

Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Derecho

Derecho positivo y derecho consuetudinario:  
derecho de los pueblos indígenas a tener su  
propio derecho y coexistencia de dos sistemas  
jurídicos

T E S I S

Que para obtener el Título de  
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Lady Yery Merino Trejo

A S E S O R

Felipe Rosas Martínez

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia por su apoyo y amor.

Al Licenciado Felipe Rosas Martínez por su dedicación y alicientes al dirigir este trabajo.

A mis maestros por su valioso tiempo y sus sabias enseñanzas.

Por el honor de pertenecer a la Máxima Casa de Estudios,  
la Universidad Nacional Autónoma de México,  
mi más profundo agradecimiento y reconocimiento.

A la H. Facultad de Derecho.

*“Las Constituciones son pactos de convivencia tanto más necesarios y justificados cuanto más heterogéneas y conflictuales son las subjetividades políticas culturales y sociales que están destinadas a garantizar.”*

Luigi Ferrajoli, citado por Miguel Carbonell, julio de 2001.\*

\* Kymlicka, Will y Christine Straehle. **Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías** (traducido por Karla Pérez Portilla y Neus Torbisco; estudio introductorio, Miguel Carbonell), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 18.

# ÍNDICE

## Introducción

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **MARCO REFERENCIAL**

Nacionalismo e Identidad  
Globalización y Multiculturalismo  
Etnicidad y Etnodesarrollo  
Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas  
Derecho de los Pueblos Indígenas  
Concepto de Pueblo Indígena  
Derecho Consuetudinario  
La Libre Determinación y la Autonomía Indígena  
Construcción del derecho alternativo

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **REFLEXIÓN Y PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL ACERCA DEL RECONOCIMIENTO DE LA CUESTIÓN INDÍGENA**

Constitución de Cádiz de 1812  
Estado colonial y derecho indiano (1492-1810)  
Marco histórico  
Aspecto Jurídico  
Constitución de Apatzingan de 1814  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico  
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico  
Las Siete Leyes Constitucionales de 1836  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico  
Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico  
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico  
Constitución Política y Social de 1917  
Marco Histórico  
Aspecto Jurídico

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **EL DERECHO INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El Nacionalismo como Ideología de la Revolución Mexicana  
El Sistema Constitucional y los Pueblos Indígenas  
La reforma al artículo 4° Constitucional de 1992  
La reforma constitucional en materia indígena de 2001  
Legislación Federal  
Legislación sobre el derecho a los recursos naturales  
Legislación sobre derechos culturales  
Legislación sobre derechos agrarios y el acceso a la Justicia Agraria  
Legislación en Materia Administrativa y Penal  
Contexto Jurídico de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Internacional  
Las Poblaciones Indígenas en el ámbito de la ONU  
Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993  
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **REFORMAS CONSTITUCIONALES ESTATALES SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Introducción  
Campeche  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche  
Reseña histórica  
Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas  
Los Jueces de Conciliación  
Medicina Tradicional  
Chiapas  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas  
Reseña histórica  
Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas  
Expulsiones indígenas en Chiapas ocasionadas por aparentes divergencias religiosas  
Formas Comunitarias de resolución de conflictos  
Identidad de la comunidad tzetzal  
Chihuahua  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua  
Reseña histórica  
Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas  
El juicio penal en la comunidad rarámuri  
Guerrero  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero  
Reseña histórica  
Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas  
Los sistemas de cargos de Xalpatláhuac

Oaxaca

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Reseña histórica

Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

Derecho consuetudinario indígena electoral

El Gobierno Indígena en la Sierra Mazateca

Quintana Roo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Reseña histórica

Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

La costumbre jurídica Maya en X-Cabil

La Ley de Justicia Indígena y la solución de controversias

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **ELEMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA INDIGENA**

Justicia Social

La Impartición de Justicia en los Pueblos Indígenas

La Antropología Jurídica

Derecho Positivo y Derecho Consuetudinario

La Costumbre jurídica como sistema de derecho

Derechos Colectivos

Fundamento Constitucional del Derecho de los Pueblos Indígenas a darse su propia justicia

Reconocimiento de la jurisdicción indígena

Los Derechos específicos de los Pueblos Indígenas

Propiedad y Tenencia de la tierra

Derecho a la protección de los recursos naturales

Derecho a la Identidad de la Cultura Indígena

Derecho a utilizar la propia lengua

Derecho a la consulta de toma de decisiones que afectan a los Pueblos Indígenas

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es obtener el grado de Licenciado en Derecho, por lo cual se realizó la tesis denominada “Derecho Positivo y Derecho Consuetudinario: derecho de los Pueblos Indígenas a tener su propio Derecho y coexistencia de dos Sistemas Jurídicos”.

El estado-nación tiene sus cimientos en el desarrollo de la identidad nacional, la cual se ha mantenido fuerte actualmente, en parte porque representa dentro del pueblo una fuente generadora de dignidad e igualdad para todos los individuos, sin importar su clase. La educación y democracia de masas conducidas en la lengua vernácula, son manifestaciones concretas de este cambio hacia la identidad nacional; estas políticas de homogenización pegan directamente a los pequeños grupos étnicos, en tanto que los grupos mayoritarios ya comparten de cierta forma un sentido semejante de la concepción de pertenencia.

En México se buscó una unidad nacional a través de la unificación social y cultural, y se utilizaron diversidad de instrumentos tales como; la escuela rural, formación de maestros rurales, campañas de educación para el fomento a la protección y explotación racional de los recursos naturales, la enseñanza de la lengua castellana, este último fue el vértice de la castellanización consistente en dar a todo México un mismo idioma.

A lo largo de la historia de México la política ha dotado de diversas estrategias estatales, con el ánimo de contribuir a la extinción de los pueblos indígenas del escenario nacional. Haciendo una remembranza histórica del territorio mexicano y sus ocupantes, tenemos que a lo que se llamó el Imperio Azteca abarcaba un área muy importante de la región, constituido a través de una unidad formada por los pueblos conquistados a los cuales se les permitía autonomía política, imponiéndoles una carga tributaria pero sin trastocar su organización interna y conservando sus propias elites. En la época de la colonia la palabra nación era recurrida para asimilar el concepto de pueblo indígena y su distinción a la pluralidad de los mismos, así a lo largo del período colonial el sentido de mexicanos no sólo fue para referirse a los nahuatl, sino cambio para

acapararse a aquellos nacidos en el área mexicana del Continente Americano. De cierta forma era respetada la ya incipiente organización que guardaban los pueblos indígenas y con la intención de erradicar la violencia y maltrato, se creó el Fuero de Indios que tenía como función dirimir las controversias, única y exclusivamente generadas entre personas con la calidad de indios, su sustento económico era mediante un impuesto cobrado a estos para la impartición de justicia, sin embargo adolecía de eficacia en tanto que sus autoridades eran funcionarios del propio gobierno, ajenos a la realidad y carencias de los territorios indios.

Después de consumada la independencia y generada la nueva élite criolla, se busca transformar lo que era la Nueva España en un Estado-Nación moderno, como se concebía en los países de Francia e Inglaterra, identificándose con la idea de construir un territorio con identidad homogénea, una sola ley y con una aparente igualdad. Así se generaron hechos que desataron la violenta incorporación de los Pueblos Indígenas, aparejado al proceso de despojo de tierras, espacio de su reproducción biológica y geográfica, obligándoles a habitar zonas que representaban condiciones difíciles para la vida.

En 1814 don José María Morelos y Pavón promulga un documento constitucional para la creación de la nación mexicana, sin atender las diferencias culturales, sociales, políticas y jurídicas del país, y bajo la fórmula artificial de la igualdad que negaba tal diversidad. Después de la Independencia, algunos historiadores como don Lucas Alamán identificaban a México como el resultado de la conquista española, pero había algunos otros autores como el historiador Bustamante, que alegaba una herencia indígena y por lo tanto remontaba los orígenes a esta. Sin embargo el nacionalismo liberal seguía sosteniendo que la masa indígena era la raza deprimida, ignorante y extraña, evadiendo los problemas sociales de estos y suponiendo que la resolución de los mismos se había dado a través de la inclusión legal en la categoría de ciudadano.

En el siglo XX, con el advenimiento de la Revolución Mexicana de 1910 la nueva clase política, elabora un nuevo proyecto de unidad nacional, consolidándose la idea de que el país debía tener una identidad mestiza

sustentada en formar una población con una cultura común y homogénea, bajo esta tesitura la población indígena debía ser absorbida.

En la actualidad se han generado algunos movimientos indígenas de resistencia, considerados como la materialización de la defensa de su modo de vida y organización, su cultura y concepción del mundo. Estos se han gestado en busca del reconocimiento de la capacidad de autodeterminación y autogobierno como pueblos autónomos.

En nuestro país se inició un proceso de reformas constitucionales e implementaciones de políticas públicas con el fin de construir una sociedad multicultural y multiétnica. Con la inmersión del concepto pluriétnico al Estado Mexicano es más certero hacer referencia a que los miembros de la nación, están unidos no tanto por el origen, que es diverso, sino por las aspiraciones que abrigan hacia el futuro, la idea de una sociedad que admite la pluralidad étnica como un recurso, una fortaleza moral y no como un obstáculo para el desarrollo nacional. Se incluye un nuevo marco legal, el cual omite dar un medio de defensa a fin de hacer efectivos los derechos de autonomía y libre determinación, porque el sistema legal mexicano no contempla protección para derechos colectivos.

En las reformas constitucionales en materia indígena hasta 1992, cinco Estados reconocían la existencia de los pueblos indígenas, después de la adición al artículo 4° de la Constitución Federal del mismo año, cuatro Estados más hicieron su reforma, y con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 siete Estados materializan la reforma en sus constituciones. Sólo en los Estados de Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Oaxaca tienen leyes reglamentarias en materia indígena, y sólo éste último, Nayarit y Veracruz reconocen expresamente la libre determinación de los pueblos. Destaca el caso de Quintana Roo que tiene dos leyes, una ley de Justicia Indígena y Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena. Entre los Estados con presencia indígena en sus territorios pero sin reconocimiento expreso se ubican Guanajuato, Morelos, Puebla, Yucatán, Baja California, Sinaloa y Tabasco, estos tres últimos además se destacan por importantes receptores de inmigrantes indígenas nacionales. A finales de abril de 2001 se adicionan un segundo y tercer párrafos al

artículo 1°, se reforma el artículo 2°, se deroga el párrafo primero del artículo 4°; y se incluyen un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución.

A fin de lograr una verdadera reivindicación a los pueblos indígenas es necesario que se establezca un derecho alternativo determinado por el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para los pueblos indígenas. Lo cual es congruente con el pensamiento social de la constitución política y social de 1917, que busca un trato desigual dentro de los estratos sociales con diferentes circunstancias económicas.

Otra fuente de justificación se encuentra en la política de reconocimiento que tiende a un trato preferencial, esto es, se concibe como una estrategia para compensar y crear iguales oportunidades y se tiene un mismo punto de partida para todos. Se busca erradicar las diferencias que perjudican, aquellas que son injustamente desconocidas, buscando contemplar al ciudadano diferenciado dentro de la realidad social y un estado sensible a las diferencias. Tales desarrollos plantean asimismo un reto a la antropología jurídica en el afán de lograr una coexistencia de órdenes jurídicos diversos, incluso dotados de autonomía respecto a su marco general, lo que se piensa como una condición necesaria de la expectativa de emancipación contemporánea.

Así ha surgido la posibilidad de implantar un derecho que tenga como fuente la costumbre y usos indígenas, idea que tiene su origen en consideraciones tales como; que se violenta la identidad de los grupos indígenas al aplicar el derecho positivo de manera puntualizada, las diferencias lingüísticas que si bien es cierto se traducen pero no se tiene un sentido de valores de justicia propios, y además se transgreden los conceptos tradicionales sobre los que se forma el grupo. De lo que se deriva la necesidad de convertir la aplicación de justicia a través de confiar a un juez el estudio de caso por caso las costumbres, leyes y demás factores que incidan y que se consideren necesarios para formar la convicción, sin que se llegue a una declaración general. En la medida en que las costumbres estén vivas y tengan eficacia entonces serán normas coercitivas que constituirán un cuerpo jurídico normativo consuetudinario.

Así se convierte en un desafío para el Estado lograr que se apliquen políticas verdaderamente plurales con el respeto de derechos individuales y colectivos, lo que implica generar nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas y entre estos con el resto de la población, de tal forma que exista una participación real en el ámbito económico y político a través de representantes de estos sectores. A través de la aplicación de políticas de compensación en la asignación de recursos a favor de los pueblos con desventajas, que se argumenta a través de la justicia social, se funda el derecho de la participación en la explotación de recursos, derecho sobre sus territorios, patentes por conocimientos tradicionales, y el aprovechamiento que de ellos se genere; asimismo se arguye que las políticas del Estado deben supeditarse a satisfacer necesidades básicas, mismas que se determinan en función a los intereses propios de los directamente implicados, en base a tradiciones, creencias, normas, valores, expectativas y proyectos de vida tanto en lo individual como dentro de la comunidad.

Por lo complejo del tema no únicamente se puede acudir a las ciencias sociales y al derecho para explicar las estructuras jurídicas que envuelven el entorno de los pueblos indígenas, además es esencial se acuda a argumentos de otras ciencias principalmente la antropología, derivando de ella la trascendencia de la costumbre jurídica, elementos que se conjugan y se conforma en la antropología jurídica. Por lo que se integra a la costumbre como un sistema jurídico *per se* considerado idóneo para la regulación jurídica de los pueblos indígenas.

El orden jurídico se justifica y legítima en base a la justicia, los derechos que consignan no están sujetos a negociaciones políticas ni de intereses sociales, salvo que la modificación implique un beneficio mayor que la injusticia provocada. Encontrando un escenario ideal en el concepto de justicia social, que parte de que cada persona se encuentra bajo un esquema de libertades básicas sin posibilidad de ser obstruidas por concesiones económicas o ventajas sociales, sólo tienen el límite frente a otras libertades básicas. La distribución de los beneficios económicos habrá de ser en contemplación de la igualdad de oportunidades, en

concordancia a la eficiencia, en tanto que estos puedan modificarse sin que exista un perjuicio o genere desigualdad.

Así entonces la sociedad debe favorecer al establecimiento de instituciones que promuevan los intereses fundamentales y comunes, promover situaciones para mejorar la condición de los ciudadanos en general y formular la estructura adecuada para satisfacer necesidades fundamentales y concretar la eficiencia para conducir los fines compartidos en beneficio de todos.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **MARCO REFERENCIAL**

### **I. NACIONALISMO E IDENTIDAD**

El establecimiento del estado-nación, en Occidente y posteriormente retomado por el Estado Mexicano, generó políticas tendientes a una construcción nacional dirigidas a difundir una identidad, cultura y lenguaje comunes; además de adoptar un sistema de democracia liberal. Estos movimientos o políticas públicas que se encargan de asegurar la coincidencia con el Estado y la nación, y que buscan legitimar el sistema político, se denomina nacionalismo.

El fortalecimiento de la identidad nacional ha sido producto de un nacionalismo tendiente a la construcción de políticas, acogidas por los Estados para propagar y robustecer el sentido de la pertenencia nacional; tales como, planes de estudios de educación nacional, apoyo a los medios de comunicación nacional, la adopción de símbolos nacionales y leyes sobre idioma oficial, sobre ciudadanía y naturalización. La identidad nacional logra su fuerza actualmente por su énfasis en la trascendencia que da al pueblo, por la idea de igualdad y dignidad de los individuos sin importar el estatus social al que pertenezcan o su clase. Las manifestaciones de democracia de masas y educación expresadas en lengua vernácula, confirman que la comunidad política verdaderamente pertenece al pueblo y no a una elite.

En México la política de nacionalismo que más trasciende es la castellanización como elemento para lograr la unidad nacional, se propone la nacionalidad mexicana mediante la unificación social y cultural del país. En 1911 se aprueba la Ley de Instrucción Rudimentaria cuya finalidad es que la población indígena hable, lea y escriba en español; en 1921 el Departamento de Educación y Cultura Indígena nombra a los primeros maestros ambulantes que acudían a las comunidades; en 1923 fueron las escuelas ambulantes las cuales se encargaban de la instrucción dentro de las comunidades; en 1922 se forma la primera escuela normal rural federal; en 1927 se establece la escuela rural; de 1941 a 1943 la

Secretaría de Educación Pública inicia una nueva política educativa de “unidad nacional” tendiente a unificar los planes de estudios rurales y urbanos, desdeñando el sentido social de la escuela rural. Convirtiéndose la castellanización no en la búsqueda de la unidad sino en la imposición del español como idioma oficial, implantándose este como una forma de merma de la diversidad cultural y que además generó discriminación.

El nacionalismo utiliza los sentimientos y orientaciones sociales que se encuentran presentes en la mayoría de la sociedad; algunos autores consideran que el nacionalismo depende de la manipulación de la historia común, en hacer trascendentes mitos o hechos que hagan viable el sentido de identidad colectiva, así entonces la autora Estela Serret manifiesta: “la identidad nacional puede pensarse como el sentimiento de pertenencia a una colectividad que está definiendo al grupo mismo... su cohesión depende fundamentalmente del éxito que logren los diversos elementos simbólicos que sirven como referente de la nación misma, para construir una identidad nacional que se exprese por encima de las particularidades regionales, étnicas o de otro tipo.”<sup>1</sup>

En la última década la idea del Estado-nación como una política de homogenización ha sido modificada, tendiente a visualizar una alternativa, que sin destruir el pacto social, ni someter una parte a la voluntad de otras, se busca el fortalecimiento de la unidad nacional asumiendo la diversidad de su población, lo que conlleva a no concebir a la pluralidad como un obstáculo al desarrollo sino como la fortaleza moral del estado.

Las identidades indígenas vuelven al contexto social como consecuencia de la relación de diversos factores, los cuales son enumerados por el autor Rodolfo Stavenhagen de la siguiente manera:

“el modelo de exclusión prevaleciente del estado nación en el que los indios no encontraban el lugar que les correspondía por derecho; el hecho de que organizaciones democráticas de corte clasista no consideraran las especificidades culturales de los pueblos indios; la destrucción y desorganización causados por

---

<sup>1</sup> Serret, Estela. “*Identidad de Género e Identidad Nacional en México*”, en Béjar, Raúl y Héctor Rosales (coordinadores). *La identidad Nacional Mexicana como problema político y cultural, México*, Siglo veintiuno editores, 1999, p. 253.



decenios de violencia y represión;... la lucha por la tierra, los recursos, la justicia y la dignidad en el nivel local, y la lucha por la representación política.”<sup>2</sup>

La identidad étnica se construye bajo el fundamento de los derechos colectivos, es decir del grupo étnico, que es aquel que se identifica por la convicción de un origen común. No debe considerarse como un rubro que tiende a la desaparición por los procesos de modernización, al contrario, representa una posible respuesta para asegurar la integración y el desarrollo de la sociedad contemporánea; a través del reconocimiento del derecho a la diferencia, la pertenencia y las políticas del reconocimiento.

El cambio se centra en concebir a la nación no con un sentido de sociedad homogénea, sino desde un aspecto donde exista la voluntad de su población de vivir juntos y los proyectos que albergan para el futuro tengan como fin el bienestar y el desarrollo de la sociedad.

## II. GLOBALIZACIÓN Y MULTICULTURALISMO

La globalización generalmente se concibe como un fenómeno de homogenización, encaminado a borrar las fronteras del orbe a fin de formar una comunidad mundial. En el plano jurídico se habla de lograr la armonización de los sistemas jurídicos, esto por supuesto dentro de un ámbito internacional y no dentro del propio Estado.

El mundo globalizado en lo económico y las luchas por el liderazgo de los mercados han cambiado la escena social, dejando de lado la realidad del Estado-nación y la identidad por la formación de bloques económicos. Además se han generado circunstancias bajo las cuales se desenvuelve el contexto social, estos fenómenos son, de conformidad con el autor Isidro H. Cisneros:

“1) La discriminación y sus secuelas de exclusión y marginación en el contexto de nuevas formas de desigualdad;

---

<sup>2</sup> Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional* (trad. por Martha Alicia Bravo), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, Centro de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Siglo veintiuno, 2000, p. 119.

2) Las también nuevas formas de intolerancia política, social, económica, cultural, religiosa y ecológica; y

3) Las relaciones cambiantes, los límites y las aporías de la relación entre la mayoría y las minorías que frecuentemente deviene en tiranías de la mayoría”.<sup>3</sup>

La formación de estas agrupaciones por regiones, han ido alterando las relaciones sociales y la condición de vida de sus habitantes lo que conlleva a la afectación de los derechos de la mayoría por el beneficio de unos cuantos; ante tal hecho los ciudadanos buscan fortalecer sus lazos comunitarios y sociales, suscitándose una incongruencia porque mientras los estados buscan abrirse al exterior, sus ciudadanos fortifican su identidad como grupos sociales a fin de combatir estas desigualdades. En tanto que en el escenario étnico la coyuntura que se genera de acuerdo al autor Francisco López Bárcenas es la siguiente: “En el caso de los pueblos indígenas se ha reavivado su conciencia de pertenecer a formaciones distintas a la dominante y formar sujetos colectivos de derecho. Este reclamo ha puesto a la orden del día la vieja discusión sobre la existencia de derechos individuales y colectivos.”<sup>4</sup>

Con esta atmósfera y disputas sociales se han ido buscando nuevas alternativas que permitan la convivencia de distintas culturas, así entonces se concibe como una clara respuesta el proyecto de multiculturalidad teniendo como base, el reconocimiento del derecho de cada uno para decidir sobre su propio proyecto colectivo de progreso.

Es importante resaltar que en este sentido el rubro culturas deben entenderse e identificarse, según el autor León Olivé, por que tiene una “lengua común, creencias bien atrincheradas, tradiciones, costumbres, instituciones y prácticas cognitivas, religiosas, lingüísticas, económicas y políticas, todo lo cual ha

---

<sup>3</sup> H. Cisneros, Isidro. “*Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México*”, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004, pp. 37-38.

<sup>4</sup> López Bárcenas, Francisco. *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, 2da ed., México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, 2005, pp. 15-16.

perdurado por siglos aunque haya cambiado, pero además mantienen expectativas y proyectos de vida comunes.”<sup>5</sup>

El multiculturalismo como modelo estructural del Estado, contempla una serie de normas que orientan la convivencia entre los pueblos y la diversidad cultural, además establece derechos y obligaciones de estos, el Estado y el resto de la nación, bajo el principio de la justicia social. También es necesario que se respete el derecho a la diferencia, es decir, al reconocimiento de ser miembro del pueblo, dirigirse como mejor convenga a la estructura social y política de su idiosincrasia y cosmogonía; sin que esto sea incompatible a la sociedad global, sino que sean complementarias.

Los derechos de los pueblos los identificamos con el reconocimiento de: la identidad colectiva, la autonomía, participación y decisión en la toma de soluciones que les afecten directamente como en el proyecto de desarrollo. Las obligaciones se acaparan a la participación en las reformas estructurales del Estado y en las normativas a fin de lograr una convivencia pacífica, preservar el medio ambiente, y muy importante, lograr que sus costumbres y prácticas no sean contrarias con los principios generales de la constitución y los derechos humanos.

El Estado como garante de la sociedad tiene como obligación la de garantizar que las relaciones se den en armonía y tolerancia, promoviendo la conciencia de que el pueblo tiene una composición multicultural, además de propiciar un ambiente adecuado para el desarrollo económico y eficacia de su autonomía, estableciendo mecanismos y políticas que aporten eficiencia en la distribución de bienes y servicios a las comunidades, bajo el principio de una justicia social; con ello se busca hacer mención a que la distribución de beneficios y de cargas para la sociedad que sean susceptibles de satisfacer las necesidades básicas, y suficientes para construir un plan de vida (encuadrando en este rubro las metas y actividades del estilo de vida de la sociedad).

Este modelo debe de orientarse a ir definiendo las acciones y que decisiones deben tomarse, su función es otorgar un criterio que defina los

---

<sup>5</sup> Olivé, León. *Interculturalismo y justicia social, México*, UNAM, (Colección la Pluralidad Cultural en México), 2004, p. 32.

parámetros para juzgar las circunstancias y forma en que se desenvuelven los pueblos, que conforman a las sociedades multiculturales, lo óptimo es que sea en un ambiente de participación y cooperación para el desarrollo del proyecto nacional, aceptando la diferencia y considerar la posibilidad de hacer cambios dentro de su propia cultura a fin de lograr una convivencia armónica entre los distintos pueblos.

### III. ETNICIDAD Y ETNODESARROLLO

La etnicidad se refiere a la cultura, a las prácticas y valores que diferencian a los distintos grupos, comprende dos características; la de distinción entre los colectivos y el sentido compartido de identificación y tradición. El concepto se forma de dos rubros: cultura y etnia; la cultura comprende los comportamientos de una comunidad en un espacio y tiempo determinado y la etnia nos define la identidad, por lo que asevera el investigador José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes: “establece el rasgo característico de la población que hace consciente su personalidad cultural, por medio de su adscripción a un modo de ser.”<sup>6</sup> El término de etnicidad sintetiza y permite argumentar la toma de posiciones que determinarán y valorarán, según la situación o el contexto particular de la relación interétnica, el mejoramiento y desarrollo del nivel de vida.

De forma general el desarrollo se define como el establecimiento de estrategias para lograr la satisfacción de las necesidades humanas, en el caso concreto de los pueblos indígenas, la equidad en la distribución de los recursos y de los beneficios del crecimiento, lo que conllevó a definir una teoría a fin de afrontar el problema de rezago, combatir el racismo y la inequidad en la estructura social y cultural de los pueblos indígenas, denominada etnodesarrollo que se encauza en administrar un proyecto de desarrollo que se justifica principalmente en la autonomía y autogestión del mismo.

---

<sup>6</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. “*La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio*”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 71.

Los pueblos indígenas cuentan con importantes recursos territoriales, naturales, culturales y sociales que si bien es cierto que estos derechos se encuentran cada vez más reconocidos dentro del cuerpo normativo estatal y organizados bajo el principio del desarrollo sustentable, sigue habiendo pobreza, discriminación y abusos en el mercado laboral, sin acceso a la mayoría de los servicios sociales y financieros y en detrimento de su entorno ambiental.

El Banco Interamericano de Desarrollo, dentro de su marco estratégico para el desarrollo indígena establece siete prioridades tendientes a generar un impulso integral del progreso indígena: la reducción de la pobreza, crecimiento sostenible, desarrollo social, integración, competitividad, modernización del estado y medio ambiente; y su plan de acción lo denomina como “desarrollo con identidad” de los pueblos indígenas, sustentado en tres principios; a) fortalecer el territorio y el gobierno local y la economía tradicional como una base para la identidad étnica y margen para afrontar situaciones de crisis, b) reducir la marginación y discriminación para tener mayor acceso a oportunidades de desarrollo y fomentar la capacidad de gestión indígena, c) Potenciar las ventajas comparativas en el capital natural, cultural y social a fin de aprovechar los nichos del mercado tales como ambientales, ecoturismo comunitario, artesanías, productos forestales, etnofarmacología y otros productos ancestrales.

Para lograr el objetivo del etnodesarrollo es necesario que los programas se desarrollen con un análisis sociocultural, se de un enfoque participativo y se impulsen políticas que den cabida a estos criterios buscando tener una visión integral; de tal forma que se fortalezca la capacidad de diálogo y negociación entre los indígenas y el Estado, promoviendo la mejora en la incidencia del Estado en la respuesta a las demandas de los grupos indígenas. En la reforma judicial deben incorporarse elementos y enfoques que permitan la coyuntura a la normatividad de derechos específicos, así como la articulación de los derechos consuetudinarios al sistema jurídico nacional con la finalidad de que se asegure el acceso y calidad de los servicios de justicia, entre otros, como el desarrollo empresarial es decir la protección de la propiedad intelectual.

En conclusión es necesario que se haga eficaz el derecho a la participación en las distintas esferas de la vida nacional, y derecho de consulta previa sobre las medidas y proyectos que vulneren su integridad étnica, territorios y recursos naturales; conjuntamente con la efectividad del desenvolvimiento futuro de sus grupos sociales, de su cultura y del mejoramiento de la calidad del nivel de vida conforme a sus sistemas culturales y sociales.

#### IV. PLURALISMO JURÍDICO Y PUEBLOS INDÍGENAS

El Pluralismo Jurídico busca mostrar la diversidad que se genera por las diferentes culturas, es decir el desarrollo bajo condiciones geográficas y económicas disímiles y bajo la óptica de la organización de la vida comunitaria, en base a manifestaciones de la propia cosmogonía del ser, en virtud a lo anterior se piensa en la existencia de sistemas normativos de interacción dinámica, esto es, la convivencia entre el sistema hegemónico y los sistemas propios de los pueblos indígenas. El Pluralismo Jurídico es entendido como la coexistencia de dos o más sistemas normativos que tengan eficacia y validez en un mismo territorio.

El alcance del reconocimiento de la identidad étnica y la cultura propia de los pueblos indígenas que confiere el Estado, lo obliga a establecer las normas jurídicas necesarias traducidas en derechos concretos, buscando dar paso a un estado de derecho real en donde la igualdad jurídica reconozca también el principio de diferencia, para dejar de ser un sistema de administración de justicia inicuo.

El desenvolvimiento del Pluralismo Jurídico implica cambios fundamentales en el ámbito jurídico, los que se explican a través del estudio de la antropología jurídica que versa en el discernimiento de los fenómenos sociales y comportamientos, que generan el proceso de cambios normativos y contribuyen a que el derecho sea dinámico en obediencia a la actividad social

En la tesitura del Sistema Jurídico Hegemónico se parte de aplicaciones de normas preconcebidas para la resolución de conflictos, sin embargo la aplicación de esta norma de forma puntual se considera como una afrenta a los grupos

minoritarios, con un sentido de valores de justicia distintos, lo que conlleva a una falta de asimilación del sistema normativo por no adecuarse a la identidad y conceptos tradicionales bajo los que se organiza una comunidad indígena.

Por lo tanto se deben conjugar dentro de una nueva estructura jurídica el Derecho Positivo y el Derecho Consuetudinario, ambos métodos tanto el de codificación como el de adjudicación, este último relativo a la aplicación de caso por caso de las costumbres, leyes y demás factores que inciden en formularse una decisión justa, sin que se llegue a una declaración general, para lograr no solo la efectividad del estado de derecho sino más allá, concretar una justicia social en busca de corresponder a la satisfacción de las expectativas de la sociedad, que evolución día a día.

El Pluralismo Jurídico en referencia a la aseveración del autor Bartolomé Clavero, “reconoce la existencia de comunidades no estatales creadoras de derecho, y al análisis de la producción y aplicación, sobre todo del derecho indígena y sus relaciones con el derecho estatal”<sup>7</sup>; generado del reconocimiento constitucional de la pluralidad cultural tenemos que existe la afirmación tácita de los derechos de identidad, creencias, religión, elección y obediencia de sus propias autoridades, y entre otros a la aplicación de su sistema jurídico. El principal reto del Estado Mexicano es crear las normas suficientes para lograr la convivencia de ambos sistemas, el estatal y el indígena. De acuerdo al ya referido autor esta coexistencia se lograría de la siguiente manera: “El primer paso sería el de convocar a un Congreso constituyente donde los pueblos indígenas tuvieran representantes directos. El segundo sería elaborar leyes secundarias que instrumentalicen las relaciones Estado, sociedad y pueblos indígenas, con base en el respeto, la coordinación y la solidaridad.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Clavero, Bartolomé. *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, p. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

## V. DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En las últimas décadas se ha definido e impuesto la postura de considerar los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas como sistemas jurídicos; existen dos teorías que explican este fenómeno, la integracionista y la pluralista. En la primera se reconocen los usos y costumbres de los pueblos originarios, pero siempre que se encuentren dentro de las normas y principios básicos bajo los cuales se rige el Estado, para materializar esta tendencia es necesario que se realicen reformas legislativas a fin de integrar las costumbres a la jurisdicción del Estado, (tal es el caso de la designación de traductor y peritajes antropológicos) es decir, se buscan instituciones jurídicas que sean conjugables con las prácticas de los pueblos originarios. La teoría pluralista refiere al reconocimiento de las prácticas o normas indígenas como sistemas jurídicos diferentes al del Estado, es decir, la coexistencia de ellos dentro de un mismo territorio y sistematizados por normas de coordinación, y encuentra su fundamento en el pluralismo cultural.

El sistema normativo jurídico indígena de acuerdo a la definición que señala el autor Carlos Durand Alcantara, es “el conjunto de reglas, principios, normas, acciones, procedimientos y órganos ejecutores”<sup>9</sup>. El conocimiento del sistema jurídico indígena, implica elementos como la cosmovisión y la cultura de los pueblos indígenas, a través de los cuales se visualiza la identidad del grupo y que además se ajuste al medio socio-cultural.

El estudio de los sistemas jurídicos indígenas ha seguido dos corrientes: una de carácter práctico basado en su organización político-jurídico-religiosa y otro de carácter conceptual basado en la concepción del mundo. El primer criterio nos describe que la organización social y política es la misma que en la época de la Colonia, aún el control de las comunidades está depositado en el cacique que sin tener una autoridad de derecho la tiene de facto, además de ser regidos todavía por mayordomos, topiles, alguaciles, etcétera. El segundo criterio expresa que la cosmovisión de los pueblos indígenas data de la época prehispánica, y que se

---

<sup>9</sup> Durand Alcantara, Carlos. *Derecho Indígena*, México, Porrúa, 2002, p. 38.



relaciona con la coexistencia del hombre y la naturaleza, y que la fuerza de la naturaleza puede encausarse de forma benéfica o destructiva.

El derecho indígena, es el derecho de los pueblos indígenas respecto del desenvolvimiento de la comunidad, y el indígena como individuo tiene los mismos derechos individuales que los de las personas no indígenas. Es entonces este un derecho que protege a un ente colectivo. El derecho indígena es un conjunto de sistemas normativos que se diferencian del sistema hegemónico de derecho. Para puntualizar nos referimos al autor Carlos Durand Alcantara que reseña: “Las estructuras y el procedimiento en que se fincan los sistemas de derecho indígena, lo sustentan como una normativización *ad hoc* a la racionalidad indígena, por cuanto que es eficaz en su aplicación al ajustarse a los patrones culturales de cada etnia.”<sup>10</sup> La característica esencial de este derecho es la consuetudinarietà y que su producción a sido no escrita, su difusión es de manera oral.

### 1. Concepto de Pueblo Indígena

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo primero define al sujeto colectivo del derecho indígena, es decir a los pueblos indígenas, de la siguiente manera: “indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, y además se establece como criterio esencial para identificarlos “la conciencia de su identidad indígena”.

De la definición anterior se desprenden cuatro elementos: 1) Los pueblos indígenas se constituyen por habitantes descendientes de aquellos que en el pasado se encontraban asentados en un área particular, y se hace hincapié en que es conforme a las fronteras actuales, porque no siempre han sido las mismas y la continua variante poblacional y los cambios del territorio producen alteraciones. 2) La referencia a la conquista o colonización nos hace reflexionar y

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 48.

estructurar un escenario en donde personas de una cultura u origen étnico distinto, llegan a dominar a los habitantes originarios, en calidad de grupo no dominante dentro de la colonización o a través de la derrota militar, es decir, la conquista. 3) Las instituciones indígenas por el transcurso del tiempo y la evolución de las mismas, son una mezcla de su condición anterior a la incidencia de una nueva cultura y de su condición actual. 4) La finalidad del reconocimiento de grupo no dominante va encaminada a otorgar protección, la política del reconocimiento va acompañada de elementos de autenticidad, identidad y diferencia; además se menciona de acuerdo al autor Giovanni Sartori que: “el tratamiento preferencial se concibe como una política correctora y de compensación capaz de crear, o recrear, iguales oportunidades, o sea, posiciones de partida para todos.”<sup>11</sup>

El Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas, bajo el criterio de que los propios pueblos indígenas son quienes deben de definirse propone:

“Pueblos Indígenas son los grupos de poblaciones como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad, y que así nos deben considerar los demás”.

El vocablo pueblo tiene diversas acepciones, sin embargo la que nos ocupa en este análisis es aquella que expresa la palabra pueblo y que implica a aquellos que pueden ejercer su derecho a la libre determinación, que ocupan un territorio común y que quienes lo componen están unidos por lazos étnicos. Así entonces encontramos elementos que confluyen como son: 1) Se trata de una entidad social con identidad y características propias, 2) Tienen una relación con un territorio definido aún cuando hayan sido desplazados de este, 3) Comparten una historia, cultura, lengua común factores que las diferencian de otros pueblos y asimismo permiten que surjan instituciones social diferentes. Los indígenas reivindican para

---

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni. *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (trad. por Miguel Ángel Ruiz de Azúa), México, Taurus, 2001 p. 83.

sus colectividades el título de pueblo porque implica a un sujeto de derechos culturales, políticos, sociales y económicos.

## 2. Derecho Consuetudinario

Este derecho surge de los usos reiterados dentro de una sociedad que por el transcurso del tiempo se vuelven obligatorios, de ahí que el derecho se denomine como consuetudinario porque tiene su origen en la costumbre. En la definición del autor Claude du Pasquier la costumbre: “es un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio...”<sup>12</sup>, para ampliar el concepto se menciona que:

“la teoría romano-canónica consideraba que la costumbre jurídica debía integrarse con dos elementos fundamentales: el primero de carácter objetivo, la inveterada consuetudo consistente en la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder y el segundo de carácter subjetivo, la opinio iuris seu necessitatis caracterizado por la convicción existente de que dicha práctica es obligatoria y, por lo tanto, puede ser impuesta coactivamente por el Estado.”<sup>13</sup>

El derecho consuetudinario indígena es el conjunto de normas de corte tradicional que no se encuentran ni escritos ni codificados y que son heterogéneos al derecho positivo vigente del país en donde se encuentran asentados los pueblos indígenas. Son normas que surgen de la tradición de la colectividad que las considera obligatorias y que su trasgresión conlleva a una sanción o reproche social.

Los elementos esenciales de este derecho se resumen de la siguiente manera:

a) Son normas tradicionales, no escritas y que su trasgresión implica una sanción;

---

<sup>12</sup> *Diccionario Jurídico*, 14ª ed., tomo D-H, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000, p. 975.

<sup>13</sup> *Ídem*.

b) Es la misma comunidad quien define que acciones son perjudiciales, el fin de la sanción es buscar la satisfacción o reparación del daño perpetrado, y es la propia comunidad quien establece ante quien deben aplicarse estas sanciones;

c) Estas prácticas deben ser reconocidas como obligatorias por el pueblo del que se trate, su práctica debe haber sido efectuada por generaciones;

d) Se distingue por la capacidad y poder conciliador y que resuelve el conflicto en su fondo de manera individual, ejecutando personas con un conocimiento integral de la comunidad.

La manifestación agraria en México se expresa fundamentalmente a través de movimientos y manifestaciones indígenas, que se revelan de acuerdo al investigador Gerardo Gómez González a partir de expresiones “a nivel regional y nacional, que tienen como común denominador la cuestión de la tierra como un medio de producción y la defensa de su territorio como base de sustentación para los asentamientos humanos,”<sup>14</sup> palpable en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se reconoce la propiedad originaria, la restitución de tierras y aguas.

Al ser un derecho consuetudinario está sujeto necesariamente al dinamismo social y a los cambios dentro de la propia nación, dados por la situación política, histórica y económica, sin embargo existen instituciones que se constituyen como básicas dentro de su sistema administrativo y de gobierno, que son:

a) Autoridades tradicionales, que se integran por la Asamblea comunal, el Consejo de Ancianos y el gobernador, consideradas como la máxima jerarquía, electas por la comunidad. Sustentadas por la aceptación de la comunidad, elección bajo el consenso, su función puede ser política, social y religiosa, y se genera la relación de coordinación con el poder estatal.

b) Normas del derecho consuetudinario indígena, estas surgen de las relaciones propiedad comunal e individual, por el parentesco y su regulación, las que sistematizan la socialización del grupo (como el tequio en donde se trabaja

---

<sup>14</sup> Gómez González, Gerardo. “*Costumbres, Organización Social y Derechos Indígenas en México*” en Durand Alcántara, Carlos H. et al (coordinadores.). *Hacia una Fundamentación Teórica de la Costumbre Jurídica India*, México, Universidad Autónoma Chapingo-Plaza y Valdes, 2000, p. 42.

conjuntamente para el bienestar de la comunidad), por las relaciones entre la autoridad tradicional y la población, y las experiencias individuales de los mismos indígenas.

Es necesario que el Estado se flexibilice y determine claramente la estructura institucional para la aplicación del derecho consuetudinario indígena respecto de los órdenes de gobierno federal y local, y sus jurisdicciones que a cada uno le corresponde. De acuerdo al investigador Gerardo Gómez González “se plantea la promulgación de una ley reglamentaria de la jurisdicción indígena, a sí como estatutos y reglamentos internos de las comunidades, en los que se establezcan con claridad las competencias y alcances de sus resoluciones.”<sup>15</sup>

Para fortalecer la justificación de la Jurisdicción Indígena definimos las siguientes categorías que puntualizan el fenómeno en cuestión: a) Debe establecerse el territorio donde adquiere eficacia y validez la aplicación normativa indígena, esto es, delimitar el espacio territorial donde se constituye la etnia como una unidad territorial con espacios delimitados y jerarquizados (barrios, parajes, sitios, etc.), en donde se regulan los aspectos de la vida social, económica, cultural y religiosa, y el uso de la sanción impuesta por la misma comunidad de conformidad a sus leyes internas. b) Las relaciones de propiedad, son consideradas como la matriz socioeconómica de las etnias, se manifiestan en dos niveles que son; la propiedad comunal que se aprovecha para el beneficio de la comunidad, y la propiedad familiar determinado por el parentesco y que atañe a instrumentos de trabajo, animales domésticos, etc.; ambas relaciones se fincan en la identidad cultural del grupo y se comprenden tanto como un medio de producción como el asentamiento y la base espiritual. c) La legitimación de la autoridad indígena surge de la aceptación recíproca, en donde sus miembros reconocen que cualquiera de ellos posteriormente podrán formar parte de la estructura, que aplicará al derecho indígena; la cultura da cohesión al grupo en tanto que quien ejerce y administra el derecho indígena se encuentra plenamente identificado por quienes lo admiten. d) En la práctica jurídica indígena el principio de oralidad es el que sustenta la base del proceso de enjuiciamiento, sin embargo

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 46.

algunos investigadores consideran que es dudoso e inconsistente la aplicación del derecho, por lo que se promueve que existan esquemas culturales integrados por definiciones de derechos y delitos, procedimientos de litigio, de resolución, técnicas de argumentación, etc. e) El sistema de parentesco determina las relaciones entre familias que conforman la comunidad misma, de las cuales el autor Carlos Durand Alcántara nos define que implican: “las relaciones parentales constituyen el eje de las relaciones de producción, de manera tal, que las costumbres cotidianas de las familias indígenas constituyen el elemento primigenio de simbolización y vida ritual indígena.”<sup>16</sup>

Además de que el derecho consuetudinario se fundamenta en la tradición de un pueblo, el sistema debe legitimarlo, con la finalidad de que aparte de tener la fortaleza en el interior del un grupo el desacato traiga aparejado una consecuencia jurídica coercible.

### 3. La Libre Determinación y la Autonomía Indígena

El estado moderno se funda bajo la idea de homogenización y en donde los individuos que lo componen, se someten a un solo régimen jurídico y con igualdad jurídica; la legitimación del estado es en base a un convenio político de los ciudadanos, para ligarse voluntariamente y ceder parte de su libertad a favor del Estado que se gestaba, a cambio de garantizar los derechos fundamentales como son la vida, la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica.

Actualmente los reclamos de los pueblos indígenas se centran en la autonomía, que se dilucida como un régimen especial de gobierno que conlleva a poder enfrentar los problemas que se suscitan, de forma efectiva y distinta a la actual y con la participación de ellos.

La autonomía y autodeterminación son reconocidos dentro de los principios básicos sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indios de Centroamérica, México y Panamá, que incluye el investigador José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes en Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios, y se definen como: “Libertad para determinar los miembros y población que los integran y las

---

<sup>16</sup> Durand Alcántara, Carlos H. *Derecho Indígena*, México, Porrúa, 2002, p. 47.

formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, social, económico y político; en el ámbito de la sociedad.”<sup>17</sup>

En el rubro de la autonomía es importante determinar en que sentido esta concesión puede evitar la secesión, satisfaga las reivindicaciones culturales y cual es la razón de su reconocimiento. Debe proporcionarse en tal grado que se logre mantener la identidad particular de la comunidades étnicas y respetando el carácter espacial de las instituciones étnicas. A través del reconocimiento de una autonomía definida jurídicamente se conservaría simultáneamente su riqueza, sus estructuras democráticas y sus libertades. Aún cuando se haya reconocido constitucionalmente el autogobierno y la autonomía, no es una disposición vigente en virtud a que no existe la reglamentación a nivel federal adecuada para la aplicación de la norma, pero sí se crearon las condiciones para lo promoción de mayor tolerancia y una mayor predisposición, por parte de los gobiernos locales para la concesión de la reivindicación de la autonomía. Además, esta pretensión se ha legitimado por convenciones internacionales y regionales que afirman el derecho de los pueblos indígenas a proteger sus lenguas, religiones y tradiciones.

El reconocimiento de la autonomía, el respeto a la vida, la igualdad de condiciones en el diálogo que conduzca al convenio, y la voluntad y ausencia de coacción para unirse en la búsqueda de los mismos fines son principios que se reconocen en el derecho y se traducen como el fundamento del derecho a la libre determinación, y que conforme al autor Francisco López Bárcenas: “reconocerles personalidad y capacidad para proveer a su existencia y futuro”.<sup>18</sup> Puede decirse que es el símil del individuo, en relación a su libertad y capacidad de ejercicio. Por lo tanto la autonomía es una forma de ejercer la libre determinación, de conducirse según sus expectativas y creencias para mejor proveer su futuro.

Lo que conlleva a que las organizaciones políticas otorguen coyunturas y adecuen los principios generales, bajo los que se rige la sociedad, para dar espacios a los derechos de las comunidades que integran a la nación.

---

<sup>17</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. **Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1993, p. 119.

<sup>18</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, p.41.

La base de la autodeterminación se sostiene en cuatro principios; 1. Que sean reconocidos como pueblos, 2. Afirmación y respeto de sus territorios, 3. La posibilidad de recurrir a sus propios sistemas de norma para su organización y solución de conflictos, y 4. A establecer su propio gobierno.

Para apreciar mejor los cimientos de la autodeterminación definimos a los derechos colectivos, que de acuerdo al autor León Olivé: “son derechos que los individuos disfrutan en virtud de su pertenencia a un grupo, por ejemplo grupos étnicos, culturas o sindicatos.”<sup>19</sup> Cuando se habla del derecho de un pueblo a la autodeterminación no puede reducirse a derechos de los individuos, por supuesto que estos tienen injerencia. El reconocimiento del derecho de la colectividad puede implicar obligaciones para el Estado y restricciones para los individuos, esto es porque da lugar a que se otorgue una cierta prioridad a la comunidad, por encima de los individuos, ya que los grupos humanos sólo tienen derechos derivados de los derechos de los individuos. Sin embargo los derechos de grupo están estrechamente relacionados con los de los individuos, y una vez establecido los derechos individuales fundamentales, ningún derecho de grupo que los contravenga debe aceptarse como legítimo.

Actualmente son variadas las formas de autonomía que han sido reconocidas en los regimenes, y aquí el autor antes mencionado alude al Doctor Héctor Díaz Polanco, precisándonos la dimensión de la autonomía:

“Si de proponer una definición comprensiva se trata, puede indicarse que el sistema de autonomía se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes [de un Estado o de una nación], las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencia legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. Las enorme variedad de situaciones posibles, en función de las características económicas, políticas, sociales, culturales, forjadas históricamente, hacen posible una definición menos general (1991, 151).”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Olivé, León, *op. cit.*, p. 81.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pp. 102-103.



A la luz de la definición anterior, se requiere que dentro de un nuevo pacto se puntualice y garantice el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y una serie de derechos colectivos, entre los cuales tenemos los territoriales, políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. El reclamo del reconocimiento de sus territorios suele identificarse con la búsqueda de la secesión del territorio nacional, sin embargo lo que se persigue es practicar libremente y desarrollar su vida colectiva, además de considerarse como fuente de identidad, de creencias y sustento de una cosmovisión. Los derechos políticos entendidos como la posibilidad de injerir en las decisiones que afecten el destino del Estado del que forman parte, medidas que produzcan alteraciones ya sean en sus comunidades como hacia el exterior de ellas, de acuerdo a sus propios mecanismos y sus propias normas; lo anterior implica una adecuación a las normas que rigen la materia, en virtud del reconocimiento de las propias normas de los pueblos indígenas para la elección de sus autoridades, procedimientos de elección y la legitimidad de las así electas, con plenas facultades, esto es como representantes de la comunidad y como parte de la estructura gubernamental del Estado.

Junto con el reconocimiento de los derechos políticos debe legitimarse la facultad de las autoridades indígenas para administrar justicia a través de sus propios sistemas normativos, lo que conduce a reconocer que los pueblos indígenas tienen sus propios sistemas jurídicos. Para identificar un sistema jurídico debemos considerar como nos menciona el autor Francisco López Bárcenas<sup>21</sup>: a) La presencia de un tipo de conducta reiterada; b) la presión social a favor de la permanencia de esa conducta; c) la aplicación de una sanción o una reacción desfavorable en contra del individuo; d) La convicción de que la conducta es correcta y debe seguirse como modelo de comportamiento.

En conclusión, el derecho a la libre autodeterminación es un derecho fundamental de los pueblos, derecho inherente a las comunidades que necesariamente tienen que reunir la calidad de pueblo. Un régimen autónomo es parte de la vida política y jurídica del Estado y responde a las necesidades de

---

<sup>21</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, p.52.

integración política entre el sujeto autónomo y el Estado nacional, que centran sus relaciones en la coordinación y no en la subordinación.

#### 4. Construcción del derecho alternativo

Es necesario que se defina al pluralismo jurídico y el derecho alternativo, en ambos casos relacionados con la costumbre, que son los medios para la aplicación de la justicia que se encuentran en normas no escritas. El pluralismo jurídico es la coexistencia de normas que son vigentes en un mismo territorio pero que pertenecen a sistemas jurídicos diferentes; de conformidad con la Teoría General del Derecho un sistema normativo es porque se encuentra constituido con base a una norma fundante, por lo tanto el derecho indígena se concibe como un fenómeno de pluralismo jurídico, en virtud de que convive con las normas producidas por el sistema hegemónico.

El derecho alternativo, según el autor Oscar Correas, es “un sistema normativo cuyas normas obligan a producir conductas que, conforme con el sistema hegemónico, constituyen delito o formas menores de falta.”<sup>22</sup> El uso alternativo del derecho, es la interpretación del sistema normativo hegemónico en donde se consigna la producción de decisiones favorables a los intereses de sectores sociales que se encuentran desprotegidos.

La alternatividad del derecho versa en las normas que pertenecen a sistemas jurídicos diversos del sistema hegemónico; la eficacia del sistema dominante nos muestra la hegemonía de un grupo social, que consigue estar en este estadio por merito de la eficacia de las normas que produce. El derecho alternativo busca la disminución de la hegemonía en base a la efectividad de sus normas, obteniendo por el solo hecho de su existencia una transformación social; por supuesto cabe mencionar que en ocasiones estas normas de organización pueden quizás no cumplirse o bien ser ineficaces, sin embargo el uso de estas se desarrollan con conciencia colectiva de inserción en la posibilidad de actuar conjuntamente, tanto los sectores mayoritarios como de las minorías e igualmente

---

<sup>22</sup> Correas, Oscar. *Pluralismo Jurídico Alternativa y Derecho Indígena*, México, Fontamara, 2003, p. 37.

trascender en el escenario político. Como ejemplo encontramos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, texto que sienta las bases de cómo desarrollar el capitalismo en el Estado mexicano, pero que expresa ideologías contrapuestas a la burocracia de este tiempo, permitiendo que sectores como los intelectuales progresistas y los trabajadores tuvieran la convicción de que se encontraban ante un texto anticapitalista.

Debe quedar claro que para lograr la eficacia de la alternatividad es necesario encontrar elementos de transformación social, y no confundir la subversión de grupos sociales como condición necesaria para otorgar el carácter de alternativo. La subversión se entiende como, si en el caso de implantarse un nuevo orden jurídico que al ampliar su eficacia disminuiría la del sistema hegemónico. En el caso de nuestro país los movimientos zapatistas de 1994-1995, no intentan suplantarse el sistema imperante pero sí buscan un cambio radical, aseveración que se abstrae de elementos sociológicos.

La Sociología Jurídica muestra que el sistema jurídico hegemónico, en el estado moderno, resiste mal la competencia de otros sistemas aún cuando estos son más débiles, en tanto que la Teoría General de Derecho no tiene dificultades para pensar y explicar la existencia de fenómenos de pluralismo jurídico, además de que nos dilucida el porque el estado moderno tiene dificultades para aceptar la competencia de otros sistemas. Así entonces nos designa al pluralismo normativo, al fenómeno que consiste en la coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio, que pertenecen a órdenes normativos distintos. De acuerdo al autor Oscar Correas “queda aceptado que, como creo pacífico a esta altura del desarrollo de la Teoría General del Derecho, un grupo de normas constituyen un “orden”, cuando las mismas son reconocidas a merced a la utilización de un regla de reconocimiento o fundante.”<sup>23</sup>

Por último se inserta tanto la postura a favor como en contra de la coexistencia de órdenes jurídicos diversos, señalados por los autores Raúl Ávila, Raymundo Gil y Eduardo Ramírez, en la Revista Derecho y Cultura:

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<p>A favor</p> <p>“La coexistencia de órdenes jurídicos diversos, incluso dotado de autonomía extrema respecto a su marco general, es condición de la esperanza de emancipación contemporánea. El juego vuelve a comenzar en canchas incluso separadas pero intercomunicadas.</p> <p>La validez y la eficacia del Derecho de la modernidad no opera sino idealmente porque en la práctica la desigualdad las condiciona materialmente.</p>	<p>En contra</p> <p>La coexistencia de órdenes jurídicos diversos está condicionada al menos por el vértice del marco general, cuya negación equivale a la finalización de la posible unidad y el agotamiento del discurso de la emancipación, que se ve transferido a otro horizonte. El juego termina o se juega en diversos estadios.</p> <p>La validez y la eficacia del Derecho de la modernidad son la base de su legitimidad social, política y jurídica que pueden ser reforzada mediante la comunicación intersubjetiva que produce consenso sobre su voluntaria obediencia y, por tanto, sobre su coercibilidad.”<sup>24</sup></p>
--	--

Se discute, entonces, si el estado puede ser reorganizado desde su presupuesto básico, depositado en la población, el pueblo o los pueblos, y principalmente las minorías, en nuestro caso las minorías étnicas.

<sup>24</sup> *Derecho y Cultura*, México, Órgano de Divulgación de la Academia para el Derecho, la Educación y la Cultura, vol. 1, núm. 3 Primavera-Verano, 2001, p. 158.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### REFLEXIÓN Y PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL ACERCA DEL RECONOCIMIENTO DE LA CUESTIÓN INDÍGENA

#### I. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

##### 1. Estado colonial y derecho indiano (1492-1810)

Con la conquista militar sobre el reino azteca se impone la colonización jurídica española. España era un reino y por lo tanto la autoridad de quien emanaban la reglamentación de las conductas era esencialmente del rey, por conducto de los textos reales; se tenían el monopolio para ejercer el derecho castellano dentro de los territorios conquistados. La primera reglamentación que se aplica en los territorios americanos, conforme al investigador Jorge Alberto González Galván, fueron “Las Capitulaciones de Santa Fe, de 17 de abril de 1492, que reconocían la autonomía de los pueblos de la India (oriental) y daban a Colón el título de almirante y gobernador de las islas que descubriera”.<sup>25</sup>

El derecho castellano tuvo que adaptarse a los nuevos hechos que deviene de la conquista de los pueblos americanos, por ello legislan una serie de disposiciones referidas a los nuevos territorios que se denominó derecho indiano, y según nos menciona el investigador antes referido, está “compuesto por dos tipos de normas: la de los reyes y su Consejo (derecho indiano real), y el de los funcionarios coloniales (derecho indiano criollo)”.<sup>26</sup> El fundamento y el objetivo de este nuevo derecho era evangelizar, es decir, lograr la unidad cristiana y convertir a los indios.

En una primera etapa se instauró la figura de la encomienda que se trataba de la cesión de derechos y deberes del rey a los colonos, por lo tanto estos últimos tenían el derecho de recibir tributos y los servicios de los indios, y su deber era instruirlos en la doctrina cristiana. Es hasta 1512 con las Leyes de

---

<sup>25</sup> González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995, p. 77.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 78.

Burgos que se intenta poner fin a los abusos, sin embargo eran los sacerdotes quienes realmente protegían a los indios, como fue el caso del clérigo Bartolomé de las Casas quien argumentó ante el rey Carlos V, que los indios eran de naturaleza noble, que podían enseñarles la fe cristiana y adoptar buenas y virtuosas costumbres y que eran libres por naturaleza; argumentos que convencieron al rey y se decretó La Coruña en mayo de 1520, la cual significó la libertad de los indios, sin embargo ni las Leyes de Burgos ni este último acuerdo fueron eficaces en tanto que no se aplicaron.

El 13 de mayo de 1524 es una fecha trascendente porque marca un cambio importante en la vida colonial por la llegada de los doce apóstoles franciscanos, y además el primero de agosto del mismo año se crea en Sevilla el Consejo de Indias. Con la conquista militar y el control del poder político les aseguró la victoria espiritual, lo que por consecuencia acarreo la puesta en marcha de una organización comunitaria establecida en textos escritos, que significó la trascendencia del derecho estatal sobre el derecho consuetudinario. El Consejo de indias concentró las facultades legislativas, administrativas y judiciales sobre las colonias. La masa de litigios y peticiones indias sirvió para anular el reconocimiento de la costumbre aborígen por la Corona en las regulaciones de gobierno y las nuevas leyes, además que la organización judicial y administrativa fueron obstruidas aún más por las innumerables dilaciones.

Las autoridades dotadas de facultades para dictar reglas fueron: El capitán general y gobernador, Hernán Cortes; El Consejo municipal de Coyoacán; y las audiencias que tenía facultades jurisdiccionales y de gobierno. Y hasta 1786 la división política era: dos reinos, Nueva España y Nueva Galicia; una capitanía general, Yucatán; tres gobiernos, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México; mas de 150 corregimientos y concejos municipales. El gobierno español se ejercía en la Nueva España a través de tres niveles: el central del rey y sus consejos, el virreinal y el local de los municipios, mediante corregidores, sus representantes en los municipios, pero por la necesidad de ingresos los cargos municipales se pusieron en venta, convirtiéndose en propiedad, de la cual era posible heredarla, por lo que el gobierno se convirtió en una elite.

Así el autor Woodrow Borah nos describe que: “en el decenio de 1580 era claro que habían sido vanos los esfuerzos de la Corona y sus administradores en la Nueva España por facilitar la introducción de los indios en el derecho español y sus procedimientos jurídicos.”<sup>3</sup> No se había logrado consolidar un sistema pronto, sencillo, económico y eficaz para la solución de los conflictos, lo que generó reformas en el gobierno e impartición de justicia. Se argumenta que el príncipe y la iglesia tienen la obligación de dar protección especial a los indios en sus quejas y casos, en virtud de tener la condición jurídica de miserables, por lo que contaron con servicios jurídicos especiales, juicios abreviados y sumarios, y con costos reducidos e inclusive gratuitos, bajo esta tónica se instituye el Juzgado General de Indios y el Medio Real de Ministros, este último era un impuesto especial que garantizaba la impartición de justicia, lo que implicaba la existencia de asesores asalariados, con la finalidad de aliviar la carga y recibir de forma pronta la ayuda. El juzgado General de Indios, fue una unidad integral del gobierno colonial español desde 1592 hasta su abolición en 1820; la jurisdicción abarcaba en un primer periodo los conflictos de indios entre sí y en los de los españoles contra indios, además de que era una jurisdicción alterna. El funcionamiento dependía de la audiencia virreinal, que como nos refiere el autor antes señalado, “requería los servicios del asesor, los dos secretarios de gobernación y los dos de cámara, de dos abogados, uno para los casos civiles y el otro para los criminales, los dos procuradores, los dos solicitadores, el relator, el notario, el intérprete y el alguacil.”<sup>4</sup> Los abogados eran letrados, habían seguido un curso en la universidad, ellos preparaban o autorizaban la forma final de quejas, demandas, solicitudes, etcétera, por lo que requerían un conocimiento basto de la ley; los procuradores preparaban y registraban los documentos de los tribunales que fuesen de naturaleza procesal, como la rebeldía, los términos, decisiones interlocutorias o finales, eran el apoyo del abogado, sin embargo, en lugares donde no había abogados ellos realizaban toda la representación jurídica; los solicitadores eran de menor categoría legal y tenían mucho trato con los clientes; el relator era un

---

<sup>3</sup> Borah, Woodrow. *El Juzgado General de Indios en la Nueva España* (trad. por Juan José Utrilla), México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 90.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pp. 242-243.

abogado que revisaba expedientes, señalando los documentos faltantes o solicitudes y resumiendo los puntos principales para el juez. Los trámites que se seguían ante el Juzgado General de Indios eran cuatro: 1) formulación y presentación de la queja o petición, 2) El seguimiento del procedimiento judicial o administrativo, 3) la resolución o decisión, y 4) el cumplimiento de la resolución.

Con esta coyuntura de dominación la tradición del derecho consuetudinario se rompió y la tradición escrita se interrumpió, y la única forma de conservar el derecho originario fue por la tradición oral. La coexistencia de culturas tanto europeas, americanas, africanas y mestizas se intentaron integrar por la corona Española, a través de la separación de los indios tanto de territorio como lo ya mencionado, leyes y tribunales especiales, de las castas e incluso de los españoles, situación discriminatoria pero aprovechada por la relativa autonomía que se les otorgaba; finalmente siempre se situaban al margen tanto en sociedad colonial como en el estado nacional, considerados los indios como sujetos externos.

## 2. Marco histórico

La ilustración como cuerpo de ideas y escritos, cobra forma a finales del siglo XVII y a mediados del siglo XVIII en Francia, Alemania e Italia. La recepción en España llegó en tres etapas. La primera asociada con los escritos de Feijoo, un monje benedictino. La segunda, de 1770 a 1790, presentó una difusión mayor de escritos en las sociedades de amigos de la patria y en la prensa, básicamente eran ideas de una élite que trataba de aplicarlas a la educación, el gobierno y la vida económica, como leales servidores de la Corona. La tercera etapa, 1790-1821, bajo la influencia de la Revolución Francesa, y que con motivo de las guerras fue invadida España y se desploma virtualmente la monarquía, las ideas se difunden más libremente; las ideas de Montesquieu, Locke y Rousseau se divulgan tanto de forma directa como de escritos o discusiones de estos. Básicamente las ideas versan en: la soberanía reside en el pueblo, los monarcas reciben la autoridad por medio de un contrato social, la forma apropiada del gobierno es la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, las cuales deben



mantenerse separadas y no invadirse unas a otras, y todos los hombres son iguales ante la ley y elegibles para todo cargo. El pueblo de un país se constituye en una nación con una sola ley y un conjunto uniforme de instituciones.

La influencia en México de las ideas revolucionarias llegó con el desarrollo de la invasión napoleónica de España y el autor Borah Woodrow nos resume estos acontecimientos de la siguiente manera:

“En 1808, Napoleón indujo tanto a Carlos IV como al hijo de éste, Fernando VII, a abdicar a favor suyo, y en su lugar trató de imponer a su propio hermano José, como rey de España. Un levantamiento popular, apoyado por los ingleses, encontró guía en juntas regionales que pronto se fundieron en un consejo central de la regencia. Éste, a su vez, convocó a las Cortes, que se reunieron en Cádiz y redactaron la Constitución de 1812 para todos los dominios de la monarquía. Esta nueva constitución estaba poderosamente influida por la Constitución francesa de 1791.”<sup>5</sup>

En México los primeros acontecimientos generados en España, provocaron el reemplazo del Virrey, la incertidumbre política y la revuelta encabezada por Miguel Hidalgo. En esta coyuntura las Cortes de Cádiz dieron fuerza de ley a las ideas políticas de gran parte de la Ilustración. El 15 de octubre de 1810, se promete igualdad de derecho a los pueblos indígenas de América si las zonas que estaban en revuelta se sometían; el 9 de febrero de 1811 se extiende la promesa de igualdad en otra resolución asegurando que también serían libres de cultivar los productos que quisieran, y además se les prometió la igualdad en los nombramientos para cargos en los puestos públicos. El 13 de marzo de 1811, las Cortes ratificaron el decreto de 26 de mayo de 1810, lo que conllevó a poner fin al impuesto especial aplicado a los indios y como medidas posteriores, las tierras comunales de los pueblos indios se distribuiría a los indios originarios excluyendo a las castas y a los negros. En agosto de 1811, las Cortes discutieron la categoría jurídica de los indios, en donde resolvieron poner fin a la condición jurídica de los indios como menores.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 390.

La realización principal de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de este mismo año y en la Ciudad de México el 30 de septiembre del citado año, en medio de una rebelión y una guerra civil. Los gobiernos de los pueblos indios se reorganizaron como ayuntamientos constitucionales, con sufragio para todos los ciudadanos varones libres, de apropiada edad y raza. En torno de la ciudad de México desaparecieron los barrios y parcialidades y tomó jurisdicción el ayuntamiento de la ciudad de México. El 15 de noviembre de 1812 las diputaciones provinciales se repartieron y emplearon los fondos de la caja de la comunidad de los indios para habilitar las siembras, esto fue una dotación de terrenos baldíos y en algunos casos terrenos de la comunidad, con la restricción de no poder venderlas ni empeñarlas, y bajo la condición de que si dejaban de cultivarlas por dos años se les repartirían a otros indios. Y como última reforma a la que hacemos referencia es que “se reorganizaron los tribunales de acuerdo con la Constitución, de modo que el Juzgado General de Indios dejó de funcionar como tribunal”.<sup>6</sup>

### 3. Aspecto Jurídico

La Constitución de Cádiz determinó un sistema de gobierno radicalmente distinto, en el que los habitantes serían iguales ante la ley y ciudadanos de una nación común. El gobierno sería una monarquía limitada, dividida en tres poderes en donde se ejercería el poder ejecutivo, legislativo y judicial, es decir, el rey ejercería la función ejecutiva, las Cortes la Legislativa y una judicatura independiente la función judicial. El gobierno local habría de organizarse en ayuntamientos y diputaciones provinciales, con reglamentación de la elección de sus funcionarios. La aplicación de las leyes en asuntos civiles y penales era facultad exclusiva de los tribunales, que se organizaron bajo un sistema uniforme de jueces de paz, tribunales de distrito, con apelación a tribunales que remplazarían a las antiguas audiencias y apelación final a un tribunal situado en Madrid.

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 393.

El fin de las jurisdicciones especiales, el principio de igualdad y el fin de los privilegios quedan fundamentados bajo tres cláusulas constitucionales, de acuerdo al autor Woodrow Borah:

“Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales: y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas. Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley. En los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.”<sup>7</sup>

El fuero sólo perduró para los tribunales eclesiásticos y los militares. Separó a la administración de la justicia civil de la criminal, y en la primera mantiene la posibilidad de recurrir a un árbitro elegido por las partes; y en el segundo rubro le otorgan garantías en su calidad de arrestado y el trato como reo.

Admite la existencia de los derechos del hombre, sin embargo no contiene un capítulo especial, los rubros que sobresalen tratan de la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, además de deslindar los bienes del rey del de los reinos. En lo concerniente al gobierno de las provincias la Constitución les otorgó autonomía política e independencia completa a cada una de ellas, fortaleciendo el autogobierno local y la participación del pueblo en las decisiones políticas.

## II. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

### 1. Marco Histórico

En 1814, con la derrota de los ejércitos napoleónicos se produce la liberación de Fernando VII, quien retorna a España y publica un decreto el 4 de mayo de 1814, en donde anula todos los actos de las Cortes y restaura la monarquía absoluta en España y sus dominios. En México se proclama la anulación de los decretos de las Cortes de Cádiz y la abolición de todos los cambios que de ellas procedieran, además del reestablecimiento de los gobiernos comunales y los juzgados especiales. El Juzgado General de Indios reanudó sus

---

<sup>7</sup> Ídem.

funciones como tribunal y administrador de las parcialidades, y nuevamente se cobra el Medio Real de Ministros.

Dos instrumentos son considerados expresiones máximas del proceso emancipador, y como preámbulo de la Constitución de Apatzingán: los Sentimiento de la Nación de José María Morelos, que los presentó en el Congreso de Chilpancingo en el año de 1813, según alude el autor Ernesto de la Torre Villar, “el manifiesto de mayor contenido político-social de nuestra gesta libertaria, el de mayor nitidez y trascendencia.”<sup>8</sup> Y la Declaración de Independencia firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813, en el cual la nación declaraba haber recobrado su soberanía.

Constitución fundamental que se distingue por dos elementos esenciales: el primero, organiza a la nación y la convierte en un ente autónomo, e introduce un régimen de derecho que garantiza la justicia, la paz y la libertad; el segundo, que es encauzar al progreso y al bienestar general de todos sus miembros a través de la educación y la cultura.

## 2. Aspecto Jurídico

La Constitución de Apatzingán, denominada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 24 de octubre de 1814, no llegó a cobrar vigencia en el país por el estado de guerra imperante, y que de acuerdo al autor Luis de la Hidalga: “es el genuino resultado de un reducido grupo de personas, a cuya cabeza se encontraba Morelos, que vislumbraron a futuro una nación libre, independiente y soberana.”<sup>9</sup>

Los elementos que sobresalen de conformidad con la lectura de la Constitución de Apatzingán <sup>10</sup> radican en; establecer la soberanía en dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad, manifestadas en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; el gobierno se establecerá de

---

<sup>8</sup> Ernesto de la Torre Villar, Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, 1814, en Galeana, Patricia (compiladora). *México y sus Constituciones*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 34.

<sup>9</sup> De La Hidalga, Luis. *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 33.

<sup>10</sup> Carbonell, Miguel, *et al* (compiladores). *Constituciones Históricas de México*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2002, pp. 229-262.

conformidad a los intereses generales buscando la protección para los ciudadanos, que se han unido voluntariamente en sociedad; se consideraron ciudadanos a los naturales del país y a los extranjeros que radicaran en el territorio, que profesan la religión católica, apostólica y romana, y no se opusieran a la libertad de la nación; se proclama la igualdad ante la ley, justificada en ser esta el producto de la expresión de la voluntad general; se confieren amplias garantías en base a los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Las garantías mencionadas anteriormente eran, tales como, la garantía social de la cual se desprende que los funcionarios, sólo podían actuar de conformidad a las facultades que les otorga la ley, y estipula responsabilidad de los funcionarios públicos; protegía de los actos arbitrarios que se ejecutaban sin mandato de la ley; seguridad legal, en tanto que nadie puede ser juzgado sin oírlo legalmente y todo ciudadano se reputa inocente hasta que se demuestre lo contrario; el domicilio como un asilo inviolable; y muy importante, ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido salvo los que formaran la subsistencia pública, el derecho a la instrucción necesaria y la libertad de expresión salvo que se atacaran dogmas, turbe la tranquilidad u ofenda a los ciudadanos.

En lo que concierne al gobierno, la América mexicana se compondría de provincias, las autoridades supremas se depositarían en El Supremo Congreso Mexicano, además de dos corporaciones, la de Supremo Gobierno y la de Supremo Tribunal de Justicia. El Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos por cada provincia con la calidad de ser individuos de excelencia, bajo el mando de un presidente y vicepresidente, dejando clara la maquinaria de elección, además de requisitos, procedimientos y restricciones para ser diputado. El Supremo Gobierno se compondría de tres individuos que debían reunir los mismos requisitos que los diputados, con prohibición de reelegirse, limitaciones y funciones expresas, y se regulaba la forma de elegirlos. El Supremo Tribunal de Justicia se regía bajo la autoridad de cinco individuos, la cantidad podía aumentarse según las necesidades del Tribunal, y estas personas tendrían la calidad de excelencia; dos fiscales letrados, uno para asuntos civiles y otro para

penales con sus respectivos secretarios, con el tratamiento de señoría, su competencia radicaba en conocer causas criminales y civiles en segunda o tercera instancia, el servicio que se pidiera al Tribunal no generaba derechos. Los Juzgados Inferiores tenían la competencia de los ramos de justicia ordinarios para los ciudadanos civiles, y para los eclesiásticos el Supremo Gobierno nombraría a jueces eclesiásticos para conocer en primera instancia de causas criminales y civiles. Y por último el Tribunal de Residencia conocería de las causas por responsabilidad de los servidores públicos, del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, juicios que tardarían no más de tres meses, y si el plazo se excedía quedarían absueltos.

### III. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

#### 1. Marco Histórico

De 1814 a 1819 pasaron en relativa calma, en 1820 zarpa un ejército reunido en Cádiz a América del Sur con la intención de eliminar los movimientos de independencia. Ante la amenaza de sublevación en Madrid, Fernando VII aceptó en marzo la Constitución y el 9 de este mismo mes de 1820 juró observarla. Una vez más se enviaron instrucciones a México de restaurar el sistema administrativo y judicial implantado en 1812; bajo estas circunstancias el Juzgado General de Indios volvió a dejar de funcionar y las parcialidades de México quedaron dentro de la jurisdicción del nuevamente instituido ayuntamiento constitucional.

El 24 de febrero de 1821, Iturbide proclamó el Plan de Iguala y en julio, con un ejército compuesto de antiguos rebeldes y ex soldados realistas, entró en triunfo a la ciudad de México. Una Junta Provisional Gubernativa, soberana, encabezada por Iturbide, se hizo cargo del gobierno. El 21 de febrero de 1822, la Junta expidió el decreto de abolición del Medio Real de Ministros, después de más de dos siglos de mantener gran parte del sistema protector especial de los indios.

Así entonces se concede paso a el concepto de república en un nuevo sentido, en donde la sociedad es igual y regida por un gobierno dividido en tres ramas, cada una con una esfera limitada de poder, hecho que se manifestó en los cambios políticos de los años 1821 a 1823. En mayo de 1822 don Iturbide fue proclamado emperador, y el 18 de diciembre de 1822 una constitución provisional para el nuevo Imperio fue proclamada bajo los mismos principios de igualdad ante la ley, tribunales uniformes, el poder organizado en tres ramas y la existencia de gobiernos uniformes para las ciudades y pueblos.

En abril de 1823 se disolvió el Imperio que fue reemplazado por una república federal, organizada según la Constitución Federal de 1824. El Congreso Constituyente, fue electo proporcionalmente asegurando la satisfacción de las provincias centrales. La Constitución omitió el reconocimiento de Estados libres y soberanos, de acuerdo a la investigadora Josefina Zoraida Vázquez, “al declarar que la nueva nación que asumía la soberanía estaba constituida por las provincias de Nueva España, la capitanía de Yucatán y las Comandancias de Provincias Internas.”<sup>11</sup> Se consolidó al Poder Legislativo como poder supremo, los derechos fundamentales se incluyeron de forma dispersa.

Además de que no se reconocía la existencia de los pueblos indígenas, se daban parámetros para el desmembramiento como entes colectivos; sólo se mencionaban expresamente a los pueblos indígenas, a través de una disposición que otorgaba al Poder Legislativo la facultad de solucionar los asuntos comerciales con los países extranjeros, los estados y tribus de indios, por supuesto regulación muy lejana a la realidad social de los pueblos, y según alude el autor Francisco López Bárcenas, “porque sus problemas iban más allá de los asuntos comerciales, los cuales seguramente eran ajenos a la mayoría de ellos, que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *Contexto Histórico del Constituyente de 1824*, en Galeana, Patricia (compiladora), *op. cit.*, p. 87.

<sup>12</sup> López Bárcenas, Francisco. *Legislación y Derechos Indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Red-es, ediciones Casa Vieja/La Guillotina y Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos y Lingüísticos, 2002, p. 14.

## 2. Aspecto Jurídico

La Constitución fue producto del movimiento de independencia, e influida por el constitucionalismo norteamericano y el liberalismo francés. Así entonces el Estado se proclama como una república federal, representativa e igualitaria. En noviembre de 1824, el Congreso Federal decidió que la capital de la nación debía ser la ciudad de México en un distrito de cuatro leguas de diámetro, centrado en el Zócalo, estableciendo así un Distrito Federal.

Bajo el principio federalista la nación mexicana había marginado a las culturas indígenas, porque no toma en cuenta las diferencias culturales; en el rubro de territorio, no considera las tierras de las etnias, ni el derecho consuetudinario. Además implanta como religión única la católica apostólica y romana, dejando la vida religiosa indígena de lado y por supuesto tuvieron que adaptarse a esta circunstancia, bajo la cual se desarrolló una religión diferente con matices milenarios. Las garantías son escasas y están dispersas.

Fundamentado en el principio de igualdad jurídica, los pueblos dejaron de tener tutela legal para ser tomados como ciudadanos, lo que motiva que desapareciera el fuero que protegía la práctica jurídica consuetudinaria. Y promueve la política de nacionalización de la sociedad, en busca de una misma identidad, intenta la mexicanización de las etnias.

Como se desprende de la lectura de el Acta Constitutiva de la Federación<sup>13</sup>, en sus primeros artículos se declara la emancipación de España y la calidad de ser nación libre e independiente, reivindica la soberanía a la nación y establece que la misma, tiene el derecho de adoptar y establecer la forma de gobierno y leyes fundamentales que mejor se adecuen a sus conveniencias. Adopta el gobierno de República Representativa Popular Federal, reconociendo a Estados independientes, libres y soberanos, radicando el supremo poder federal para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Poder Legislativo se compondría de cámara de diputados y en un senado, los cuales serían nombrados por los ciudadanos, a partir de tal regulación

---

<sup>13</sup> Carbonell, Miguel, *et al* (compiladores). **Constituciones Históricas de México**, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2002, pp. 309-342.



se forja el sistema de representación y elecciones. El Poder Ejecutivo se deposita en el individuo o individuos que señalaren tanto los residentes como los naturales de cualquiera de los Estados. El Poder Judicial se compondría de una Corte Suprema de Justicia y Tribunales establecidos en cada Estado, además se garantiza el derecho a la administración pronta, completa e imparcial de justicia para todo hombre que habite en el territorio de la federación.

No reconoce la pluralidad cultural, limitando a una sola religión y estableciendo como única ley la fundante.

#### IV. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

##### 1. Marco Histórico

Con la firma de los Convenios de Zavaleta se da por terminada la guerra civil de 1832, y se dispone formar un nuevo Congreso nacional y legislaturas en los Estados. Bajo la victoria de los partidos liberales radicales, el General Santa Anna y don Gómez Farías fueron electos presidente y vicepresidente de la República. En el Congreso, en su mayoría radicales, comenzaron a realizar reformas que al principio fueron endebles, pero posteriormente más agudas, lo que conllevó a varias afrentas y levantamientos entre los sectores más conservadores, con las consignas de defensa de los fueros del ejército y de la Iglesia, y además motivadas por la crítica al Sistema Federal. Lo que produce que el General Santa Anna salga a mitigar y reprimir a los rebeldes, situación aprovechada por el vicepresidente Gómez Farías para actuar con su grupo y radicalizar las reformas, tales como: cese de la obligación de pagar el diezmo eclesiástico; arreglo a la enseñanza pública; prohibición a las autoridades eclesiásticas de interferir o predicar sobre asuntos políticos; se suprime la Universidad de México sustituyéndola con la Dirección General de Instrucción Pública. Al regreso del General Santa Anna de la campaña en contra de los rebeldes en 1833 y con un escenario exaltado se genera un distanciamiento entre el presidente y vicepresidente, por lo que el General se aleja para evitar un enfrentamiento.

Bajo este escenario y como lo expresa el investigador Reynaldo Sordo Cedeño “de enero a abril de 1834, Valentín Gómez Farías y su grupo se centrarían en hacer efectivas las reformas... y su gran proyecto: el arreglo de la deuda pública mediante la enajenación de los bienes de la iglesia.”<sup>14</sup> Generando así, el decreto del 17 de abril: “un ultimátum a la Iglesia sobre la provisión de curatos”;<sup>15</sup> acudiendo al General Santa Anna para obtener su apoyo, él concurre y es recibido como el salvador de la religión y de la nación, e intenta interferir en el Congreso y deponer al vicepresidente. Mientras que el 25 de mayo en la villa de Cuernavaca se concreta el Plan de Cuernavaca, que buscaba reavivar la Constitución de 1824, sustentándose en que la crisis se había generado por los congresos nacionales y locales, y la demagogia que permeaba a la nación.

En junio de 1834 la República se encontraba bajo circunstancias caóticas, al borde de una nueva revolución; sin embargo el General Santa Anna con su política moderada, logró reprimir los intentos centralistas limitando las facultades a los congresistas.

En la VI Legislatura que se reúne en enero de 1835 sus miembros, en su mayoría conservadores, se dan a la tarea de revisar a la anterior legislatura y expiden una ley en la que desconocen al vicepresidente Gómez Farías, al mismo tiempo el presidente Santa Anna obtiene un permiso del Congreso para ausentarse a fin de restablecer su salud. Pone en jaque esta difícil etapa como presidente interino de la República don Miguel Barragán, del 28 de enero al 26 de febrero de 1836, a quien corresponde dar por terminada la vigencia de la Constitución Federal de 1824 que se traduce en el fin del federalismo, e instauración de la etapa centralista de nuestro país. Así el 23 de junio de 1835 se convoca a sesiones extraordinarias del Congreso General emplazadas por el Consejo de Gobierno, de acuerdo a las facultades que la Constitución Federal de 1824 que había otorgado, y el 9 de septiembre se expide una ley en base a la cual se declaran como Congreso Constituyente. Y como nos menciona el investigador Emilio Rabasa “Al disolverse, en 1835, las legislaturas de los estados y someterse

---

<sup>14</sup> Sordo Cedeño, Reynaldo. *El Centralista y la Constitución de las Siete Leyes*, en Galeana, Patricia (compiladora), *op. cit.*, p. 97.

<sup>15</sup> Ídem.

a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba, la etapa centralista en nuestra recién formada constitución.”<sup>16</sup>

## 2. Aspecto Jurídico

Bajo el título de “Derechos y Obligaciones de los Mexicanos Habitantes de la República”, en la Primera Ley se consagran las Garantías Individuales, en primer lugar da los criterios bajo los cuales se reconoce y se obtiene la calidad de mexicano, y una vez declarada esta se tendrán como derechos: la seguridad jurídica, nadie puede ser preso sino por mandamiento de juez competente escrito y firmado; el término de detención sería máximo de tres días por la autoridad sino se entregaron los elementos suficientes para la detención a la Autoridad Judicial; se prohíbe la privación de la propiedad salvo en caso de utilidad pública y mediante indemnización; sólo se juzgaran mediante los tribunales establecidos en la Constitución y bajo sus Leyes dictadas con anterioridad; libre tránsito y libertad de expresión. Además de establecer obligaciones tales como; profesar la religión de su Patria, observar la Constitución y las Leyes; cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones; establece en que casos se pierde la calidad de mexicano. En otro apartado regula los derechos del ciudadano, sus obligaciones y la forma de perder los derechos y la calidad, limitaciones para los extranjeros.

En la Segunda Ley se crea al Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos, que tenían como facultades: declarar la nulidad de ley o decreto emanados del Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o el Legislativo; declarar nulidad de actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte cuando estos contravengan a la Constitución; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; suspender a la Suprema Corte de Justicia, y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. Y como último comentario el artículo 17 disponía: “Este supremo Poder no es responsable de sus

---

<sup>16</sup> O. Rabasa, Emilio. *Constituciones Mexicanas*, 3er ed., México, UNAM, 2002, p. 35.

operaciones mas que á Dios y á la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados, ni reconvenidos por sus opiniones”<sup>17</sup>.

En la Tercera Ley Constitucional se delineaba las funciones del Poder Legislativo, sus miembros y el proceso de formación de leyes, este se depositaba en el Congreso General de la nación, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En la Cuarta Ley Constitucional las disposiciones organizaban al Supremo Poder Ejecutivo, depositado en un supremo magistrado denominado Presidente de la República quien duraba en su cargo ocho años, con la posibilidad de ser reelecto.

La Quinta Ley Constitucional regulaba al Poder Judicial de la República que se depositaba y se ejercía, de conformidad a lo referido por el investigador Emilio O. Rabasa, por la “Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia y señalaba las atribuciones de cada uno de ellos”.<sup>18</sup>

En la Sexta Ley Constitucional se determinó que la República se dividiría en departamentos, a su vez en distritos y estos en partidos, el gobierno de los departamentos se ejercería por los gobernadores nombrados por el gobierno general, y duraban ocho años en el poder con la posibilidad de reelegirse; habría una junta departamental que tendría facultades de iniciar leyes en materia de impuestos, educación pública, comercio, industria y la administración municipal. En la cabecera del distrito habría un prefecto nombrado por el gobernador, en la de partido habría un subprefecto nombrado por el prefecto con la aprobación del gobernador, ambos con posibilidad de reelegirse. Existían ayuntamientos a cargo de hospitales y cárceles. Y la Séptima Ley Constitucional, en donde se menciona de acuerdo al autor Emilio O. Rabasa que “prevenía que en el transcurso de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podrían hacer modificaciones”<sup>19</sup>

A pesar de los esfuerzos no se logró la estabilidad política deseada, y se generaron revueltas y pronunciamientos tanto de los partidos de tendencia

---

<sup>17</sup> Carbonell, Miguel, *et al* (compiladores), *op. cit.*, p. 365.

<sup>18</sup> O. Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 38.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 39.

federalista y centralista, se produce la separación de Texas y el intento de Yucatán de proclamar su independencia y la amenaza de intervención extranjera. El General Santa Anna firmó un convenio comprometiéndose a cesar discrepancias y a retirar las tropas mexicanas de Texas, con lo que lograron la victoria y obtuvieron su independencia. El 28 de diciembre de 1836 se firmó el Tratado de Paz y Amistad suscrito con España, por el que se reconoce al país como nación libre, soberana e independiente. Y en febrero de 1838 Francia amenaza con una invasión, reclamaba la indemnización con motivo a los daños causados a establecimientos franceses radicados en México, por denegación de justicia, y actos y juicios de autoridad calificados según ellos como ilegales; hasta que el 9 de marzo de 1839 se firmó un tratado de paz con Francia, y en referencia al investigador Emilio O. Rabasa, “esta guerra, injusta para nuestro país, fue reconocida y llamada “la Guerra de los Pasteles”, por la abusiva reclamación de indemnización que efectuó, entre otros, un pastelero de Tacubaya”.<sup>20</sup>

## V. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

### 1. Marco Histórico

Al iniciarse el año de 1840, las afrentas nuevamente surgieron, diferencias entre aquellos que no les satisfacían las reformas a las Leyes Constitucionales, lo que generó que don Gómez Farías provocara una insurrección el 15 de julio en la capital del país, tomando el Palacio Nacional y al Presidente Bustamante; sin embargo el General Valencia inhibió el levantamiento. Con tales antecedentes y por el temor a afrentas mayores el Congreso procede a revisar íntegramente la Constitución.

Se designa como presidente provisional a don Antonio López de Santa Anna y el 10 de abril de 1842, se realizaron elecciones para elegir diputados propietarios y suplentes y el 10 de junio se declara abierto el periodo de sesiones del Congreso General. Y como nos menciona el investigador antes referido:

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 41.

“Una vez iniciados los trabajos de la Comisión de Constitución, sus miembros se dividieron defendiendo sus principios, lo que originó que se presentaran dos proyectos: uno, suscrito por la minoría integrada por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo, en el que se adoptaba el sistema representativo, popular y federal y otro, presentado por la mayoría integrada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez, que sostenía el sistema republicano, popular representativo.”<sup>21</sup>

Ninguno de los proyectos anteriores tuvo éxito, lo que conllevó a reiniciar sus jornadas, fruto de las cuales se obtuvo otro proyecto en donde ambas partes se hicieron concesiones mutuas; la prensa conservadora criticó el proyecto tildándolo de dejar vulnerable y violentar las creencias católicas, la dignidad y el honor del ejército. El 19 de diciembre de 1842 el gobierno expidió un decreto en donde se facultó así mismo, para nombrar una junta de ciudadanos distinguidos a fin de establecer las bases de la estructura organizacional de la Nación; quedando así formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa.

## 2. Aspecto Jurídico

Nuevamente, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana<sup>22</sup> y de lo que se desprende de su lectura, se insiste en la independencia de la nación y se organiza bajo la estructura de una República Centralista, se dejan intactas la división territorial definida en 1836, se deroga al Supremo Poder Conservador, y declara de nueva cuenta como única la religión católica.

En lo concerniente a las garantías de libertad, seguridad pública e igualdad, trasciende que, los detenidos no podían ser arrestados por más de tres días sin que mediaran los elementos necesarios para su declaración preparatoria ante el juez; hacía distinción entre el lugar en donde se encontraban los sentenciados del lugar de detención; se prohibía jurar sobre hechos propios; el desahogo de la confesión sin el conocimiento de los datos de la causa; el juicio podría prorrogarse en más de tres instancias y la intervención del mismo juez en más de una de esas

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>22</sup> Carbonell, Miguel, *et al* (compiladores), *op. cit.*, pp. 399-438.

instancias. Se establece la pena de muerte, creación de tribunales sin sujeción a derecho, y si el Congreso lo determinaba cabía la posibilidad de suspender las formalidades del proceso, y limitaciones a la libertad de imprenta.

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina. Se dejó al Consejo de Gobierno. El Congreso tenía dos periodos ordinarios de sesiones; se concedía el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, los diputados, a las Asambleas Departamentales y a la Suprema Corte.

El Poder Judicial se integraba de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, los Juzgados de Primera Instancia y los de Hacienda; se encontraba integrada por un fiscal y once ministros. Se crea una Corte Marcial y un tribunal especial, integrado por diputados y senadores encargados de juzgar a los ministros de la Corte.

Una vez transcurridos los tres primeros años de la vigencia de estas Bases, surgen nuevamente roces ideológicos en el país, lo que produjo que germinaran de nuevo las ideas de la monarquía, y finalmente sucumbe su vigencia a levantamientos que proponían convocar a un nuevo constituyente, para poner en vigor los documentos constitucionales de 1824. El Congreso inicia sus labores el 6 de diciembre de 1846, y se designa para integrar a la Comisión de Estudios a los señores Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. Y es de resaltar que don Mariano Otero como mayor aportación propone el amparo, a efecto de que los Tribunales de la Federación protegerían a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes que emanan de ella; lo que motiva que los derechos del hombre no fueran mera declaración, sino una garantía constitucional.

## VI. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

### 1. Marco Histórico

El movimiento de Ayutla fue iniciado por don Juan Álvarez, quien había militado en las tropas de don Morelos, las tropas del primero eran pocas y desorganizadas a comparación de las del General Santa Anna, sin embargo sabe aprovechar el debilitamiento evidente del presidente; la grandeza principal de la Revolución de Ayutla se acapara al lograr deponer al General, y culmina en 1857, año considerado por algunos autores como la verdadera fecha de independencia y soberanía nacional.

El Plan de Ayutla fue proclamado el primero de marzo de 1854, en el se aludía a los grandes errores cometidos por el presidente de la República y daba por terminado el ejercicio del poder público del General Antonio López de Santa Anna, se convocaba a elegir un presidente interino de la República por representantes de cada Estado y territorio, además de convocar a un Congreso Extraordinario a fin de constituir una nación bajo la estructura de República Representativa Popular.

El 11 de marzo de 1854 en Acapulco y con la presencia de don Ignacio Comonfort, se reforma el Plan de Ayutla que determina que la elección del Presidente sería por representantes de departamentos, lo que implica una tendencia centralista.

El 9 de agosto de 1855 salió el General Santa Anna de la capital rumbo a Veracruz, donde se embarcó, y en el gobierno dejó un triunvirato. Por su parte, en Cuernavaca, el General Juan Álvarez nombró el primero de octubre de 1855 a la junta de representantes que habría de elegir al presidente interino, quedando electo el propio don Juan Álvarez. Al poco tiempo y por su mal estado de salud persuade al General Ignacio Comonfort a que ocupe la presidencia interina, lo que no agradó a los conservadores ni a los radicales; pero finalmente habría de convocar al Constituyente y, posteriormente, jurar y firmar la Constitución Liberal de 1857.



El 20 de agosto de 1855 se expidió el Decreto de gobierno que convoca a la nación para la elección de un Congreso Constituyente, lo que significó la restitución de la legalidad, la reimplantación de la soberanía popular a través de los diputados, el goce de las libertades y las obligaciones de los ciudadanos, y la participación política del pueblo en las decisiones sobre el rumbo de la nación. Con estos logros ahora habría que conseguir la conciliación de los diversos sectores de opinión dentro del Partido Liberal, lo que consigue don Ignacio Comonfort y lo convierte en conciliador.

Desde el 14 de febrero de 1856 en la ciudad de México se encontraban las juntas preparatorias que antecedieron al congreso, cuya finalidad era hacer las reformas necesarias a la Constitución Federal de 1824, proceso que duró un año y concluye el 17 de febrero de 1857.

## 2. Aspecto Jurídico

Para consolidarse como nación, México tendría que implantar el respeto de los derechos humanos frente al Estado, idea que se retoma por los constituyentes en tanto que reconocen los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las garantías estarían consagradas en los artículos 2 al 29 íntimamente ligadas con los derechos de seguridad, libertad, propiedad e igualdad.

En su artículo segundo se declaraba, que todos nacían libres y que los esclavos que se encontraran en territorio nacional recuperarían su libertad; reconocía la igualdad de todos los habitantes de la República, en donde la prohibición de fueros era esencial para alcanzarla, se quería limitar el poder del ejército y de la iglesia. Como escribe la autora Margarita Moreno-Bonett la igualdad en el principio de aplicación de la ley buscaba, “acabar con las diferencias sociales a partir de la eliminación de todo tipo de desigualdad fue una meta del liberalismo”.<sup>23</sup> Se afianzaría la seguridad no sólo para el individuo sino

---

<sup>23</sup> Moreno-Bonett, Margarita. *Los derechos individuales en perspectiva histórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, p. 143.

además, para su familia, domicilio, papeles y posesiones, protección consagrada en su artículo 16, en donde también contemplaba la excepción de flagrancia.

En torno a la defensa de la libertad como derecho fundamental, se prohíbe la esclavitud; se otorga la libertad de escoger la profesión o actividad a la que desea dedicarse siempre que sea honesta y útil, se suprimen penas corporales. Lo que abre la posibilidad de que las clases más desprotegidas dejaran de trabajar en situaciones similares a la esclavitud, hecho que acontecía con los indios de Yucatán, quienes eran sometidos a prisión y castigados a trabajos forzosos.

La libertad de enseñanza hacía culminar la lucha por la autonomía de la Iglesia y quitarle el monopolio educativo, con actitud conciliadora se dice que la educación no debía caer en intolerancia. Bajo esta misma dinámica se establece la libertad de manifestación de ideas, de imprenta, y el artículo 15 proclama la libertad de cultos bajo la consideración de libertad de conciencia.

En las sesiones constituyentes de 1856, los Derechos Indígenas fueron reconocidos dentro de la coyuntura nacional, como se desprende de la intervención del diputado José María del Castillo Velasco, al que hace referencia el investigador Francisco López Bárcenas:

“describe los estragos padecidos por una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita...reivindicó terrenos para el uso común de sus pueblos, así como para reparto entre los individuos que los integraban,... también exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas... y expresó su convicción de que urgía remediar los abusos que sufrían y buscar la manera de mejorar su condición económica...”<sup>24</sup>

Posteriormente se oyeron discursos en contra de tal propuesta que versaban en no considerar a las mismas, sobre todo en materia de justicia de donde se abstraía un jurado popular, porque no los consideraban aptos para otorgar la garantía de defensa a quienes juzgaran. Sin embargo la opinión de don Ignacio Ramírez, la cual rescata el investigador Francisco López Bárcenas, y a la

---

<sup>24</sup> López Bárcenas, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, op cit, p. 15.

que hacemos referencia, alude a la necesidad de legislar en base a las necesidades reales del país:

“Levantemos ese ligero velo de la raza mista que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola... muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un origen diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa.”<sup>25</sup>

Sin embargo esta discusión no prospero, por considerarse que era más importante enfocarse en la propiedad de tierras de la iglesia y la escisión de la relación iglesia-estado.

Los legisladores querían que fuera una Constitución precisa en sus artículos, que no se prestara a dobles interpretaciones, y accesible al pueblo, de donde el cronista Francisco Zarco, referido por la autora Margarita Moreno, comenta:

“Las Constituciones se escriben para el pueblo, deben estar al alcance de las inteligencias más pobres, han de ser entendidas sin necesidad de luminosos comentarios, y el proyecto que hoy discutimos ha de servir de texto a las decisiones de los tribunales del último orden, a los gallos de los jurados que el mismo proyecto quiere establecer”.<sup>26</sup>

Por lo que respecta al sistema político las reformas más importantes son: la República se organiza como sistema unicameral, el Poder Legislativo se deposita en una sola asamblea; la soberanía nacional radicaría esencial y originalmente en el pueblo; el amparo se formula para controversias que se suscitasen por leyes o actos de autoridad que violaren las garantías individuales o de la Federación que vulneren la soberanía de los Estados, o cuando estos invadan la esfera de la autoridad federal; y el juicio político integrado por dos jurados, el de acusación (un individuo por cada Estado) y el de sentencia (el Congreso de la Unión).

La Constitución Federal de 1857 constó de 128 artículos, de ocho títulos y un transitorio, que contemplaba los elementos liberales de su momento y como

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>26</sup> Moreno-Bonett, Margarita, *op cit.*, p. 145.

señala el investigador Emilio O. Rabasa: “Era breve, sobria y tendía a ser conciliadora. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista.”<sup>27</sup>

## VII. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE 1917

### 1. Marco Histórico

El primer ejercicio presidencial de Benito Juárez ocurrió por el abandono del Poder Ejecutivo a cargo del General Ignacio Comonfort, y parafraseando al autor Luis de la Hidalga, “quien habiendo apresado arbitrariamente a Juárez lo libera el 11 de enero de 1858, tras haber abjurado la Constitución de 1857”.<sup>28</sup> Asume el mandato el 19 de enero de este último año, toma posesión del cargo en Guanajuato, y es hasta el 15 de junio de 1861 que jura el cargo, porque debido al estado de guerra en que se encontraba la nación no se podía reunir el Congreso.

Aún durante la Intervención Francesa, Benito Juárez no dejó de ser presidente, porque dentro de su carroza, en tránsito por la República y combatiendo a los franceses, continuó su mandato, cabe mencionar al autor Luis de la Hidalga que refiere, “y en cada plaza tomada por su reducido ejército y los correligionarios que siempre le siguieron, se tomaban las medidas conducentes para la reintegración de la República, hasta el último bastión que fue en Querétaro”,<sup>29</sup> donde es vencido el invasor, y posteriormente se juzga a Maximiliano quien es condenado y fusilado.

En 1867 se restaura la República y cobra vigencia la Constitución Federal de 1857 y las Leyes de Reforma. Posteriormente se convoca a elecciones en donde Lerdo de Tejada exhorta al pueblo para que exprese su conformidad y autorice al Congreso, a fin de reformar y adicionar la Constitución; fundamentalmente para recobrar el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial e integrar al Congreso mediante dos cámaras.

---

<sup>27</sup> O. Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 72.

<sup>28</sup> De La Hidalga, Luis, *op. cit.*, p. 321.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 322.

A la muerte de don Benito Juárez, le sucede don Sebastián Lerdo de Tejada, quien continua con la misma política, al término de su periodo como presidente sustituto en 1872 es reelecto para el siguiente periodo, y a tan solo un mes del término de su mandato como presidente sustituto por el General Porfirio Díaz, proclama el postulado supremo de la No Reección del presidente, en el Plan de Palo del 21 de marzo. El país vuelve a los cauces de la lucha armada, lo que impidió un cabal desarrollo de la República.

Don Porfirio Díaz entra victorioso al frente de su ejército a la capital, y se declara como Jefe del Ejército Constitucionalista, tomando el Poder Ejecutivo y ocupándolo hasta el 5 de diciembre de 1875, dentro su corto periodo envía al Congreso la iniciativa de No Reección para elevarla a principio constitucional. En 1877 nuevamente asciende al poder el General Díaz y un año después reforma el artículo 78 constitucional a fin de poder ser reelecto. Y en 1884 presenta su candidatura, y a su triunfo electoral es investido como presidente de la República para el periodo del 1° de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888, poder que por seis subsecuentes reelecciones ejerce hasta ser depuesto en 1911 por la Revolución Maderista de 1910.

El Plan de San Luis, suscrito por don Francisco I. Madero, convoca al pueblo de México a la Revolución, ataca a la Dictadura del General Díaz, y a las autoridades emanadas del voto popular, por no haber sido votadas por el pueblo.

Retomando al autor Luis de la Hidalga:

“Manifiesta que el abuso a la Ley de Baldíos, fue causa del despojo arbitrario a los pequeños propietarios y a la mayoría de los indígenas a los que se les privó de la tenencia de la tierra, por lo tanto exige la restitución de las tierras... y el pago de indemnizaciones por perjuicios causados, lo que representa en ese momento una verdadera revolución agraria...”<sup>30</sup>

Don Francisco I. Madero asume la Presidencia de forma provisional, mientras se celebraban las siguientes elecciones. Los revolucionarios consideran que él y don Pino Suárez son los candidatos idóneos, así que como se acordaba en el Plan de San Luis, al ocupar la presidencia interina don Francisco León,

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 343.

convoca a elecciones y con la fórmula Madero-Pino Suárez triunfan arrolladoramente, asumiendo el mandato el 6 de noviembre de 1911.

En éste último año, bajo el ideal agrarista se une a la revolución el General Emiliano Zapata, quien coincidía plenamente con las aspiraciones de las afirmaciones del Plan de San Luis, pero al término de la Revolución al no continuar el Presidente Madero con el contenido agrario de dicho Plan, se pronuncia contra él tildándolo de traidor a la Revolución. El 28 de noviembre de 1911, una Junta Revolucionaria presidida por el General Emiliano Zapata, expide el Plan de Ayala en donde sostiene la necesidad de derrocar al Presidente Madero; uno de los más importantes artículos menciona que los terrenos, montes y aguas que hayan sido usurpados por los hacendados o caciques de manera injusta, entrarían en posesión de los bienes inmuebles, los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes de las propiedades de las cuales habían sido despojados, lo que se pediría ante tribunales especiales que se establecerían al final de la Revolución.

En 1913 tras el asesinato del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez perpetrado por el General Victoriano Huerta, provoca conmoción en la sociedad y reacciones políticas adversas hacia él por haberse adueñado de la presidencia de forma tan inmoral, por tal hecho Don Venustiano Carranza se levanta en armas en contra de él y en Coahuila el 26 de marzo de 1913 expide el llamado Plan de Guadalupe, desconociendo todo orden político y convoca a nuevas elecciones generales en cuando se haya restablecido la paz.

En las adiciones al Plan de Guadalupe expedidas en Veracruz en 1915, se expresa que subsistirá el mismo hasta el triunfo completo de la Revolución, y que Don Venustiano Carranza seguiría en el cargo de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. Se celebra el Pacto de Torreón cuyo principal objetivo era el bienestar general y el mejoramiento y apoyo a campesinos y obreros, reconociéndoles la posesión de tierras que por derecho les pertenecía, buscando resolver eficazmente el problema agrario. Al no aceptar tal acuerdo, la relación entre los generales Zapata y Villa fue más difícil, ambos convocan a una nueva convención el 15 de febrero en Cuernavaca que

concluye en Toluca el 24 de agosto, en donde incluyen reformas políticas y sociales dándole mayor importancia a los problemas obreros y en materia agraria.

Una vez restaurado el orden jurídico y ya mediante elecciones constitucionales, el General Carranza precipita la elaboración del Proyecto de Reformas Constitucionales, con objeto de organizar el nuevo Estado con una Constitución adecuada a las circunstancias. Se expiden leyes en materia fiscal a fin de que haya equidad en el sistema de impuestos, para proteger a los obreros y a todas las clases proletarias, crear libertad municipal, independizar al Poder Judicial Federal y los estatales, revisión a las leyes del matrimonio y el estado civil de las personas, revisión de Códigos, reformas al procedimiento judicial, se revisó y expidieron Leyes Agrarias para la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales; una vez que se analizan a profundidad todas estas normas jurídicas fueron expedidas, a fin de anticiparse con algunas leyes sobre materias básica de legislación secundaria, no constitucional.

Los colaboradores de don Venustiano Carranza y él mismo, fueron muy cuidadosos en buscar la mejor opción, por los costos tan altos que había representado la Revolución tanto en bienes como en personas, por lo que llegaron a la conclusión de la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, con el objetivo de consolidar el movimiento revolucionario. Se instala en la Ciudad de Querétaro e inicia la celebración de sus Juntas Preparatorias el 21 de noviembre de 1916.

El primero de diciembre, el Proyecto de Constitución Reformada de don Venustiano Carranza es presentado a los diputados constituyentes, sometiéndolo a su consideración y los motivos que lo justifican. El contenido esencial de acuerdo a lo que escribe el investigador Luis de la Hidalga, quien parafrasea al propio Carranza, es el siguiente:

“Una Constitución ha de tener vitalidad para asegurar una larga duración, por tanto ha de darse a las instituciones sociales su verdadero valor, a fin de orientar convenientemente la acción de los poderes públicos y fundamentar los procedimientos del gobierno, porque el pacto social debe reposar en una organización política amoldada a la manera de sentir y de pensar la masa popular,

satisfacer las necesidades y proteger el pleno uso de libertades, sin las cuales carecerían de vida y provocarían el despotismo.”<sup>31</sup>

## 2. Aspecto Jurídico

La Constitución Federal de 1857 fue reformada y adicionada, mediante la incorporación de la ideología que se recogía en las Leyes de Reforma, de los diversos Planes y Manifiestos Revolucionarios, del Plan de San Luis, del de Guadalupe y sus adiciones de 12 de diciembre de 1914 expedidas por el Presidente Venustiano Carranza desde Veracruz donde se había instalada provisionalmente su gobierno; habría de ser materializado en esa Constitución Reformada de Querétaro. Así al analizar el Proyecto, enviado por el Presidente, el Constituyente lleva a cabo su creativa actividad al dar fortaleza a los artículos 3°, 27, 123 y 130.

El artículo tercero de conformidad al sentido socialista que permeaba a la Constitución, determina que la educación es laica, la libre enseñanza, prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de todo culto el establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, considerado a la vez como garantía social e individual.

Son estimados como lo más novedoso del texto constitucional, el artículo 27 relativo a la materia agraria y el artículo 123 en cuanto al trabajo y los derechos de los obreros, por tratarse de los dos más graves problemas existentes desde la Colonia, poco mejorados en el México Independiente y se agudizan en el Porfiriato. El artículo 27 limitaba a las corporaciones civiles o eclesiásticas en su capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, a excepción de los destinados para su actividad; en materia agraria solo establecía que los ejidos de los pueblos, se disfrutarían en común por sus habitantes hasta que fueran repartidos por la ley que se expidiera al efecto; contemplaba la protección de la tierra, a fin de evitar que volvieran los abusos del clero. Ambos artículos, junto con el tercero, se convirtieron en la génesis del Derecho Social, como una aportación de México al Constitucionalismo Universal.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 364.



Y el artículo 130 que contenía la facultad de los poderes federales para intervenir en todo lo concerniente a materia de culto religioso; el principio de separación Estado-iglesia por ser independientes entre sí; el impedimento del Congreso de dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna; el matrimonio como contrato civil, y como competentes de este y los demás actos del estado civil las autoridades y funcionarios del orden Civil en los términos de la ley recurrente.

En lo que respecta a las Garantías Individuales se mantuvo la idea de que la fuente de estas eran los derechos del hombre, el Constituyente consideró que debían consignarse y describirse claramente, para impedir que su ejercicio quedara supeditado a la elaboración de leyes secundarias o a la libre interpretación de la autoridad. Transcendió dentro de las discusiones de los diputados, primero el reconocimiento de los derechos humanos y la protección por parte del Estado, segundo resaltar la influencia y permanencia de estos derechos; así entonces se consagran las garantías y como titulares de estas a toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional.

Las diversas discusiones jurídicas reflejaban una realidad que impulsaba a adoptar los cambios necesarios dentro de la sociedad, así se votó de forma unánime que la libertad es un derecho natural e inalienable reconocida por el artículo segundo, que se relaciona con el quince en donde se prohíbe la celebración de tratados internacionales de extradición de delincuentes, de orden común que tengan condición de esclavos y además el artículo quinto, que prohíbe todo contrato, pacto o convenio que se traduzca en el menoscabo o pérdida de la libertad por razones laborales, educativas o religiosas o bien que obligue a la persona a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

Los artículos cuarto y quinto son considerados como los antecedentes del artículo 123, en tanto que consagra el derecho a un trabajo digno y a la libre elección de una profesión o trabajo de conformidad a los intereses personales.

Además de consagrar la libertad de la manifestación de las ideas salvo que ataque la moral, que para evitar malas interpretaciones la propia Constitución y el Código Civil señalaba los casos específicos; la libertad de imprenta, que es

considerado como una necesidad, para expresar los cambios y opiniones de la nación; el derecho a la libre asociación con cualquier objeto lícito, considerado como un escenario básico para el libre intercambio de ideas y para forjar la democracia, esto es fomentar que el ciudadano participe en la vida política del país; la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas además de prohibir el fuero, esta disposición tenía la finalidad de erradicar la impunidad del fuero del ejército frente a los delitos civiles; y la libertad de profesar la creencia religiosa que más conviniera al particular.

Y como última garantía la investigadora Margarita Moreno-Bonett nos menciona, “a juicio de los constituyentes de Querétaro, el derecho de amparo era la garantía de las garantías”<sup>32</sup>, considerado como una de las más grandes conquistas de la libertad mexicana, para que los derechos del hombre estén siempre garantizados por el Poder Público.

---

<sup>32</sup> Moreno-Bonett, Margarita, *op. cit.*, p. 292.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL DERECHO INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### I. EL NACIONALISMO COMO IDEOLOGÍA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

En la discusión de Valladolid sobre el trato injusto e ilícito a los indios en la Conquista de las Indias, a mediados del siglo XVI, en donde participaron teólogos, intelectuales y juristas comienza la disputa de cual era la calidad de los naturales, para posteriormente considerarlos como verdaderos hombres que en su posición de cristianos o no creyentes, no podían ser privados de su legítima libertad y propiedades. Así entonces la condición jurídica del indio fue la de ser libre e independiente, junto con el reconocimiento de la república de indios gobernada por sus propias autoridades y con coexistencia paralela al de la república de españoles, considerando a los indios como sujetos de derecho natural, como hace referencia el autor Luis J. Molina Piñeiro:

“La argumentación de esta discusión es el tema central del ius naturalismo español (Francisco Vitoria, 1539), que sirvió para justificar el dominio de los castellanos, referido a la sociedad y comunidad naturales entre los hombres basada en el ius gentium y la sumisión libre y voluntaria de los indios.”<sup>57</sup>

En 1533 se expidió una Bula mediante la que se reconoce la naturaleza racional de los indios, su derecho a ser aceptados como libres y la facultad para ejercer el dominio sobre sus propiedades. La política de indios de esta etapa y el indigenismo en el México Moderno, recopila el autor Fernando Castro y Castro del investigador Carlos Montemayor, “constituyen parte de un proceso político y social... que tiene como eje recurrente el cuestionamiento de la condición política de los pueblos indígenas y sus derechos agrarios y se ha caracterizado por la

---

<sup>57</sup> Molina Piñeiro, Luis J. *Temas de Sociología Jurídica*, UNAM, México, 1996, p. 276.

resistencia de los pueblos...”<sup>58</sup>. Continuando con su idea, el indio no pudo gozar cabalmente del dominio de sus propiedades, para este la tierra se asimilaba a un ser vivo al que tenía que agradecer la vida y su continuidad, no era considerada como sujeta a la posibilidad de transmitirse a distintos dueños, tales conceptos aun son compartidos por los pueblos indios de hoy.

Tres siglos después el concepto de indio ya no tuvo la acepción de bárbaro, se revaluó la cultura prehispánica y se compara con la de otros pueblos, con lo que se erige como parte del origen Mexicano, además del mestizaje como la naturaleza original de los mexicanos, ideas sobre las que se fortalece el movimiento independentista de las guerras libertarias del siglo XIX; y como explica el autor Carlos Montemayor “desde entonces el indio adquiere una presencia fundamental de carácter político o de carácter histórico, cuando se aplica a su propio pasado al del país, estamos cerca del origen de la mexicanidad.”<sup>59</sup>

Al inicio del siglo XIX, la sociedad mexicana se desenvolvía dentro de agudas desigualdades tanto económicas como culturales, el mestizaje no tuvo el resultado armonioso de la fusión tanto cultural como social de dos poblaciones, como así se había planeado, sino como lo refiere el autor Carlos Montemayor “el resultado de la incorporación de la población indígena en los cauces occidentales o criollos. Mestizo el que había dejado de ser indio, un inmigrante de la cultura económica dentro del propio país.”<sup>60</sup>

El estado nacional imperante actualmente se sustenta bajo el pacto cívico desde la Revolución de 1910-17, fundándose en la idea de una sociedad homogénea, integrada por individuos jurídicamente iguales y sometidos a un mismo orden jurídico. El Constituyente se propone la construcción del proyecto que unificara las diferentes expresiones que confluyeron en la Revolución, mismo que se sustenta por la doctrina del Nacionalismo Revolucionario que se expresa a través de manifestaciones culturales, dirigidas a consolidar una sola cultura nacional. Y como describe el autor José Joaquín Flores Félix:

---

<sup>58</sup> Montemayor, Carlos. *Los Pueblos Indios de México Hoy*, en Castro y Castro, Fernando, *Identidad Nacional*, México, Fundación Metropolitana y Fundación Miguel Alemán, 2002, p. 178.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 180.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 181.

“La formulación de la legislación agraria y laboral, así como los aportes en materia de asistencia social conjuntamente con la sólida presencia del Estado en la conducción de la economía, sin desechar a la iniciativa privada, sustentaban con los hechos esta concepción destinada a lograr una sociedad homogénea.”<sup>61</sup>

El régimen emanado del pacto revolucionario, otorgó a los indígenas un trato distinto, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo. En el primer rubro se reparten tierras a través de la reforma agraria, en el aspecto ideológico o adjetivo el indígena es vanagloriado como el vértice del pasado, forjándose así una nueva raza denominada por José Vasconcelos como la raza cósmica, de donde referimos al autor Arturo Warman, “se rindió culto y admiración a los indígenas “puros” previos al contacto, se celebró su estética y sus conocimientos... y hasta se especuló sobre su organización social cercana al socialismo.”<sup>62</sup> Pero finalmente el verdadero heredero del pasado glorioso fue el mestizo, dejando el pensamiento Revolucionario sobre los indígenas actuales un atraso y marginación, tildándolos de ser un sector no funcional para el progreso del país.

Con la finalidad de incorporar a los indígenas a la nación se crea la política del indigenismo y se fundan las instituciones del Estado para cumplirlo; de las que sobresalen las educativas tal es el caso de la escuela rural, misiones culturales y el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. Esta política fue más importante como discurso que como acción pública, no fue trascendente, si bien es cierto que logró algunos cambios estos no contribuyeron a remontar la posición de los indígenas, con un estatus de marginación y carencias; tampoco se logró erradicar la discriminación que es aún una limitante y estigma del desarrollo como personas y como grupo.

Faltó considerar los valores humanos a fin de lograr una convivencia solidaria y coadyuvante de una conciencia colectiva, que permita establecer una responsabilidad individual hacia la responsabilidad social, buscando como meta la aceptación de la pluralidad de la coexistencia de los diferentes grupos en la

---

<sup>61</sup> Flores Félix, José Joaquín. *La Revuelta por la Democracia, Pueblos Indios, Política y Poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y El Atajo Ediciones, 1998, p. 49.

<sup>62</sup> Warman, Arturo. *Los Indios Mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 32.

realidad humana. Y como extrae el autor Fernando Castro y Castro de José Landa y Juliana González;

“Los valores comunitarios de la justicia, la solidaridad y la fraternidad son todos ellos valores fundados en el esencial reconocimiento de la heterogeneidad histórica y social, de la diversidad inherente a la existencia humana, del significado positivo de dicha diversidad.”<sup>63</sup>

En lo que respecta a los debates que se generaron durante el Congreso Constitucional de 1916 a 1917, en la discusión relativa al artículo primero, mismo del que se desprenden dos principios consistentes uno en la obligación de la autoridad de garantizar el goce de los derechos fundamentales a todos los habitantes, y dos la restricción a modificar la protección de los mismos salvo que se actualizaran las hipótesis de conformidad a la propia Constitución. Sesión en donde interviene el señor Rafael Martínez de Escobar quien representaba, dentro de la Asamblea, a diversos pueblos indígenas, quien consideró que el mencionado artículo era superior al anterior de la Constitución Federal de 1857, le parecía que contenía una esencia valiosa en tanto que resguardaba las garantías individuales; sin embargo encontró un defecto que explicaba basándose en las ignominias bajo las cuales se encontraban los naturales, llevados a las plantaciones de tabaco, henequén y a otras zonas en donde eran obligados a trabajar bajo condiciones infames y tratados no como hombres sino como bestias, y si bien era cierto que se consagraba la protección a todo ciudadano se corría el riesgo de renunciar a tales prerrogativas a través de la firma de un contrato, mismos que se vendían en varios comercios, con la finalidad de realizar una transacción con el objeto de coartar las garantías, por lo que propone:

“De manera que si nosotros aclaramos el artículo 1º, habremos realmente cerrado la puerta a todas las infamias... De un modo parcial se dice que los ciudadanos tienen garantías; también podrá precisarse de un modo absoluto que no pueden renunciarse en ningún caso esas garantías...”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> González, Juliana y José Landa (coordinadores). *Los Valores Humanos en México*, en Castro y Castro, Fernando, *op. cit.*, p. 178.

<sup>64</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, Tomo I, 3era. Edición facsimilar, 2002. p. 619.

En el artículo tercero también hay una moción en lo que respecta a los pueblos indígenas, por parte del C. Celestino Pérez quien se dice elegido por un puñado de indios quienes desean que a través de él sean oídos sus reclamos, sus quejas y además asevera que sería la primera vez que el abogado de estos pueblos hablaría con libertad plena, y la primera vez que se oiría a ese grupo. Y muy de acuerdo con el contenido y la escisión de la relación iglesia-estado, además de la libertad de enseñanza; se abstrae un fragmento de su discurso de donde se percibe el sentimiento nacional de este momento histórico:

“Yo hablo por mi grupo de indios, y entiendo que todos los que están aquí reunidos, si en efecto son genuinos representantes, como lo soy yo, hablarán por sus representados; no es, pues, el deseo mío, no es el deseo de un grupo, no es el deseo de un conjunto de individuos; es el deseo de toda una nación, de todo un pueblo, son las necesidades las que nos dicen, las que nos piden la creación de leyes de acuerdo a las mismas.”<sup>65</sup>

En alusión a las reforma del artículo 27 consideran dar una función social a la tierra, tan importante que lo acaparan a un elemento equilibrador de la riqueza pública, y otorgan el beneficio a través de la especificación de los preceptos constitucionales para obtener el fraccionamiento de los latifundios, así entonces bajo el principio de que “la tierra es de quien la trabaja” buscaban la restitución de las tierras usurpadas. Bajo este tenor se debatía y aseguraba que la cuestión agraria era el problema medular de la revolución, en tanto que si no se resolvía debidamente continuaría el levantamiento armado; así el C. Navarro declara que:

“El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates, en revoluciones que a la larga resulten estériles.”<sup>66</sup>

## II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LOS PUEBLOS INDIGENAS

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 698.

<sup>66</sup> Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, 6ta. ed., México, Porrúa, 1983., p. 112.

La historia constitucional de los Pueblos Indígenas es mínima, salvo la referencia específica que se hace en la Constitución de 1824 en donde se faculta al Congreso General, para legislar el comercio entre naciones extranjeras y tribus de indios. Además de la inclusión de políticas que aplica el Estado benefactor, a partir de sus acciones institucionales a las comunidades indígenas para su protección denominada indigenismo. Sin embargo no satisface las verdaderas aspiraciones y necesidades, solo se acaparan a sujetos de amparo dentro de los sectores vulnerables; además sus pretensiones no se mitigaron con las garantías y modificaciones contempladas en los artículos constitucionales, como el 3° sobre la educación, el 27 sobre la tierra, el 39 sobre el gobierno, el 115 sobre libertad municipal, el 123 sobre el derecho al trabajo, se precisaba un espectro mayor de garantías como el reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público.

Asimismo la expresión lograda en el escenario de los Derechos Humanos, suscitando que se limitara la trasgresión que se venía generando sobre sus derechos fundamentales, de donde explica el autor Joaquín Flores Félix:

“... no quiero decir que se hayan convertido en un sector privilegiado dentro de la tan amañada cultura de la violencia que priva, principalmente, en el campo mexicano, pero sí hay que reconocer que las luchas de los Pueblos Indios contra la violencia, es otro proceso social que está empezando a caminar.”<sup>67</sup>

El principal medio de identificación era la tierra, y por ello la garantía social más trascendente fue el Artículo 27 fracción VI de la Constitución,<sup>68</sup> que hace mención de sus derechos sobre los bienes de las comunidades indígenas; además según el autor Joaquín Flores Félix, “no se deben soslayar las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales para facilitar su jurisdicción en los procedimientos de justicia del Estado desde su condición étnica.”<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Flores Félix, José Joaquín, *op. cit.*, p. 55.

<sup>68</sup> González Navarro, Gerardo N. **Derecho Agrario**, México, Oxford, 2005, p. 73.

<sup>69</sup> Flores Félix, José Joaquín, *op. cit.*, p. 55.



Abordando el Artículo 27 afondo, en un comienzo la propiedad de las tierras y aguas no era considerada como originaria de la Nación, salvo aquellas que fueran de propiedad privada y causaran perjuicio social quedarían nacionalizadas y vueltas al Estado. El derecho de reversión que tenía la Corona Española sobre los derechos territoriales, finalmente fue retomado por el actual artículo que fue votado sin mayores dificultades y sin mucha interrupción.

Los Pueblos Indígenas convertidos en grupos humanos agregados a la Nación, evolucionan naturalmente en el tiempo y como resultado de resistencias y actividades propias, quienes caminan conjuntamente la misma trayectoria del Estado que arribaba a la conformación de la llamada civilización. Consideraban que los naturales eran atrasados y se traducían en un lastre social, sin considerar que son pueblos diferentes que viven y luchan con arreglo a sus condiciones y a sus propias capacidades. Por supuesto el Congreso Constituyente no podía desprenderse de los antecedentes del Partido Liberal que debía ser una continuidad, en el marco ideológico del individualismo y el liberalismo que no era factible sacrificar, por un sentido colectivista. Haciendo referencia al autor Andrés Molina Enríquez:

“En la vida de todos los pueblos, los derechos de la propiedad y muy especialmente los de la propiedad de la tierra, traducen todos los progresos alcanzados; son la vertebración que da fuerza positiva y trascendencia social a dichos progresos... un estado de revolución indica un estado de incongruencia entre los hechos positivos y las formas legales de la propiedad.”<sup>70</sup>

Los sucesos que generan el texto y reformas al Artículo 27 son: los latifundios en manos de los españoles y los criollos que se acrecentaron con los despojos de los pueblos indios, justificándose en el supuesto jurídico de que toda posesión supone un derecho de propiedad; asimismo las sociedades extranjeras se refugiaban bajo este principio, y decían haber adquirido el petróleo, por lo que había que supeditar los derechos privados a los intereses colectivos. La cuestión agraria buscaba que la producción agrícola fuera suficiente para alimentar a la

---

<sup>70</sup> Molina Enríquez, Andrés. *Con la Revolución a Cuestas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 405.

población, que fuese lo más barata posible y accesible, el de hacer la producción en porciones pequeñas a fin de que mayor número de familias tuviera participación de los beneficios que se obtuvieran. Lo que no se hubiera logrado dentro del régimen de propiedad privada ilimitada e inviolable.

El máximo postulado de este artículo fue “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>71</sup> Se dice que la concepción de la propiedad originaria se justifica en tanto que se considera la única forma de construir una nación, en base a otorgar el control soberano de sus recursos naturales a la sociedad. Además de considerarse como la inserción *sui generis* de la propiedad privada en donde el Estado únicamente transmite el dominio de la cosa, separándose del concepto romano en donde son necesarios los tres atributos que ya habían sido reconocidos por el Código Civil.

La inserción del concepto comunidad es según hace referencia el autor Carlos H. Durand Alcántara, “desde el punto de vista del discurso jurídico utilizado por el legislador para referirse a las poblaciones indígenas”<sup>72</sup>, lleva al legislador a englobar a las 64 etnias existentes en ese momento, es un concepto genérico para denominarlas, y parafraseando nuevamente a dicho autor: “Con este tipo de conceptualizaciones, las comunidades indias de México aparecen como una serie dispersa de pequeñas poblaciones, inconexas carentes de pasado, y sin posibilidades de crecimiento político-social propio, digamos incluso sin cultura propia.”<sup>73</sup>

Cabe mencionar el artículo 30 constitucional determina que la población establecida en territorio nacional tendrá el estatus de ciudadano mexicano, dejando de lado la diversidad étnica; y la igualdad jurídica reconocida como garantía individual en donde homogeniza a los indígenas, integrándolos al proyecto nacional, con lo que hizo iguales a los desiguales.

---

<sup>71</sup> González Navarro, Gerardo N., *op. cit.*, p. 70.

<sup>72</sup> Durand Alcántara, Carlos H. *Derecho Indígena*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>73</sup> Ídem.

### III. LA REFORMA AL ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL DE 1992

La Constitución Política se modificó en 1992 para incluir los Derechos de los Indios mexicanos, por vez primera la agenda nacional contiene presencia indígena, se considera el inicio para la construcción de una nación plural y equitativa. La reforma es motivada por los movimientos sociales rurales y campesinos de las organizaciones indígenas nacionales e internacionales, en búsqueda del reconocimiento de la personalidad jurídica de las colectividades de indios. Bajo tales circunstancias el Presidente Salinas de Gortari convocará el 10 de abril de 1989 a la sociedad mexicana con el objetivo de reconocer a dichos pueblos, fundando la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indios misma que no tenía representación indígena y estaba encabezada por el licenciado Jorge Madrazo, quien redacta una propuesta para la adición del artículo 4°, la cual no es considerada finalmente. También se introducen importantes reformas relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra, vinculadas con la transformación en la disposición de la política económica gubernamental, se innova al artículo 27 constitucional poniendo fin al reparto de tierra e intento de promover las tierras ejidales e indígenas.

En el año de 1991 el Gobierno adoptó la adición al artículo 4°, quedando redactado de la siguiente forma:

“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”<sup>74</sup>

Reforma que no dio satisfacción plena, porque si bien es cierto que reconoce la calidad de ser una Nación multicultural, omite regular los derechos de índole político, social y económico.

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 13.

#### IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL MATERIA INDIGENA DE 2001

Con el reconocimiento de la composición pluricultural de la Nación y derechos de los pueblos indígenas, fueron considerados como insuficientes y ambiguos, conjuntamente con la falta de ley reglamentaria del artículo 4° constitucional que hiciera eficaces las prerrogativas ya reconocidas, factor que incidió en el descontento y crítica por parte de las organizaciones indígenas de México. La manifestación más clara fue el levantamiento armado que protagonizó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), integrado en gran parte por indígenas, en el Estado de Chiapas en 1994, misma fecha en que México se integra al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La presión era fundamentalmente ejercida por el movimiento indígena localizado en Chiapas, que exigían se incorporaran cambios profundos basados en el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de dichos pueblos, y la necesidad de socavar el conflicto armado provocan que el Gobierno Federal, encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo, y el EZLN suscribieron en febrero de 1996 los denominados Acuerdos de San Andrés. A lo que merece el comentario del escritor Alejandro Anaya Muñoz:

“El revés legislativo sufrido por el movimiento indígena encabezado por el EZLN y el Congreso Nacional Indígena evidencia... que el sistema de partido de Estado ha cambiado las premisas del debate: el abandonar la resistencia para buscar ganar espacios dentro de las estructuras estatales de toma de decisiones ya no implica, hoy más que nunca, la pérdida de autonomía...”<sup>75</sup>

Mucho después vinieron las iniciativas de reformas constitucionales, la del PAN y la de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que fue creada por el Congreso de la Unión, misma que en noviembre de 1996 entrega a las partes firmantes una propuesta de reforma constitucional; que contenía una serie de derechos para un nuevo sujeto jurídico, los pueblos indígenas, siendo el principal de estos la autonomía, por supuesto fue aceptada por el EZLN, pero

---

<sup>75</sup> Anaya Muñoz, Alejandro, “Gobierno de las mayorías y pueblos indígenas”, *La Jornada*, México, 9 de mayo de 2001.

rechazada por el Gobierno Federal que presentó una propuesta alternativa. El dictamen de dicha iniciativa fue aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados, el 25 y 28 de abril de 2001, además de la mayoría de las legislaturas locales. Y refiero al investigador Jorge Alberto Galván que comenta:

“Por *derecho indígena* puede entenderse el conjunto de normas que el Estado establece en relación con los derechos de los pueblos indígenas y el conjunto de normas internas de éstos. La iniciativa se refiere al primer ámbito, donde se hace el reconocimiento... de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, llamados usos y costumbres.”<sup>76</sup>

Son considerados como aciertos el incluir la prohibición de la discriminación en el artículo 1°, el artículo 27 en materia agraria y la laboral en el 123, y en el caso de la reforma al artículo 2° es reconocido como uno de los mayores tinos para el investigador Emilio Rabasa Gamboa:

“...reconocer con toda claridad los derechos autonómicos en el apartado “A” del artículo 2°, e incluir a las constituciones locales para que, a partir de un piso de uniformidad federal, precisen las características específicas de esos derechos... e incluir el compromiso del Estado mexicano con la justicia social indígena en el apartado “B” del mismo precepto.”<sup>77</sup>

El 14 de agosto de 2001 se publica en el Diario Oficial de la Federación “el decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°, se reforma el artículo 2°, se deroga el párrafo primero del artículo 4°; y se incluyen un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>78</sup>

Al artículo 1° se le incorporó dos párrafos nuevos y se deja el referido a la igualdad de los derechos fundamentales, y se incorpora el único párrafo del

---

<sup>76</sup> González Galván, Jorge Alberto. “*Validez del derecho indígena en el derecho nacional*”, en Pérez Portilla, Karla y Miguel Carbonell (Coord.). *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 39.

<sup>77</sup> Rabasa Gamboa, Emilio. *Las Falacias sobre la Reforma Indígena: Sus aciertos y Desaciertos*, en *Derecho y Cultura*, op. cit. p. 70.

<sup>78</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

artículo 2° que contenía la prohibición de la esclavitud dentro del territorio nacional. En el nuevo párrafo segundo se adiciona de acuerdo al autor Miguel Carbonell “contiene lo que podría denominarse una “cláusula formal de igualdad”. Dicha cláusula se expresa, a *contrario sensu*, a través de un mandato que contiene la prohibición de discriminación.”<sup>79</sup> Mismo que está redactado de la siguiente manera:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades de las personas.

Es importante la inclusión de la cláusula de igualdad formal en virtud de que vincula al legislador para hacer un análisis de la legislación, en tanto que verifique la aplicación de los criterios que establecen dicho artículo con la finalidad de localizar las leyes que los vulnere, y en su caso aplicar la adecuación de estas al marco constitucional. Lo que se ordena en el artículo 2° transitorio a fin de realizar las adecuaciones de las Leyes Federales y Constituciones locales, quedando obligados para tal tarea el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

Por tratarse de una norma constitucional y bajo la calidad de norma jerárquicamente superior a las normas contenidas en las leyes, que infringen al mismo o bien que son anteriores en tiempo, tiene el efecto de derogarlas o invalidarlas; en el segundo supuesto es necesario que se declare por el Poder Judicial Federal mediante un procedimiento jurisdiccional, y en el primer rubro se trata de una norma inexistente sin que medie una declaración judicial. Constituyéndose así como elemento trascendente en el terreno del control de constitucionalidad de las leyes y actos administrativos.

Por su parte el artículo 2° dispone en su primer párrafo que “La Nación mexicana es única e indivisible”, lo que merece el comentario del autor Miguel Carbonell, “contiene algunos ecos propios de las dictaduras que enarbolaban la

---

<sup>79</sup> Carbonell, Miguel. “**Constitución y Derecho Indígenas**”, en Pérez Portilla, Karla y Miguel Carbonell (Coord.) op. cit., p. 15.

causa de la unidad nacional como excusa para prolongar su dominio sobre la sociedad.”<sup>80</sup> En su segundo párrafo proporciona la definición de los pueblos indígenas que son aquellos “que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”; de la misma surgen varias disyuntivas como, de qué forma se establece la descendencia, pudiendo ser biológica o cultural y si esta tiene que ser pura.

En el tercer párrafo intenta delimitar el ámbito personal de validez dando la calidad de sujeto de dichas disposiciones, a aquellos que tienen la conciencia de su identidad indígena. Criterio que es considerado como ambiguo, en virtud a que se deja al individuo la decisión de ser o no miembro de determinada etnia. Para reducir este margen de vaguedad debería haber mayores elementos que determinarían la objetivación de dicha presunción, como por ejemplo la anotación en el acta de nacimiento, testigos de la comunidad. De esta última en el párrafo cuarto menciona el concepto, que son “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”; lo que conlleva a preguntarse si es necesario para que se de la calidad de sujeto jurídico encontrarse dentro de una comunidad o de un pueblo, es decir, si únicamente la protección va dirigida a la colectividad indígena y no a los individuos indígenas, tal vez hubiese sido mejor que se resguardasen los derechos de la población indígena lo que conllevaría a que el espectro de defensa fuera más amplio.

El párrafo quinto reconoce la libre determinación y la obligación del reconocimiento de estos derechos, se remite a las Constituciones locales y leyes de las entidades federativas. A lo que el escritor Miguel León Portilla critica: “De esto cabe inferir que dicho reconocimiento podrá ser diferente en cada entidad, al no existir un marco de universalidad.”<sup>81</sup> Sin embargo también alude a que si se toma desde el punto de vista, de que los pueblos indígenas tienen diversas variaciones culturales es coherente el sentido de dicho artículo. Este último párrafo

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>81</sup> León Portilla, Miguel. “Reforma Indígena: diálogos y coherencia”, *La Jornada*, México, 28 de abril de 2001.

se divide en dos apartados el A y el B, en el primero se definen como señala el autor Miguel Carbonell quien hace referencia a Will Kymlicka, “derechos de autogobierno, que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado para diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional”.<sup>82</sup> El contenido del apartado A se esboza de la siguiente manera: los pueblos y comunidades indígenas tienen autonomía para:

- a. Decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización política, social, económica y cultural.
- b. Aplicación de sus sistemas normativos y solución de conflictos sujetándose a los principios generales de la Constitución, garantías individuales y derechos humanos; se establecerá el procedimiento de validación por los jueces y tribunales correspondientes.
- c. Elección de acuerdo a sus procedimientos y prácticas de las autoridades para el ejercicio del gobierno.
- d. Preservar y enriquecer sus lenguas, cultura y demás elementos que integren su identidad.
- e. Conservar y mejorar su hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- f. Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra de conformidad a la Constitución, y leyes de la materia.
- g. Elegir a sus representantes ante el ayuntamiento.
- h. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, garantizando el respeto a sus usos y costumbres y asistidos por interpretes y defensores con conocimiento de su cultura y lengua.

El Apartado B enumera acciones y obligaciones impuestas a la Federación, los Estados y los Municipios, que deben tomarse en consideración para compensar el rezago social; muy criticables en base a su similitud con un listado de políticas públicas enumeradas dentro de un Plan Nacional, por lo que se acaparan a mera retórica y como elemento que únicamente engruesa la reforma, si bien es cierto que se buscaba el reconocimiento de los pueblos, la aspiración se

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 25.



hubiese visto satisfecha en el apartado A, y si se quería conducir una estrategia real para el desarrollo económico y social, se tendría concretado con la inclusión de modificaciones a las legislaciones de las áreas recurrentes o bien con políticas públicas pertinentes.

Tales disposiciones al constituirse como mandatos constitucionales deben tener el carácter vinculante tanto para las autoridades como para los particulares, y si son vulnerados podrá ser exigido su cumplimiento ante la autoridad jurisdiccional; sin embargo al tratarse de derechos colectivos no se encuentran resguardados por medio de defensa, es decir, no se puede ejercitar recurso alguno en caso de incumplimiento o violación. El contenido del Apartado B se esboza de la siguiente manera:

- a. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas a fin de mejorar el nivel de vida y su economía. Las autoridades municipales determinarán las asignaciones presupuestales que serán administradas por las propias comunidades.
- b. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe, la conclusión de la educación básica y la capacitación productiva. Otorgamiento de becas, programas para el impulso de la cultura regional y estimular el respeto de las mismas.
- c. Asegurar el acceso a los medios de salud y aprovechar debidamente la medicina tradicional.
- d. Mejorar las condiciones y espacios de convivencia de las comunidades indígenas, así como el acceso a financiamiento público o privado para la construcción y mejora de vivienda, además de la ampliación de servicios sociales.
- e. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y fomentar la participación dentro de la vida comunitaria, así como lograr relaciones en equidad de género.
- f. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades.

- g. Apoyar actividades productivas dentro del marco del desarrollo sustentable, a través de acciones que permitan alcanzar la suficiencia en los recursos económicos.
- h. Establecer políticas sociales para la protección de los indígenas migrantes, tanto del territorio nacional como extranjero. Mediante acciones en materia de derechos laborales, en el sector salud, en la educación, equidad de género y el respeto de sus derechos humanos y difusión de su cultura.
- i. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales.

El último párrafo del artículo segundo amplía dichas prerrogativas a “toda comunidad equiparable a aquéllos”, lo que deja aún más impreciso definir el ámbito personal de aplicación de la norma, y reaviva el problema de el reconocimiento de derechos colectivos que versa en si es legítimo reconocerlos solo a un grupo delimitado por sus características específicas, o bien si este mismo debería intentar la reivindicación bajo el principio de ser aplicada a todos los demás grupos.

En el artículo 4° se derogó la parte reformada de 1992, en el párrafo primero, que declaraba la composición pluricultural del país además de que el Estado promovería las culturas y fomentaría su desarrollo.

Al artículo 18 se le agrega el párrafo sexto, en virtud del cual se constriñe al Estado admitir que las personas que se encuentran privadas de su libertad extingan su pena en centros penitenciarios más cercanos a su residencia, lo que establece de la siguiente manera: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”. Reforma que no es específicamente en beneficio a los indígenas sino a todo habitante del Estado Mexicano, y cuenta con la ventaja de propiciar que puedan ser visitados por sus familiares y amigos, derecho que es fundamental incentivarlo a fin lograr un bienestar y equilibrio emocional y físico.

Por último el artículo 115, se modifica de manera significativa en su fracción III que previene en su último párrafo: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Mucho se discute sobre considerar a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público y no simplemente como entidades de interés público, como se reconoció en dicha reforma, además de confluir en permitir que estas tengan una representación proporcional política a través de vías en los ámbitos nacional y local, de acuerdo al caso concreto, idea que favorece el autor Eduardo Castellanos Hernández haciendo alusión a:

“La razón es evidente: si no se dejan libres las vías institucionales para la expresión, participación y representación de los intereses y reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas, se mantiene la posibilidad de que, alguna vez, un grupo indígena intente nuevamente las vías de hecho para exigir sus reclamos.”<sup>83</sup>

## V. LEGISLACIÓN FEDERAL

### 1. Legislación sobre el derecho a los recursos naturales

En la Legislación Mexicana no se encontraban regulados los Pueblos Indígenas en su especificidad cultural, ni en su adecuación política, esto cambia con la importancia del movimiento armado en Chiapas generando una nueva situación sociojurídica, así entonces llega la reforma del 13 de diciembre de 1996 a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Por primera vez se reconocieron derechos de sujetos específicos que se diferenciaban de la población mexicana.

La estructura del régimen ambiental y ecológico de nuestro país se fundamenta en el artículo 27 de la Constitución Federal, mismo que alude en su primer párrafo a la propiedad originaria, a lo que expresa el autor Carlos Durand

---

<sup>83</sup> Castellanos Hernández, Eduardo. *“Iniciativa, Dictamen y Minuta de la Reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas”*, en *Derecho y Cultura, op. cit.*

Alcántara, “es pues el Estado, como propietario original, quien despliega su actividad no sólo como titular de los recursos estratégicos, sino de igual forma se coloca como arbitro definidor de las relaciones de propiedad.”<sup>84</sup> Continuando con la idea del mencionado autor, el Estado se sustenta como el propietario de las tierras comunales, y los Pueblos Indígenas como usufructuarios sin libertad de decidir sobre el destino de las mismas y la utilización de los recursos provenientes de estas. Por lo que la expropiación se entiende como acto arbitrario para el destino económico que pretende emprender el Estado, y la concesión para otorgar a los particulares, sociedades civiles y comerciales, la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, que de conformidad a la legislación podrían ser explotados por indígenas, con la salvedad que estos tienen grandes limitaciones económicas lo que no hace viable posibles proyectos.

Posteriormente se reforma el artículo 4° constitucional que establece la prerrogativa a un medio ambiente adecuado, con el propósito del desarrollo y prosperidad de las personas, además se agrega al artículo 25 la noción de desarrollo sustentable, en ambos casos el bien jurídicamente tutelado es el medio ambiente que se define en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente en el artículo 3° en su fracción I como, “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.<sup>85</sup>

Para la conservación del bien tutelado no sólo es necesario la adecuación a la vida de los que actualmente habitan, además deben tomarse las medidas pertinentes para aquellos que la habitarán en el futuro a fin de que pueda ser en condiciones favorables, constituyéndose así como una obligación a las actuales generaciones lo que evidentemente se proyecta como limitación de algunos derechos, por ejemplo el de la propiedad, o como lo menciona el autor Miguel Carbonell:

---

<sup>84</sup> Durand Alcántara, Carlos. “*Adecuación de los Pueblos Indios en la nueva legislación ambiental mexicana*”, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), *Pueblos Indígenas y Derechos Étnicos: VII Jornadas Lascacianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 248.

<sup>85</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988.

“Se habla por ello de una “limitación ecológica a los derechos humanos” (Bosselmann, 200, p.68); esta limitación consiste en que actualmente se entiende que la libertad individual no estaría solamente determinada por un contexto social – dedicado a la extensión de los derechos humanos- sino también por un contexto ecológico.”<sup>86</sup>

La nueva dirección y planteamiento de dicha circunstancia comienza en el artículo 25 de la propia Constitución, que refiere al desarrollo nacional como un desarrollo sustentable. Otra importante mención se recoge en el artículo 73 contenida en la fracción XVI que faculta al Consejo de Salubridad General para tomar las medidas pertinentes a fin de prevenir y combatir la contaminación ambiental, misma que es definida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como, “La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico”<sup>87</sup>, y el contaminante se entiende como aquel que al actuar en la atmósfera o dentro de la naturaleza modifique o altere la composición de la misma.

Dentro del mismo artículo 73 en su fracción XXIX inciso G, se faculta al Congreso de la Unión para establecer leyes de concurrencia de los tres niveles de poder, dentro de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, restauración y equilibrio ecológico, es decir, que por mandato constitucional los tres niveles participaran de forma paralela.

En la reforma de 2001, en el párrafo quinto del artículo segundo constitucional se establece la obligación de los Pueblos y Comunidades Indígenas, a conservar y mejorar lo que ambiguamente denominan hábitat, en su fracción sexta define la condiciones bajo las cuales pueden acceder a la tenencia y propiedad de la tierra y el disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan, con la limitación establecida por el artículo 27, respetando derechos de terceros y en el caso de ser áreas estratégicas, sin embargo estos son principios

---

<sup>86</sup> Carbonell, Miguel. *La Constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002, p. 206.

<sup>87</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 3º fracción VI, 2006.

de derecho común los cuales únicamente son reiterados, el problema se genera en que los indígenas no tienen derechos preferenciales sobre los recursos naturales en donde han habitado, sí en su caso existiera el derecho de un tercero aun siendo precario.

La configuración del medio ambiente en la Constitución ha generado como lo señalan los autores Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “subrayan su carácter de derecho, pero también ponen de manifiesto la necesidad de pensar en estrategias procesales para hacerlo valer jurisdiccionalmente...”<sup>88</sup>

Por lo que respecta a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como menciona el autor Francisco López Bárcenas: “la que contiene más disposiciones en materia de derechos indígenas, pues hace referencia a ellos en los aspectos de Política Ambiental, Áreas Naturales Protegidas, Flora y Fauna Silvestre, Política Social, e Información Ambiental.”<sup>89</sup> Rubros que se esbozan de la siguiente manera; prevé formulación y conducción de la política ambiental, expedición de normas oficiales y demás instrumentos para la preservación del equilibrio y protección al ambiente, se garantiza el derecho de las comunidades a la protección, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales garantizado por el Ejecutivo Federal. Las Áreas Naturales Protegidas tienen como fin salvaguardar el entorno natural de la zona y vestigios arqueológicos, artísticos e históricos, además las de importancia para la cultura e identidad nacional y de los pueblos indígenas, lo que se encarga a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de conformidad con el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la promoción y participación de los habitantes, gobiernos locales, pueblos indígenas, y organizaciones públicas o privadas, a fin de generar el desarrollo integral sin menoscabar la preservación y protección de los ecosistemas y su biodiversidad, la misma Secretaría deberá de suscribir los acuerdos de coordinación respectivos; además antes de dictar una declaratoria de zona protegida deberá someterlo a consideración de los pueblos indígenas, gobiernos locales, organizaciones

---

<sup>88</sup> Carbonell Miguel y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *El Derecho al Medio Ambiente Legislación Básica*, México, Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005, p. XXIII.

<sup>89</sup> López Bárcenas, Francisco. *Legislación y Derechos Indígenas en México*, op. cit., p. 113.

sociales, privadas y públicas y demás interesados, sin olvidar que el objeto de tal disposición es el asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Un derecho más es el de solicitar a los gobiernos de los tres niveles, les otorguen concesiones y permisos para la realización de obras dentro de las áreas protegidas teniendo preferencia los pueblos indígenas, núcleos agrarios y los propietarios o poseedores de los predios sobre los que recaerá el desarrollo de la obra.

En lo que respecta a la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, tanto flora y fauna, es necesario discutir el reconocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, además de los pueblos indígenas, en la confección de esquemas de biodiversidad de las áreas en que habiten. Es facultad de la Federación promover la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de los recursos naturales.

En lo concerniente a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en febrero de 2003, tiene por objeto regular y fomentar, la conservación, protección, restauración, producción, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Así entonces se busca el manejo integral sustentable de los recursos forestales, a fin de que su aprovechamiento germine el desarrollo social y económico de los pobladores; apoyar el progreso estructural de la mejora de su práctica silvícola, promoción de la mejora y restauración del suelo; garantizar la participación social incluyendo a las comunidades indígenas, en la política, aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal; impulsar el desarrollo de la empresa social forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción de la ventanilla única de atención institucional de los usuarios del sector forestal, esto es las dependencias y entidades del sector público forestales, para la atención integral de los distintos usuarios del sector.

Nuestro país cuenta con una basta riqueza biológica agregándose la riqueza étnica y cultural, en los estados donde se concentra el mayor porcentaje de este sector de la población es en los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz,

Yucatán, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Guerrero y Distrito Federal. Las áreas rurales que se dedican a actividades productivas se desenvuelven principalmente en actividades del sector primario (agricultura y ganadería), que se distribuyen al autoconsumo o al intercambio comunitario y en pocos casos a los mercados nacional e internacional. Manejan la estructura económica bajo técnicas tradicionales, por lo que de acuerdo con la autora María Elena Rodarte:

“se afirma que los Pueblos Indígenas han desarrollado históricamente sistemas de manejo y uso de la naturaleza bajo la visión de la sustentabilidad; esto es, cubrir sus necesidades básicas que son importantes para su permanencia, así como proteger, respetar y conservar su base productiva, los recursos naturales.”<sup>90</sup>

Lo que ha generado que se desarrollen en desventaja en comparación a los otros sectores, además de la crisis generada por la falta de infraestructura tecnológica, la pérdida del territorio y recursos naturales y el desplazamiento de la población; sin embargo existe la contraparte manifestándose en algunos territorios de Pueblos Indígenas en donde hay aún gran diversidad, gracias a sus sistemas de interrelación con la naturaleza y la cosmovisión particular.

En el ámbito internacional también comenzó a tomar trascendencia el tópico de los recursos biológicos, se han considerado como trascendentes para el desarrollo económico y social de la humanidad. A lo que manifiesta la autora María Elena Rodarte: “Como consecuencia, existe un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.”<sup>91</sup> En respuesta a ello el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convocó a un Grupo Especial de Expertos sobre la Diversidad Biológica en noviembre de 1988, a fin de valorar la necesidad de un convenio internacional sobre diversidad biológica. Y en la Cumbre de Río de Janeiro, “el Convenio sobre la Diversidad Biológica”, queda abierto a la firma a partir del 5 de junio de 1992 hasta el 4 de junio de 1993. El objetivo de dicho convenio es la conservación de la diversidad

---

<sup>90</sup> Rodarte, María Elena. *Los recursos naturales de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2002.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 45.



biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos.

El artículo más importante es el 8 en tanto que obliga al contratante a establecer un sistema de áreas protegidas, elaborar las normas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica garantizando su conservación y utilización sostenible; promover la protección de ecosistemas y hábitat, fomentar su desarrollo ambiental adecuado así como rehabilitar y restaurar a los degradados, y promoción de la protección de especies amenazadas; administración y control de riesgos de organismos vivos modificados, evitar se introduzcan especies exóticas que amenacen a ecosistemas; con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas. El artículo 10, llama a que las Partes resguarden e impulsen la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales.

## 2. Legislación sobre derechos culturales

Con el resurgimiento del sentido de pertenencia a un grupo étnico, la identificación con la cultura particular o como bien lo resumen el escritor Stefano Varese: “La conciencia colectiva del retorno y de la acumulación de fuerzas, de la recomposición clandestina, lenta, difícil, del cuerpo social, cultural y espiritual indio...”<sup>92</sup> Los dioses o héroes culturales indígenas muertos o despedazados consagrados a un proceso de recomposición se materializan como una respuesta cultural, que se abraza en una síntesis ideológica, que se fomenta aún más con la concepción de la invasión europea en la colonia y más adelante la de los propios nacionales, la espera del renacimiento político fomenta la esperanza del resurgir indio fundado en los principios étnicos y autónomos.

Así el rezago se convierte en la memoria histórica de los pueblos indios y generó la estructura ideológica de su resistencia cultural, que bajo el ejercicio del poder colonial y a la actualidad se da testimonio de innumerables levantamientos

---

<sup>92</sup> Varese, Stefano. *“Los dioses enterrados: el uso político de la resistencia cultural indígena”* en Mario Alberto Ruz (ed.). *Transformaciones de la tecnología indígena en las Américas*, (trad. por Pastora Rodríguez Aviñoá), México, CIESAS, Smithsonian Institution Washington, 1994.

armados indígenas. Para precisar, en el año de 1546 en la Península de Yucatán tras la invasión española, los pueblos mayas inician una serie de movimientos en oposición bajo el fundamento ideológico de la reconstitución del orden social y cultural, la purificación de la naturaleza contaminada por los invasores; en 1768 en Papantla los totonacos se rebelan en contra de las autoridades españolas, defendiendo el exceso de deforestación de sus árboles; en 1973 en Oaxaca los chinantecos se resistieron a la edificación de una represa hidráulica, que inundaría los territorios y les obligaría a abandonar los mismos.

Anterior al movimiento del EZLN se publica la Ley General de Educación, el 13 de julio de 1993<sup>93</sup>, que establece los fines de la educación que imparte el Estado y mencionamos los relativos a la materia indígena, bajo esta coyuntura tendrá el objeto de; fortalecer la conciencia nacional y la valoración de las tradiciones culturales de las diversas zonas del país, la promoción de la enseñanza de un idioma común sin el menoscabo del desarrollo de las lenguas indígenas, orientar a la educación sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres evitando privilegios, prestar servicio de educación inicial básica incluyendo la indígena para la formación de maestros. Establece atribuciones concurrentes para autoridades locales y federales para promover y prestar servicios educativos, de acuerdo a las necesidades de la región en particular; las autoridades educativas en su competencia constituirán el Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros; y tomarán medidas pertinentes para la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, teniendo como instrumentos para lograrlo, atención a escuelas localizadas en zonas marginadas, asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos; la educación básica tendrá adaptaciones necesarias para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas; la Secretaría determinara los planes de estudio obligatorios en toda la República, pero las autoridades locales propondrán para

---

<sup>93</sup> <http://www.redindigena.net>

consideración de la misma, planes que permitan un mejor conocimiento de las costumbres, tradiciones e historia de los aspectos propios de la entidad.

Muy criticables los criterios de dicha ley en tanto que son insuficientes los conceptos que prevé, en virtud de discurrir a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, y no tomar en consideración, ni da oportunidad de que dichos pueblos participen en el diseño de los planes y programas educativos.

En el caso de la Ley Federal del Derecho de Autor<sup>94</sup>, publicada en 24 de diciembre de 1996, las disposiciones relacionadas con las obras de pueblos y comunidades indígenas las encontramos en los artículos 157 al 160, mismos que se esbozan de la siguiente manera; la Ley protege obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal y las manifestaciones primigenias en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural del Estado; mismas que se protegen de la deformación hecha con objeto de causar perjuicio a la reputación o imagen de la comunidad o etnia; en toda presentación, publicación o utilización de cualquiera de estas obras está protegida y deberá mencionarse la comunidad o etnia de la Región de la República de la que es propia.

Con la reforma de 2001 se reconoce en la Constitución en el artículo segundo el carácter multicultural del Estado, lo que debe entenderse como, de acuerdo al autor León Olivé, “las sociedades reales se componen de comunidades y de culturas diversas, cada una con diferentes estrategias y formas de obtener conocimientos acerca de mundo, estándares de evaluación cognoscitiva, moral y estética.”<sup>95</sup> Además de incorporar la fracción II inciso B del artículo al que se hace referencia, en donde se garantiza la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior, incorporando programas que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia. Impulsar el respeto y reconocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, del 21 de mayo de 2003, define a esta como un organismo

---

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> Olivé, León. *Interculturalismo y Justicia Social*, op. cit., p. 70.

descentralizado con personalidad jurídica propia, autonomía operativa, técnica y presupuestal; con el objeto de orientar, coordinar, promover y fomentar programas, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable; además se instaure como instancia de consulta para la evaluación de los planes y proyectos que las dependencias desarrollen en la materia; concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas; ser instancia de consulta para las entidades de la Administración Pública a fin de formular el proyectos en materia de desarrollo de los pueblos.

Por último mencionamos la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, del 13 de marzo de 2003, la ley regula las lenguas indígenas como parte del patrimonio cultural y lingüístico nacional, de conformidad con el artículo tercero establece, “La pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana;” faculta a los tres niveles de gobierno la promoción, protección, preservación, desarrollo y uso de las lenguas; además de ser acaparadas en su validez al español, para la gestión, asunto o trámite de carácter público, además de garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado; prohíbe la discriminación por la lengua que se hable en base a que es considerado como un derecho la expresión oral y escrita; el Estado a través de la creación de instituciones garantizará la inclusión de lo planes nacionales, estatales y municipales en materia educativa y cultura indígenas políticas para la protección y promoción de las lenguas, difundirlas, incluir en los programas de educación básica su origen y evolución, supervisar el respeto a la diversidad, contribuir a su preservación a través de la difusión, estudios y documentación. Se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con objeto de promoción del fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan dentro del territorio nacional.

### 3. Legislación sobre derechos agrarios y el acceso a la Justicia Agraria

El artículo 27 constitucional fue reformado en 1992 con la finalidad de mitigar los conflictos por la tierra, con ello los ejidatarios y comuneros dejan de ser usufructuarios para convertirse en propietarios, se crean los Tribunales agrarios dotados de plena jurisdicción y autonomía. La Procuraduría Agraria buscaría el equilibrio en el medio rural respecto de la administración e impartición de justicia del rubro, la función de esta según lo refiere el autor Rubén Gallardo Zúñiga es:

“atender la solicitud de atención de los distintos sujetos agrarios a quienes se les puede proporcionar asesoría, orientación, realizar gestión administrativa, representación en juicio, así como conocer de las distintas quejas o denuncias que se presenten por la irregularidad cometida por servidores públicos en contra de sus derechos agrarios.”<sup>96</sup>

Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, y protege la propiedad sobre la tierra para el asentamiento humano y actividades productivas.

La Ley Agraria, se publicó el 26 de febrero de 1992, y en lo que concierne a las comunidades indígenas dispone que; de conformidad al artículo 2° y 27 constitucional las tierras que corresponden a los indígenas deberán de ser protegidas por las autoridades; las disposiciones aplicables a los ejidos serán también a las comunidades; en la resolución de controversias los tribunales se sujetarán al procedimiento previsto por dicha ley, considerando las costumbres y usos de cada grupo mientras que no contravengan las disposiciones legales ni afecten derechos a terceros, y se aseguraran de que cuenten con traductores; asimismo los tribunales suplirán las deficiencias en los planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales tanto colectiva como individualmente; el actor puede presentar su demanda de forma escrita o por mera comparecencia; cuando una de las partes carezca de representación se le asignarán los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria.

---

<sup>96</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén. **Reforma Constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho Agrario Mexicano**, en Revista de la Procuración Agraria, México, Procuraduría Agraria, No. 22, Año 9, Nueva Época , Enero-Abril, 2003, p. 208.

Con lo anterior se establece parte del marco jurídico que otorga a los Pueblos Indígenas un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, sin embargo podría tener participación el Poder Judicial Federal a fin de dar apertura al derecho y ejercicio de la diferencia cultural. Es importante destacar la función social de los Magistrado de los Tribunales Unitarios, que nos describe el Lic. Humberto Aldaz Hernández, Director General del Instituto Nacional Indigenista 2002, de la siguiente manera:

“...al ejercer su facultad de promover durante el proceso, la conciliación de intereses entre las partes en juicio, y que sus sentencias se dicten a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones; pero esas importantes facultades, no los obliga a valorar como prueba plena los usos y costumbres de los pueblos indígenas... que carece de mecanismos que les permitan ser realmente ejercidos, generando una laguna jurídica que pudiera enriquecer las alternativas legales para la solución de conflictos.”<sup>97</sup>

Continuando con los derechos en la materia procesal agraria, nuestro país adopta el sentido del interés público para que existan los medios suficientes para una adecuada y oportuna salvaguarda de la protección de los derechos de la persona, trascendiendo la justicia sobre el formalismo.

El Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios publicado en el mismo año, otorga facultades a los Magistrados del Tribunal Superior a realizar inspecciones de los tribunales unitarios, para verificar las labores de estos y para lograr tal función se dividen en cinco regiones, deberán de sujetarse a las siguientes reglas: inspección de cualquiera de los expedientes para verificar se encuentren debidamente integrados, foliados, sellados y rubricados; que los miembros de las comunidades indígenas, ejidatarios, comuneros o avecindados hubieren estado debidamente representados; que en las audiencias hayan sido conforme a derecho, las notificaciones en tiempo y forma, y que la sentencia haya

---

<sup>97</sup> Aldaz Hernández, Humberto. *La Justicia Agraria en el Marco de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, en la Revista de los Tribunales Agrarios, México, Comisión de Divulgación Editorial, No. 30, Año X, Mayo-Agosto, 2002, p. 28.

sido dictada oportunamente, observando el derecho y la jurisprudencia. Y con especial cuidado se verificará que las comunidades indígenas tengan un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y que en los juicios y procedimiento agrarios en que sean parte se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas y cuenten siempre con un intérprete.

De conformidad al artículo 102 constitucional, inciso b, se protege a los derechos humanos, ordenado el establecimiento de un organismo de protección en los niveles federal y local, que conozca de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridad o servidor público, con excepción del poder judicial de la federación, por violaciones a estos derechos. En la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se faculta a este organismo para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos bajo las mismas circunstancias del artículo 102. La Ley Agraria otorga la atribución a la Procuraduría Agraria, para prevenir y denunciar violaciones de las leyes agrarias y emitir las recomendaciones que considera pertinentes; denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o empleados de la administración de justicia agraria; denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades los hechos constituyentes de infracciones, delitos o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre irregularidades. Con la fundamentación anterior se configura el sistema del Ombudsman en materia agraria, sin olvidar hacer mención del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Es importante y complementando lo anterior, citado por el autor Rubén Gallardo Zúñiga,<sup>98</sup> la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el acuerdo 3/92 de fecha 6 de mayo de 1992 establece:

“...Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza realizadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a

---

<sup>98</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén. *Reforma Constitucional de 1992...*, op.cit., p. 213.

la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de trámite y determinación jurídica. En estos casos los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.”

La naturaleza de la queja es emitir recomendación, instancia o instrucción, en el caso de la Procuraduría Agraria le ha denominado denuncia, siendo este el punto al que podrían llegar, de haber elementos constitutivos de un delito se denunciaría ante el Ministerio Público correspondiente o ante la autoridad administrativa según correspondiese. La instrucción otorga el término de 30 días para que se subsane las irregularidades cometidas, de lo contrario se dará cuenta a la Contraloría Interna para la aplicación de las sanciones respectivas; la recomendación no es vinculatoria pero si puede seguir el camino anteriormente señalado.

#### 4. Legislación en Materia Administrativa y Penal

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las disposiciones que se aplican específicamente a los Pueblos Indígenas se retoman de la siguiente manera: Para el despacho de los asuntos de orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Federación contará con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social, con facultades para coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial los grupos indígenas con el fin de elevar el nivel de vida de la población, y con la intervención de dependencias y entidades de la administración pública federal y gobiernos estatales y municipales además del sector social y privado; análisis de las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas dictando las medidas necesarias para lograr la conservación y preservación de sus culturas, lenguas, usos y costumbres, así como promover y gestionar ante las autoridades de los tres niveles de gobierno las medidas que conciernen al interés general de los pueblos indígenas.

Por su parte el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, comprende las disposiciones siguientes; para el estudio, planeación y despacho



de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Desarrollo Social contará con los servidores públicos siguientes y unidades administrativas: Direcciones Generales, de programas de Desarrollo Regional, de Programas Sociales, de Organización Social; Órganos Desconcentrados, Instituto Nacional de Solidaridad, Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas.

A la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional corresponde, proponer políticas, estrategias, acciones y mecanismos para fortalecer la atención de los sectores sociales más desprotegidos; impulsar la participación social en la instrumentación y ejecución de programas y acciones, que se apliquen recursos destinados a los municipios; colaborar en la gestión y operación de apoyos y financiamientos tanto nacionales como extranjeros en la protección de los sectores más vulnerables. A la Dirección General de Programas Sociales corresponde establecer normas, criterios y lineamientos para la ejecución de programas de atención prioritaria a grupos sociales específicos además de atender las propuestas y demandas; proporcionar apoyo técnico y operativo para realización de proyecto y acciones tendientes a mejorar su nivel de vida de los grupos indígenas; proponer conjuntamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal programas, acciones e inversiones, que beneficie a dicho grupo y darles seguimiento y evaluar los planes.

Corresponde a la Dirección General Social la emisión de normas y lineamientos de organización y participación de los grupos sociales en la planeación, financiamiento, ejecución, supervisión de los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza que emanen de la Secretaría; la promoción del desarrollo social y la incorporación de las organizaciones sociales; dar asesoría en materia de organización social y superación de pobreza; elaborar estudios que contribuyan a difundir la política de desarrollo social, y verificar la adecuada operación de las organizaciones comunitarias.

El Instituto Nacional de Solidaridad, en su carácter de órgano desconcentrado, tiene las atribuciones de promoción de la participación solidaria de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos en las acciones para mejorar su nivel de vida, llevado a cabo por los sectores públicos, social y

privado. A las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas les corresponde asesorar a grupos sociales en su organización y apoyarlas a efecto de que tenga verificativo su participación en el sector y apoyar a los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial a los grupos indígenas para elevar su nivel de vida.

En lo que respecta a la Justicia Penal, el Código Federal de Procedimientos Penales, establece el beneficio de nombrar traductores tanto para la audiencia como para las notificaciones, designación de defensores, dentro del contenido de la sentencia se hará referencia al grupo étnico indígena al que pertenezca. Desde la Averiguación Previa deberá de nombrarse al traductor, quien le asistirá en todos los actos procesales y en la correcta comunicación con su defensor, cuando el detenido se presente voluntariamente ante esta autoridad se le designará también un traductor para hacerle saber sus derechos.

Durante el proceso en la etapa de la instrucción, el tribunal deberá tomar en cuenta las circunstancias pecuniarias del inculpado, allegándose de la información suficiente para conocer su educación, sus costumbres, condiciones económicas, los motivos que le impulsaron a delinquir, la pertenencia a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener, entre otros antecedentes personas que le ayuden a formarse convicción para formular su sentencia, asimismo en el Ministerio Público durante la averiguación previa y en el curso de la instrucción para determinar el ejercicio o no de la acción penal. Esto también a través de la asistencia de los dictámenes periciales para ahondar en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto de la nacional. Cuando se carezca durante el proceso de designación de traductor, habrá lugar a la reposición del proceso.

En el Código Penal se establece que el Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes, con base a la gravedad del ilícito, considerando las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, y en el caso de pertenecer a un grupo étnico se tomarán en cuenta sus usos y costumbres.

## VI. CONTEXTO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

En este tenor los indígenas han tenido mayor relevancia y apoyo a diferencia del derecho nacional, en el ámbito internacional los derechos humanos y sociales de los pueblos étnicos han sido más complejos e inclusive con expedición más antigua. El primer documento en donde se hace referencia a este tópico es en el Tratado de Versalles de 1919, en donde se reconocen los derechos sociales de los pueblos, que si bien es cierto no alude directamente a los indígenas sí sienta las bases para el reconocimiento dentro del convenio que crea a la Organización Internacional del Trabajo. El Convenio 169 de esta organización denominado “Para los Pueblos Tribales en Naciones Independientes” se reconoce y plasma la personalidad jurídica de los Pueblos Indios, además de desarrollar una serie garantías para su desarrollo y defensa.

En el año de 1993 es declarado como Año Internacional de los Pueblos Indios por la Organización de Naciones Unidas, asimismo crea una Comisión para elaborar la “Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indios”; y posteriormente, desde el 10 de diciembre de 1994 este mismo organismo declaró la Década de las poblaciones indígenas, vigente hasta el año 2004.

En Patzcuaro y Chiapas en 1974 y 1975 respectivamente, se organizaron los congresos indígenas, a los cuales se les unió la participación de un número importante de ciudadanos del país, en donde explica Joaquín Flores Félix “mexicanos que vieron en los indios ya no a los desvalidos... sino a los compañeros de desventuras y de lucha: a los que tenían algo muy importante que aportar al movimiento, como la memoria histórica.”<sup>99</sup> Los simpatizantes pertenecían principalmente a los sectores urbanos populares y ONGS que actuaron como parte del proceso, promotoras o bien como acompañantes.

---

<sup>99</sup> Flores Félix, José Joaquín, *op. cit.*, p. 57.

## 1. Las Poblaciones Indígenas en el ámbito de la ONU

Es desde 1920 que la cuestión indígena ha sido analizada por esta organización, a raíz del acercamiento de pueblos autóctonos americanos, sin embargo no se obtuvieron grandes resultados. Del mismo modo tuvo un llamamiento a la ONU el Gobierno boliviano, con la intención de manifestar su interés en la creación de una subcomisión que se encargara del tema en cuestión.

Es hasta 1970 que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, del ECOSOC, estima necesario un estudio del problema generado por la discriminación indígena lo que conlleva, que en 1971 se nombre a un relator de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, mismo que abordó cuestiones sobre la necesidad de definir a las poblaciones indígenas, eliminar la discriminación y el papel de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; además de áreas esenciales como la salud, la vivienda, la educación, la cultura, las instituciones sociales, culturales y jurídicas, la tierra, derechos políticos y la igualdad en la administración de justicia. Lo que concluyó en la creación del Grupo de Trabajo sobre poblaciones Indígenas en 1982, que de acuerdo la ONU “es un órgano subsidiario de la Subcomisión, establecido por la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para promover los derechos de estas poblaciones”,<sup>100</sup> compuesto por cinco expertos; mismo que llegó a la redacción de la “Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”.

Bajo este contexto se realiza la declaración de principios adoptada en la Cuarta Asamblea General del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, celebrada en Panamá, en septiembre de 1984, en donde a grandes rasgos señala<sup>101</sup>: el derecho a la libre determinación, en función al libre desarrollo económico, social, religioso y cultural; el reconocimiento de la población, territorio e instituciones de los pueblos indígenas; las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas deben ser respetadas por los Estados y reconocidas como fuente primaria de la

---

<sup>100</sup> <http://www.cinu.org.mx/prensa/temas/ind/foro.htm>

<sup>101</sup> Flores Félix, José Joaquín, *op. cit.*, p. 261.

herencia cultural de la humanidad; el derecho a determinar la estructura y autoridad de sus instituciones, asimismo estas deben ajustarse a los derechos humanos colectivos e individuales aceptados internacionalmente; el derecho a la tierra de un pueblo indígena incluye derechos sobre la superficie y el subsuelo, plenos derechos sobre las aguas y costeras dentro de los límites del derecho internacional; no podrá llevarse ningún acto que pueda llevar a la destrucción de la atmósfera, las aguas, los hielos, la fauna, el hábitat o los recursos humanos, sin el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas afectados; tienen derecho a ser previamente consultados y dar su consentimiento para cualquier investigación tecnológica y científica que vaya a realizarse en sus territorios y a tener pleno acceso a los resultados de dichas investigaciones.

Y en los últimos años se celebró la Declaración de Durban de 2000 que resume los derechos específicos que los pueblos indígenas buscan que les sean reconocidos en el ámbito nacional e internacional.

Los Instrumentos y Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos que México ha suscrito de derecho internacional, a nivel de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos OEA, se destacan de acuerdo al tema:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
- Convenio 169 de la OIT
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Estos instrumentos son ratificados por el Estado, lo que conlleva a la obligación de crear normas que garanticen los derechos en ellos consignados, además de la observancia de los mismos.

## 2. Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993

Como antecedente de la Conferencia se celebra “La Cumbre para la Tierra” de 1992, lugar donde se reúnen veinte representantes indígenas de todo el mundo quienes hablan desde la tribuna de la Asamblea General, expresando sus inquietudes respecto del deterioro de sus tierras y del medio ambiente, además de las circunstancias que median sus pueblos y el empeño para lograr la atención internacional y mejorar la calidad de vida para las poblaciones indígenas.

Bajo esta tesitura La Asamblea General declaró 1993 como el “Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”, buscando vigorizar la participación para solucionar los vicisitudes de las comunidades autóctonas; también se tiene la participación de diversos organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, entre las que destacan la UNESCO, el UNICEF, la OIT, el Banco Mundial, la OMS que coadyuvan en los trabajos dirigidos a programas de salud, trabajo, alfabetización y protección al ambiente de las tierras nativas de estos grupos.

Durante la celebración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, se recomendó el establecimiento de un Foro Permanente que analice las cuestiones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, con el objetivo de acuerdo a la propia ONU: “El Foro ha centrado su atención en la idea de la supervivencia y la prosperidad de la gente indígena, así como en la salud física y mental de los niños indígenas”.<sup>102</sup> En un informe se señala “que si los niños indígenas no son educados en sus lenguas, con su cultura y valores, sus preciosas y extraordinarias culturas no sobrevivirán en este mundo globalizado.”<sup>103</sup>

Orientará su atención en temas de medio ambiente, en donde se organizaran talleres para la extracción de recursos, desarrollo sostenible y

---

<sup>102</sup> <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/noticias.htm>

<sup>103</sup> Ídem.

derechos de la tierra; en el rubro de cultura y educación se recomienda crear instituciones que preparen a líderes indígenas, reducir la tasa de analfabetismo, promoción de la educación primaria, y de la divulgación de la historia y cultura de los pueblos indígenas en los sistemas de educación para fortalecer su identidad; en materia de derechos humanos se subraya la importancia de los Relatores Especiales, expertos y de los representantes de la Comisión de Derechos Humanos, además de los temas de desarrollo social, económico y salud.

Es así que en el 2000, en su 56º periodo de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos decidió recomendar al Consejo Económico y Social que estableciera un foro permanente sobre cuestiones indígenas y el 28 de julio del mismo año el ECOSOC adoptó la resolución E/RES/2000/22 que establece el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Actuando como consejero de el Consejo, con la obligación de analizar y discutir las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico, social, cultural, medio ambiente, educación, salud y el conjunto de derechos civiles y políticos. Con motivo del cumplimiento de su propósito tiene las siguientes funciones:

- a) Proporcionar el consejo de expertos y recomendaciones sobre cuestiones indígenas al ECOSOC, así como a todos aquellos programas, fondos, cuerpos y agencias de Naciones Unidas que desarrollan sus actividades a través del Consejo
- b) Impulsar la sensibilización y promocionar la integración y coordinación de todas aquellas actividades relacionadas con cuestiones indígenas en el seno del sistema de Naciones Unidas
- c) Elaborar y difundir información acerca de cuestiones indígenas.”<sup>104</sup>

La primera sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas se realizó en la sede central de Naciones Unidas en Nueva York entre el 13 y el 24 de mayo de 2002. En las posteriores reuniones se abordaron temas tales como: “Los obstáculos que enfrentan las Personas Indígenas”, como el no tener acceso a los servicios básicos, la discriminación en lengua, género, etnicidad y cultura; el impacto por el desarrollo de proyectos que conllevan a moverse a otros lugares; la relación social y ecológica que comparten estos pueblos con la tierra, por lo que la

---

<sup>104</sup> Ídem.

administración del uso de la tierra concierne a ellos mismos; los fondos monetarios deben ser utilizados para proteger al medio ambiente y para lograr un desarrollo sostenible; la producción de alimentos genéticamente modificados está desplazando a los granjeros indígenas de su trabajo, sin embargo se considera un método más barato; y la violación de derechos humanos además de seguir siendo uno de los sectores más vulnerables.

### 3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT fue el primer organismo internacional que se ocupa de las cuestiones indígenas, es instituido en 1919 y su objetivo es defender los derechos sociales y económicos de los grupos cuyas costumbres, instituciones o idiomas los separan de los otros sectores de las comunidades nacionales.

En 1948 la Novena Conferencia Internacional Americana aprobó “la Carta de Garantías Sociales” en la que establecía que los Estados, adoptaran las medidas pertinentes para brindar al indio protección y asistencia, salvaguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria; características análogas al Convenio 107 de las Poblaciones Indígenas y Tribales, mismo que fue adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1957 con colaboración de Naciones Unidas, se considera como el primer instrumento jurídico internacional que resguarda los derechos de dichos pueblos. Asimismo, en junio de 1989 se aprobó una versión revisada del Convenio anteriormente mencionado, el Convenio 169 en donde se elimina las actitudes paternalistas, además de constituirse como el fundamento para las actividades operacionales y de asistencia técnica de la OIT destinadas a estas poblaciones.

Al referirse el Diputado Marcelo Ramírez Ramírez, por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, al Convenio 169 de la OIT comenta que: “...al reconocer el derecho a la diferencia, el Convenio ayuda a crear el espacio político para la negociación, fundamental el sistema jurídico de los Estados nacionales.”<sup>105</sup>. Siguiendo con su idea, al elevar el derecho a la diferencia a derecho universal se acoge a la exigencia de la ética de mostrarse conforme y

---

<sup>105</sup> Ramírez Ramírez, Marcelo. *Comentarios al Convenio 169 de la OIT*, en la Revista Reflexiones Jurídicas, Xalapa, Ver., México, No 4, Año 1, Enero, 2002, p. 40.



aceptar a los individuos heterogéneos, tal y como han decidido ser, la expresión de su arte, costumbres, valores, tradiciones.

En la elaboración de este Convenio se tuvo la participación de numerosas organizaciones indígenas del mundo, por lo que se contemplan varias reivindicaciones fundamentales para el desarrollo y reforma normativa interna de los países. Se compone de disposiciones cuyo cumplimiento debe certificarse mediante memorias periódicas que los gobiernos envían a la OIT, mismos que son objeto de examen por órganos de supervisión. Sus conceptos básicos son el respeto de la identidad propia de los pueblos indígenas, la participación efectiva de estos pueblos en los procesos de tomas de decisiones que los afectan, y el establecimiento de instituciones o mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los interesados. Nos referimos a Arturo S. Bronstein quien es miembro del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT, en el rubro de Pueblos Indígenas, que hace mención al contenido de dicho Convenio:

“El Convenio 169 abarca tanto aspectos laborales como no laborales, pero es ante todo un instrumento internacional sobre Derechos Humanos. Uno de sus objetivos es la realización en el orden nacional de acciones positivas encaminadas a corregir disparidades materiales y de desarrollo que existen entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad nacional.”<sup>106</sup>

El derecho de los Pueblos Indígenas es de naturaleza colectiva, misma que no puede incluirse en la dimensión de las garantías individuales, desvirtuando así la idea de considerar que bastaría que se aplicara la Constitución para que las demandas indígenas se cumplieran. Sin embargo se busca el reconocimiento constitucional de una realidad social, de los Pueblos que persisten y han practicado formas de organización social y política, tiene culturas diferentes; y ninguna de las garantías individuales permite la adaptación de estos derechos colectivos, de pueblo, como un sujeto jurídico.

Los destinatarios de la protección, desarrollo y promoción de los derechos indígenas son definidos por el Convenio como aquellos que, descienden de

---

<sup>106</sup> <http://www.alertanet.org/foros2b.html>

poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o colonización y que aún conservan todos sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, asimismo tiene la conciencia de su identidad definiéndola ellos mismos. Retomando al autor Francisco López Bárcenas: “lo que se busca es hacer efectivos una serie de derechos que los pueblos indígenas poseen en los hechos, pero no pueden gozar plenamente por no estar regulada su protección y acceso a ellos.”<sup>107</sup>

Es necesario que se aclare que no debe acapararse el vocablo de pueblo con comunidad, esto es, los pueblos indígenas se asientan en comunidades, estas en uno o varios municipios correspondientes a una o varias entidades federativas. Con lo que se aclara que la titularidad de los pueblos se ejerce a partir del espacio comunitario, siendo esta su unidad primaria de representación.

De acuerdo a la autora Magdalena Gómez los principios básicos contenidos en el Convenio se pueden clasificar en:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales;
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan;
- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio de acuerdo a las condiciones de cada Parte.”<sup>108</sup>

Los derechos que se consagran en dicho Convenio, de manera general podrían englobarse en los de identidad, de permanecer en el espacio que ocupan y el grupo compuesto por los derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

El primero se refiere a la necesidad de que el sistema jurídico reconozca su existencia, proceso congruente con la pertenencia del deber ser, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son reconocidos los Pueblos Indígenas como colectividades hasta en año de 1990, en virtud de la ratificación por el Senado de la República en este mismo año del Convenio 169.

---

<sup>107</sup> López Bárcenas, Francisco. *Legislación y Derechos Indígenas en México*, op. cit., p. 92

<sup>108</sup> Gómez, Magdalena. *Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, INI, 1994, p. 34.

Fue indispensable la afirmación de la existencia de estos pueblos para que el tratado pudiera ser adoptado sin contradecir la Constitución, de conformidad con el artículo 133 que dispone que los tratados que firme el Ejecutivo Federal y ratifique el Senado de la República serán norma suprema siempre que no contradigan a la misma. Relacionado además el artículo cuarto que declara que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural y que se sustenta primordialmente en sus pueblos indígenas.

El concepto de pueblos debe entenderse de acuerdo lo refiere la autora Magdalena Gómez:

“Para el Convenio, pueblo significa consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que precisan. Es decir, pueblos se refiere a los derechos contenidos en el Convenio.”<sup>109</sup>

La permanencia en el espacio, esto es todo sujeto que ocupa uno tiene derecho a acceder a él, en el caso de los sujetos colectivos la prerrogativa se traduce en el territorio y así como es elemento constitutivo del Estado también lo es de los pueblos indígenas. Sin confundirlos ni acaparar el uno con el otro, ya que existen marcadas diferencias y no se quiere conformar un estado soberano dentro de otro. De lo anterior el Convenio 169 expresa la prohibición de los pueblos a reclamar soberanía externa, por lo que todos los derechos que se les otorga deben ejercerse dentro del territorio nacional.

El territorio es el espacio geográfico determinado por la influencia histórico-cultura y el control político de un pueblo, permitiendo que este tome decisión sobre el conjunto de los recursos naturales para determinar la forma de explotación y disposición de los mismos, sujetándose a la delimitación impuesta por el orden jurídico del Estado. Es importante retomar que el vínculo con este elemento surge de la asociación de la vida ritual, creencias, lugares sagrados, además de la organización social. A lo que el Diputado Marcelo Ramírez Ramírez comenta; “Comprender el alcance, de este derecho sólo es posible si se comprende la

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 47.

compleja relación del indígena con la tierra, en la cual además del sustento diario, encuentra el sentido profundo de su existencia... desarrolla los valores espirituales que dan identidad y cohesión al grupo.”<sup>110</sup>

Concepto que se define por el artículo 13 del Convenio, en donde incluye el término de tierras al rubro territorios, “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”. Siendo estas indispensables para el desarrollo y preservación de los pueblos, encontrando aquí la distinción entre la sola tenencia de la tierra regulada jurídicamente y la inmersión de un nuevo concepto, que incluye la necesidad de representación y capacidad de decisión política en dicho rubro, sin sacrificar las particulares de su identidad cultural que es lo que los distingue del resto de la población. Al respecto el profesor Bernardo Méndez Lugo expresa:

“El Convenio 169 reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular los aspectos colectivos de esa relación. Además deben protegerse especialmente los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. De igual manera, deberán preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en sus tierras.”<sup>111</sup>

El último grupo de derechos son definidos en el artículo primero, inciso b, en donde se expresa que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. En el caso de los derechos económicos se les otorga la protección en los rubros referidos a su derecho sobre la tierra, recursos naturales y a la protección que deben gozar en materia de contratación y empleo. En el primer supuesto se resguarda a través de los artículos 13 al 19, que plasman la importancia del respeto cultural y los valores respecto de la tierra, protección de sus territorios; defensa sobre la propiedad y posesión de la tierras que tradicionalmente ocupan,

---

<sup>110</sup> Ramírez Ramírez, Marcelo. *Comentarios al Convenio 169 de la OIT*, op. cit. p. 45.

<sup>111</sup> Méndez Lugo, Bernardo. “*El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Comunidades Indígenas y la situación de los Derechos Humanos de los grupos autóctonos en México*”, en la Revista Derechos Humanos, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A.C., No 34, Año IX, Abril-Junio, 1994, p. 11.

garantizando las medidas conducentes a realizar las actividades de subsistencia o culturales y en su caso, mecanismos adecuados para la reivindicación.

Otorgan protección a los desplazados en caso de ser indispensable, mediante la dotación de tierras de similar calidad y la indemnización por los daños que se hubiesen ocasionado, conservando sus derechos a regresar si la causa se desvirtúa o desaparece, y en su caso la protección de no ser trasladados sin su consentimiento. En lo que respecta a los recursos naturales deben ser protegidos de manera especial, considerando el derecho al aprovechamiento, administración y conservación, participación de los productos obtenidos por su explotación y a ser indemnizados en caso de perjuicio; y si es conducente establecer mecanismos para prevenir el perjuicio a terceras personas si se afectan con el aprovechamiento o explotación. Además el Estado tiene la obligación de establecer las medidas pertinentes para la transmisión de las tierras en el caso de ser indígena el beneficiado, a fin de evitar el abuso por ignorancia de la ley o se valga de las costumbres para favorecerse.

Los derechos políticos se deducen de la referencia que alude a la participación de los pueblos en las acciones que el Estado adopte, a fin de garantizar su integridad, así se enuncia que deben promoverse los derechos sociales, culturales y económicos en base a su identidad social y cultural, además de sus costumbres, tradiciones e instituciones. Retomando al autor Francisco López Barcenas quien explica:

“Tales medidas deberán tener como fin ayudar a los pueblos indígenas para que sus miembros superen las diferencias económicas con respecto al resto de la población de manera compatible con las formas de vida de cada uno, es decir, sin que para ello se les induzca o fuerce a renunciar a su propia cultura.”<sup>112</sup>

Dentro de este rubro también se otorgan prerrogativas en virtud de las cuales se impone la obligación al Estado de allegarse de la opinión de los pueblos, por razón de procedimientos convenientes sobre todo a través de instituciones representativas, antes de decidir sobre políticas administrativas o acciones

---

<sup>112</sup> López Bárcenas, Francisco. *Legislación y Derechos Indígenas en México*, op. cit., p. 99.

legislativas que pudieran afectarles. Y que al aplicar la legislación nacional debe tomar en consideración al derecho consuetudinario, porque se permite conservar sus instituciones siempre que no contradiga el derecho nacional ni el internacional.

La libre determinación y autonomía, el ejercicio de este derecho fundamental en el marco del Estado nacional es la garantía de existencia y desarrollo de los pueblos indígenas, de lo que se deriva que son condiciones básicas. No sólo obligatorias por la adopción del Convenio 169 de OIT, sino además en el marco de Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificados por México, en donde enuncia que todos los pueblos tienen el derecho de la libre determinación, y en base a ese derecho se establecen libremente su condición política y proveer asimismo su desarrollo económico, social y cultural.

En lo que corresponde a los derechos culturales y sociales se vislumbra que se dispongan de los medios adecuados para acceder a su formación profesional, promoción de condiciones necesarias a fin de que se asuma la responsabilidad de organización y funcionamiento de los programas de formación educacional, considerando su historia, conocimientos, sistema de valores y anhelos económicos, sociales y culturales, facilitándoles recursos para tales fines. El Estado debe proporcionar servicios de salud adecuados y otorgarles los medios suficientes que les permita organizarse, prestarlos y controlarlos a nivel comunitario, siendo estos servicios integrales.

Este Instrumento tiene varias normas que repercuten en el proceso de coordinación del sistema normativo. El artículo 7 el cual establece que se deberá tener en consideración el derecho consuetudinario de estas poblaciones. Por su parte, el artículo 8.2 consagra el derecho de los pueblos indígenas de "conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos..." Igualmente, el artículo 9.1 establece además la posibilidad de emplear métodos de control social propios de los pueblos en cuestión cuando sean sus miembros quienes cometan delito, como vía alterna a la función punitiva, pero siempre respetando los derechos

humanos reconocidos en el orden interno e internacional. En materia penal, el artículo 9 párrafo segundo ordena expresamente a las autoridades y tribunales a tomar en cuenta las costumbres de dichos pueblos. Y el artículo 10 expresa que en los casos de imposición de sanciones penales previstas en la ley, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los miembros indígenas sometidos a su potestad jurisdiccional, dando preferencia a tipos de sanciones distintas a la del encarcelamiento, con lo cual incide en forma directa en el régimen penitenciario y en la fase de ejecución de sentencia.

Como comentario general del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo el autor Jorge Alberto González Galván nos indica:

“...podría acordarse una revisión al Convenio, para dar voz y voto a los indígenas a través de los representantes de los trabajadores y así eliminar, realmente, “la orientación hacia la asimilación”, y reconocer, con hechos concretos, “las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religión...”<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> González Galván, Jorge Alberto. *Reconocimiento del Derecho Indígena en el Convenio 169*, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT, IX Jornadas Lascasianas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 95.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **REFORMAS CONSTITUCIONALES ESTATALES SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

En lo que concierne a los Estados que se estudiarán en el presente trabajo las reformas se sucedieron de la siguiente manera, antes de la reforma a la Constitución de enero de 1992 al primer párrafo del artículo cuarto, los Estados de Guerrero en marzo de 1987, Chiapas y Oaxaca en octubre de 1990 ya incluían el carácter pluricultural de la población. En el caso de Chihuahua las reformas fueron incluidas en octubre de 1994, Campeche en julio de 1996, Quintana Roo en abril de 1997.

En lo que se refiere al número de reformas el Estado que más ha registrado es Oaxaca, con actualizaciones en mayo de 1995 y junio de 1998, Chiapas con reformas en junio de 1999; Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas y Campeche cuentan con leyes reglamentarias en materia indígenas publicadas en junio de 1998, en agosto del mismo año, julio de 1999 y en junio del 2000 respectivamente. De ellos destaca Quintana Roo, que cuenta con dos ordenamientos, la Ley de Justicia Indígena y la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena.

En los Estados mencionados además de reconocer el carácter pluricultural de la propia entidad, también regulan derechos específicos; en el caso de Chiapas se otorga el derecho a elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos y costumbres, así como para resolver controversias entre indígenas. Chihuahua reconoce los métodos e instituciones de impartición de justicia; Campeche afirma el derecho de los pueblos a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de los recursos naturales, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos; Quintana Roo reconoce el derecho para resolver controversias suscitadas entre los miembros de un pueblo indígena de conformidad a sus usos y costumbres; y Oaxaca es el primer Estado que declara la libre determinación de los Pueblos Indígenas.



Las materias en donde las entidades federativas tiene facultades para legislar en materia indígena, son: el reconocimiento de la organización interna de los pueblos y comunidades, las formas de elección de autoridades, ambos de conformidad con sus usos y costumbres; establecimiento de mecanismos que faciliten la asociación de municipios para afrontar los problemas en común; representación proporcional indígena en los congresos; y las consultas en el caso que se pretenda instrumentar acciones que puedan afectarles. Reconocimiento de jurisdicción a las autoridades indígenas y auxiliares, determinación de competencias, y considerar los usos y costumbres además de las características de los indígenas cuando sean parte en un proceso judicial o administrativo. Dar preferencia a las sanciones distintas a la privación de la libertad y crear el tipo penal relativo a la discriminación.

Las facultades que se otorgan en donde puede haber concurrencia de los Estados y la Federación son: el reconocimiento a la diversidad cultural, protección y promoción de las lenguas, usos, costumbres, formas de organización, acceso a la jurisdicción del Estado, educación bilingüe, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, protección y fomento de la utilización de la medicina tradicional, acceso al desarrollo sustentable, protección a migrantes y reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público.

## II. CAMPECHE

### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche

#### a) Reseña histórica

Del lapso comprendido entre 1941 a 1916 se fraccionó el Ejército Constitucionalista en los convencionistas que reconocían la autoridad del presidente, y los constitucionalistas quienes reconocían la autoridad del General Carranza como presidente provisional. El avance incontenible de las fuerzas convencionistas llevaron al presidente Carranza a resguardar las vías marítimas de comunicación localizadas en el golfo: Tampico, Veracruz, Campeche y Yucatán, a fin de tener una salida de emergencia.

Dentro de la entidad de Campeche además de resguardar el puerto la presencia militar, argumentando la necesidad de controlar el Estado, y evitar el crecimiento de apoyo a los campesinos, en el Estado la problemática agraria y la consecuente explotación de la mano de obra eran una realidad que comenzaba a inquietar e incitar a los movimientos rebeldes, bajo tal coyuntura se instaura la versión revolucionaria de los carrancistas. Con lo que surge el líder de la nueva fuerza político-militar, el coronel Mucel que a fin de abordar la problemática agraria aplica ciertas medidas tendientes a reivindicar la situación de los peones, buscando quebrantar el régimen esclavista de producción para sustituirlo por formas más avanzadas, tales como las relaciones propiamente capitalistas en la forma de producción. Lo que arrojó los resultados esperados, la masa campesina encontró un sentido recuperativo de sus derechos dentro de la política interna sin tener que acudir a ayuda externa.

También tenía la comisión de reducir el poder de los hacendados a través de mecanismos de presión y de control que obtiene de ambos grupos, logra establecer un sistema de pesos y contrapesos afianzándolo finalmente con la creación de un partido político, el Partido Progresista que consolida dicha condición. El eje de su política fue la ausencia de oposición pudiendo gobernar de un modo absoluto, debido a que disolvió el Congreso Local, al apoyo popular del que gozaba y al estado de sitio bajo el pretexto de defender de la amenaza que representaban por los enemigos de la revolución, reforzado por la carencia de tribunales civiles y la erección de tribunales militares reconocidos como única autoridad.

La reforma agraria se introdujo mucho después de ser expedida la Ley del 6 de enero de 1915. La política mucelista se explica de acuerdo al autor José Alberto Abud Flores de la siguiente manera: “evitar la emergencia de movimientos campesinos que cuestionaran la autoridad y el concepto que de la revolución tenía su gobierno y crear bases de “apoyo” (controladas institucionalmente) para lograr el consenso por medio de grupos agradecidos por favoritismos.”<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Abud Flores, José Alberto. *Campeche: Revolución y Movimiento Social (1911-1923)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Campeche, 1990, p. 52.

A mediados de 1916 se pone de manifiesto que el Presidente Carranza no puede consumir la pacificación ni volver a la normalidad constitucional, objetivo del Plan de Guadalupe, el clima de inestabilidad que invadía al país obliga al Primer Jefe a convocar a una asamblea constituyente siendo el escenario el Estado de Querétaro. Los trabajos constitucionales pusieron de manifiesto que el tan esperado regreso del país a los cauces legales era una realidad, una vez que Carranza se convierte en Presidente constitucional llama a elecciones de gobernadores. De acuerdo con el autor Zetina Briceño Bernardo: “La Constitución de 1917 trajo como consecuencia la aparente pacificación de la república, y el nuevo imperio de la ley, Carranza, después Zapata y de la mención de Villa, reorganizaron el gobierno constitucional e insiste... para que convoque a elecciones y concluya el periodo preconstitucional.”<sup>115</sup>

El General Mucel tuvo que socavar un débil levantamiento, con la finalidad de saquear al comercio, misma que tuvo lugar el día 16 de diciembre de 1916 teniendo al mando a Cervantes y Pizón, el primero pudo huir y el segundo fue capturado y pasado por las armas. Una vez realizadas las elecciones el General se convierte de gobernador provisional a constitucional.

La Constitución local tal como la federal, conservaron las normas liberales y recogieron los principios sociales de la revolución a fin de garantizar los derechos de los obreros y de los campesinos, además creo instituciones en beneficio del pueblo. La Constitución de Campeche se refiere a las garantías individuales, reproduce la institución del municipio libre.

Lo que aconteció posteriormente y bajo el supuesto estado de legalidad y respaldado por la Constitución, Mucel siguió ejerciendo el Poder Ejecutivo por dos años más. Los acontecimientos de la jornada anterior le hicieron reconocer la precariedad de la aparente paz social y que la oposición podía emerger en cualquier momento, lo que motiva que tome severas decisiones, ataques violentos a la menor provocación y por actos de descontento. Bajo el orden constitucional el

---

<sup>115</sup> Zetina Briceño, Bernardo. *“Maderistas y Constitucionalistas (1909-1919) en* Alejandro Negrín Muñoz, *Campeche textos de su historia*, México, Gobierno del Estado de Campeche, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991, p. 323.

General encubrió prácticas fraudulentas y represivas que convenían y protegían sus intereses y los de sus allegados, por lo que el sentimiento de repudio general creció.

b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

El artículo 7° reconoce la pluriculturalidad del Estado, sustentada en la diversidad de los pueblos, en consecuencia y con estricto respeto a los derechos humanos, estos tienen derecho a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de organización social y política, así como sus manifestaciones culturales. Las leyes garantizarán el acceso a la jurisdicción del Estado, en todo juicio que sea parte un indígena deberá tomarse en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres; además deberán llevarse preferentemente en su lengua, o con la asistencia de traductores. Dentro del rubro de Justicia tenemos que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche en el artículo 75-1 establece que: “En las poblaciones donde existan asentamientos de comunidades prevalentemente indígenas y no tengan su sede un juzgado de primera instancia o un juzgado menor, se instalarán juzgados de conciliación, cuya estructura se conformará con un juez y un secretario.” Los requisitos para ser juez o conciliador son: ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos y con residencia no menor de dos años en el lugar, y entender y hablar la lengua indígena con soltura, conocer los usos y costumbres, gozar de buena reputación, haber concluido la enseñanza primaria.

Estos jueces podrán resolver, mediante la conciliación, conflictos de orden civil y familiar, cuya cuantía a naturaleza no requiera de la decisión de un juez de primera instancia o menor; en asuntos de orden penal sólo conocerán en el caso de que su persecución requiera querrela y la sanción consista en, amonestación, apercibimiento, caución o multa. El artículo 75-5 regula que: “Los jueces conciliadores no estarán obligados a fallar de acuerdo con las leyes, pudiendo decidir conforme a su conciencia, a la equidad y a los usos, costumbres y

prácticas jurídicas del pueblo indígena, siempre que con ello no se vulneren las disposiciones legales y reglamentarias de orden público vigente en la Entidad.”

Continuando con el artículo 7° Constitucional, a través de las Leyes el Estado deberá garantizar la participación de los pueblos en los niveles de gobierno comunal, municipal y estatal.

El Estado participará en la promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas. La educación básica impartida por el Estado será obligatoria la enseñanza de una lengua indígena, en donde la existencia de integrantes de pueblos indígenas sea de regular proporción. Y se crearan mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.

Los motivos que generan la inclusión y reconocimiento de tales derechos de conformidad al Gobernador Constitucional del Estado de Campeche Jorge Salomón Azar García, según lo expresa en la presentación de dichas reformas en mayo de 1997 fue:

“Aunado con los propósitos específicos del Gobierno del Estado para promover el desarrollo integral de las etnias indígenas, nos ha conducido a realizar importantes acciones encaminadas a fortalecer, sin vulnerar sus tradiciones, las capacidades de los pueblos indígenas para favorecer su inserción en el proyecto global de desarrollo de todo el estado.”<sup>116</sup>

El Estado de Campeche desde el 10 de julio de 1996 ya había implementado la figura de juez conciliador, en cada uno de los municipios de la entidad con el propósito de agilizar la impartición de justicia, lo que pone en evidencia la disposición de aplicarla mediante formalidades sui generis, además de la utilización de la lengua indígena predominante, usos, costumbres y prácticas de las etnias. Se constituyó así un juzgado de conciliación, al frente de los cuales esta un juez indígena propuesto por la comunidad, fundado en el artículo 7° constitucional, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la Ley de

---

<sup>116</sup> Constitución Política del Estado de Campeche, Poder Legislativo del Estado de Campeche LV Legislatura, mayo de 1997.

Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos Indígenas del Estado de Campeche publicada en junio de 2000.

## 2. Los Jueces de Conciliación

La Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, propicia que se modifique la Ley Orgánica del Poder Judicial, dando reconocimiento a las formas e instituciones de gobierno, sistemas normativos, y de la resolución de conflictos; bajo tal tesitura se da nacimiento a los Juzgados de Conciliación mediante la reforma a su artículo tercero, fracción VII, que otorga la facultad a los Jueces Conciliadores como órganos reconocidos para aplicar las leyes de conformidad a su jurisdicción, y limitada ésta al lugar en donde resida su sede.

Así entonces la ley dispone que ante la ausencia de un juzgado de primera instancia o de un juzgado menor, debe instalarse un Juzgado de Conciliación. La forma de nombrar a los funcionarios estará a cargo del Tribunal Pleno, a propuesta del Gobernador del Estado quien propondrá a habitantes del territorio que se trate, además tendrá un Secretario, la duración del cargo será de un año pudiendo ser confirmado para desempeñar en períodos subsecuentes.

El artículo 75-5 determina la esfera jurisdiccional, y sus atribuciones que son las siguientes: conflictos de orden familiar y civil, cuya cuantía no requiera necesariamente de la decisión de un Juez de Primera Instancia o Menor, y asuntos del orden penal cuya persecución requiera de querrela, y sólo amerite amonestación, apercibimiento, caución de no ofender o multa como sanción. Continuando con dicho artículo se refiere a que los jueces conciliadores no estarán obligados a fallar de acuerdo con las leyes, pudiendo decidir conforme a su conciencia, a la equidad o a los usos y costumbres y prácticas jurídicas del pueblo indígena, siempre que con ello no vulneren las disposiciones legales y reglamentarias de orden público vigentes de la entidad.

La labor de los jueces es exclusivamente conciliadora lo que conlleva a que la propia comunidad no le de validez, o bien como no tiene autoridad más que para pláticas entre los querellantes y para que estos se comprometan a no seguir

conduciéndose de esa forma suele considerarse como un recurso no eficaz. La actuación es muy criticable en virtud a que se considera necesario que se dé fuerza jurídica a los Jueces Conciliadores, y por supuesto una gran falla también es que estos no son elegidos por la propia comunidad sino a propuesta de la autoridad del Estado, con ello se lograría el respeto y el conocimiento de sus propias necesidades y que los habitantes de la comunidad estén dispuestos a reconocer como autoridad.

### 3. Medicina Tradicional

Un terreno específico del control social se ubica en el rubro de salud y la enfermedad, manifestando su desarrollo a través de la norma jurídica positiva y el derecho consuetudinario. El objeto de la discusión se localiza en el reconocimiento e incorporación de las medicinas populares, en las condiciones materiales e ideológicas en que se producen. Teniendo en consideración que ésta ha sido por un buen tiempo la solución a sus problemas de salud.

Para definir a los sistemas médicos indígenas es necesario tener como referencia el contexto cultural del que forman parte, ya que se encuentran sumergidos en una realidad simbólica dentro de la cual se producen, curan y sanan las dolencias. Se crea y alimenta de la concepción del universo, la vida, el cuerpo humano y la muerte que tienen los pueblos indígenas.

El reconocimiento de las prácticas jurídicas médicas va a colocar como norma ideal la legitimidad de los usos terapéuticos y sus curadores, sin embargo no siempre esta norma modifica las pautas reales de comportamiento, no modifica las relaciones entre el sistema hegemónico y el subordinado pero si agrega un ingrediente en la pugna por la superación del segundo.

Los médicos tradicionales se ocupan del bienestar físico y espiritual, conciliando las fuerzas naturales y sobrenaturales que entran en estado de discrepancia con la persona provocándole la enfermedad, además de lograr una relación armoniosa entre dichas fuerzas con el hombre.

El sistema médico oficial institucionaliza de cierta forma los recursos terapéuticos oficiales, privados y populares, de lo que deviene la necesidad de

extender la función de la práctica médica oficial respecto de la utilización de los recursos terapéuticos, ampliar el control sobre las prácticas populares, generar un ambiente de paralelismo o coexistencia en tanto que las medicinas alternativas tienen aceptación y arraigo en comunidades.

Con los derechos incluidos en el artículo 2° constitucional y la adecuación que el Estado hace a su ordenamiento, tenemos que, surge la necesidad de tener un control respecto de las prácticas, y diseñar evaluaciones de los distintos niveles de eficacia de la atención y prevención de la enfermedad y las condiciones de realización de los mismos.

Las carencias estructurales se traducen en ineficiencia para eficientar y lograr la calidad de la prestación del servicio de medicina tradicional, agudizando el problema las cifras alarmantes de desnutrición por la carencia de empleo para proveer mejor a la familia, la falta de agua potable en algunos poblados, drenajes, enfermedades gastrointestinales y respiratorias, estas últimas implican necesariamente la intervención de medicina alópata y en ocasiones atención con internación en hospitales. La vigilancia oportuna implica que haya un acceso inmediato al servicio y la presencia de este en lugar cercano, la confianza y el conocimiento del mismo.

Hay otras enfermedades en donde aparecen como insustituibles los terapeutas populares, en tanto que tienen soluciones más eficaces y menos costosas. A lo que alude la escritora María Eugenia Módena:

“...la necesidad de articular la precisión diagnóstica y prescriptiva, la coexistencia de los recursos y la eliminación o control de transacciones materiales e ideológicas que, reproduciendo las pautas hegemónicas, controles o sometan a los pacientes potenciales a tratamientos ineficaces que pueden desembocar en desenlaces irreversibles.”<sup>117</sup>

Así las acciones específicas que se proponen son el rescate y preservación de la medicina tradicional, reconocer su práctica, proteger la propiedad intelectual

---

<sup>117</sup> Módena, María Eugenia. ***“Reconocimiento, incorporación, legalización: Algunos riesgos de la Hegemonización del pensamiento y la acción respecto a las medicinas populares”***, en Victoria Chenault y María Teresa Sierra, *op. cit.*, p. 227.



de plantas medicinales, impulsar proyectos de industrialización de productos de medicina tradicional.

De la consulta para formas y aspiraciones de desarrollo de los pueblos indígenas, realizado por la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se transcribe la siguiente propuesta:

“Cuando la Secretaría de Salud reconozca a la medicina tradicional..., las curaciones espirituales forman parte de esta tradición de curar y que los médicos tradicionales son portadores de esa cultura y ayudan a la salud pública. En los lugares donde hay clínica se acude primero con los marakames (medicina tradicional) y se complementa con la medicina alópata. El uso de la medicina tradicional y siguen viviendo sanos y activos, todavía trabajando.”<sup>118</sup>

Es importante además, que se consideren puntos tan importantes como los siguientes: el reconocimiento por parte del sistema institucional de los saberes médicos de los indígenas; permisión del tránsito de plantas medicinales, algunas de ellas consideradas como ilegales, pero utilizadas en el proceso curativo por parte de los médicos tradicionales, como es el caso de la marihuana que los mayas emplean para ese fin; reconocimiento y validez del trabajo de los terapeutas mayas en bien de la comunidad, que es quien finalmente acredita y legitima la eficiencia del médico indígena.

### III. CHIAPAS

#### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

##### a) Reseña histórica

Nombrado por el Presidente Madero, el señor Guillén, como gobernador interino de Chiapas en 1912 se enfrentó a varios conatos rebeldes encabezados por Juan Espinosa Torres, Australabio Guerra, el abogado Antero Ballinas y el doctor A. Robles del Campo, mismos que fueron derrotados por las tropas

---

<sup>118</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, *Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo: informe anual*, México, 2004.

gubernistas. El Congreso local con la finalidad de custodiar el orden público, expidió el decreto del 18 de abril de 1912 integrado por cuatro artículos en virtud de los cuales concedían al gobernador poder para organizar a las fuerzas necesarias. Con una serie de acontecimientos de carácter social que perturbó la efímera tranquilidad del Estado, el descontento aumentaba y la prensa tuxtleca apoyó al pueblo en sus protestas, a través de artículos con dosis de ironía, aún así Guillén siguió gobernando durante el año de 1912 hasta que el ingeniero Gordillo León ocupó el alto cargo de gobernador constitucional.

Con el general Huerta controlando el poder y la situación política del país, llevó a México a uno de los tiempos más delicados de su historia, según nos narra el autor Octavio Gordillo y Ortiz:

“Convirtió a la ciudad de México en el centro de la persecución más atroz y en donde las cárceles eran insuficientes y las desapariciones como los asesinatos estuvieron a la orden del día. Huerta, en su afán de lograr el dominio absoluto, substituyó a los gobernadores por militares de su confianza y llevó a incondicionales y amigos suyos a sus diversos gabinetes.”<sup>119</sup>

El Congreso local nombró por órdenes de Huerta a Bernardo A. Z. Palafox gobernador interino quien estuvo en el poder por más de un año, apoyado por aquellos interesados en defender sus bienes y seguir controlando los destinos de Chiapas. Así el Estado era gobernado por hacendados y simpatizantes del porfirismo y el huertismo, sin embargo algunos chiapanecos carrancistas se levantaron en contra de la dictadura del gobernador, mismos que fueron capturados y fusilados en el año de 1914. En este mismo año un grupo protesta en contra del gobernador Palafox, pero al carecer de medios suficientes para resistir las embestidas de los federales y aislados totalmente de los defensores de la legalidad y del resto del país, tuvieron que abdicar de sus propósitos. Finalmente con el triunfo de los protectores de la legitimidad, la renuncia de Huerta a la Presidencia de la República, el gobernador del Estado presentó su renuncia el día 13 de agosto de 1914.

---

<sup>119</sup> Gordillo y Ortiz, Octavio. *La Revolución en el Estado de Oaxaca*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986, p. 87.

Al arribo del General Jesús Agustín Castro al mando de la División Veintiuno, comenzó en Chiapas el movimiento revolucionario encabezado por don Venustiano Carranza. El 14 de septiembre de 1914, la brigada de “Leales de Tlalnepantla” llegan a la capital, y se emprenden los primeros cambios a la estructura política al declarar desaparecidos los Poderes, para lo cual se clausuró el Congreso local y el Tribunal Superior de Justicia; asimismo se nombraron jefes políticos de los diversos departamentos a los capitanes y oficiales de la División Veintiuno.

Con los acontecimientos anteriores se disponen una serie de reformas políticas, económicas y sociales tales como: la Ley de Obreros, el decreto que prohibía el agio, la Ley que declaraba parte del tesoro del Estado a todos los bienes muebles e inmuebles del obispo y sacerdotes, y con carácter económico el decreto del 26 de diciembre de 1914. Instalado el gobierno preconstitucional se lanzó la convocatoria al Primer Congreso Pedagógico, que buscaba fomentar la educación laica y expidió la ya mencionada Ley de Obreros, documento importante para la historia del Estado ya que se intenta acabar con las viejas estructuras políticas, económicas y sociales; garantizando al obrero mejores condiciones de vida eliminando las tiendas de raya, estableciendo un salario mínimo, fijando una jornada máxima de trabajo y concediendo algunas otras prestaciones.

Además les interesó el problema agrario, y a fin de llevar adelante la Ley de 6 de enero de 1915, se establece la Comisión Local Agraria del Estado, y también se autoriza a los ayuntamientos a expropiar los terrenos ejidales e iniciar los repartos de los mismos a los campesinos. Los años subsiguientes se vivieron en constantes rebeliones una de las más importantes fue la Revolución Mapache.

Los constantes enfrentamientos entre revolucionarios y contrarrevolucionarios, es decir entre carrancistas y mapachistas, resquebrajaron el orden constitucional, debilitaron la economía y fue la causa principal de una larga y constante situación de inestabilidad política y económica del Estado, misma que dio lugar a que los mandatarios se sucedieran con frecuencia. Después de seis años de lucha revolucionaria, el orden económico y social de

Chiapas quedó intacto, el General Tiburcio Fernández Ruiz, jefe de la Contrarrevolución, fue nombrado Gobernador Constitucional del Estado.

La Constitución Política expedida el 28 de enero de 1921 por la XXVII Legislatura de Asamblea Constituyente, se expidió después del triunfo de la contrarrevolución chiapaneca de 1914 a 1920. Misma que se dividió en 10 títulos, 3 secciones y 6 capítulos, distribuidos en 106 artículos; mencionaba en su texto la Constitución Política de la República Mexicana promulgada el 5 de febrero de 1917, como producto de la Revolución Mexicana; se dividía en 59 municipios libres para el funcionamiento político y administrativo; los gobernadores deberían de ser originarios del Estado y tenía la prohibición expresa de la reelección.

Posteriormente se expide la Constitución Política de 1973 el 19 de julio por la LI Legislatura del H. Congreso y promulgada el 6 de agosto del mismo año, la cual actualizó el texto al nuevo tiempo político y económico que se vivía en esta década, además se hacía necesario renovar el texto porque el anterior había sufrido 142 reformas.

La Constitución que está vigente es la expedida el 24 de agosto de 1981 por la LIV Legislatura del H. Congreso del Estado y promulgada al día siguiente. Se divide en 12 títulos y 7 capítulos, distribuidos en 84 artículos; publica nuevamente los nombres de los municipios chiapanecos, que la anterior había omitido; incluye al Congreso del Estado la facultad para legislar en materia económica y seguridad pública; establece el requisito de ser ciudadano chiapaneco por nacimiento para gobernador. El autor José Luis Castro hace mención de las posteriores reformas:

“Reformas posteriores, actualizaron las atribuciones de los municipios libres y permitió la participación de los partidos minoritarios en la integración de los ayuntamientos. Asimismo, se permitió la participación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados a través de los diputados electos por el principio de representación proporcional. Una adición protegió las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas y otra suprimió del texto Constitucional los límites del Estado, su situación geográfica y su extensión territorial.”<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup><http://vitrina.bibliotecachiapas.gob.mx/historia>

## b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

El artículo 13 establece la pluriculturalidad del Estado sustentada en sus pueblos indígenas, reconociendo y protegiendo a los siguientes: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandon y mocho; también otorga su protección a aquellos que se encuentren, bajo cualquier circunstancia, asentados en el territorio y que no pertenezcan a los pueblos reconocidos en la Constitución. Corresponde al Estado la promoción y protección de la cultura, lenguas, usos y costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica; garantizando el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que permita la conservación de la riqueza cultural; además de asegurarse de la vigencia de los derechos de decidir de manera responsable e informada el número de hijos y su espaciamiento, a una vivienda digna y decorosa, y respeto a niños y mujeres en sus derechos. También promoverá el disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y con la participación de dichos pueblos instrumentarán planes y programas necesarios para propiciar el desarrollo socioeconómico.

Se reconoce a los pueblos indígenas de conformidad a sus usos, costumbres y prácticas jurídicas, el derecho a elegir a sus autoridades tradicionales. Y al respecto el Código Electoral de Chiapas ordena a los partidos políticos, que dentro de los municipios y distritos con población predominantemente indígena preferirán registrar a candidatos indígenas, previo proceso de selección basado en tradiciones y costumbres propias, y en las planillas para la integración de ayuntamientos la población indígena deberá estar proporcionalmente representada.

En lo que respecta a la justicia, en todo procedimiento o juicio en donde una de las partes sea indígena se tomará en cuenta su cultura, usos y costumbres, con el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hable su lengua y conozca su cultura. Tratándose de los municipios que tengan en su mayoría población indígena, el trámite y resolución de controversias será bajo las mismas características y con la participación de autoridades tradicionales, observando en todo momento los derechos humanos y los principios constitucionales. Al respecto

el Código de Procedimiento Civiles incluye el Título Décimo Octavo denominado De Los Juicios ante Los Juzgados de Paz y Conciliación y Juzgados Municipales, en su artículo 973 establece los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución para el procedimiento; las diligencias que se practiquen carecerán de formalidades y bastará el levantamiento de un acta que asiente los pormenores del conflicto, opiniones emitidas y resolución pronunciada. Las audiencias tendrán el carácter de públicas y las controversias serán tramitadas y resueltas ante el juez, quien previamente deberá oír a las autoridades tradicionales del lugar, y dictará sentencia de conformidad con los usos y costumbres del lugar, sin perjuicio de aplicar las normas del Código Civil, el procedimiento penal se sigue bajo los mismos principios.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas regula que el los Juzgados de paz y conciliación en los municipios con población mayoritariamente indígenas, las controversias serán tramitadas y resueltas por el juez quien previamente debió haber escuchado a las autoridades tradicionales del lugar. El artículo 47 determina la competencia de los Jueces de paz y conciliación indígenas, en materia civil y penal, además de determinar que los auxiliares de administración de justicia indígena son: las autoridades de la comunidad y pueblos indígenas. Mientras el artículo 49 constitucional establece que el poder judicial se deposita para su ejercicio en el Supremo Tribunal de Justicia, tribunal electoral, tribunal del servicio civil, juzgados de primera instancia, juzgados de paz y conciliación indígena y juzgados municipales.

Prohíbe la discriminación de origen étnico, por razón de lengua, sexo o religión, costumbre o condición social y que en caso de contravención se sancionará de conformidad a la legislación penal vigente; y en el caso de las penas dictadas dentro del proceso penal serán en lo posible compurgadas en los establecimientos más próximos a la comunidad, con la finalidad de propiciar su reintegración y readaptación social.

En lo que respecta al Congreso, en su artículo 29 se otorgan las facultades de legislar en materia económica, educativa, indígena, cultural, electoral estatal,

de protección ciudadana, protección y preservación del patrimonio cultural e histórico del Estado.

El artículo 48 regula que: “La promoción y protección de los derechos humanos, estará a cargo de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que se denominará comisión de los derechos humanos; tendrá por objeto la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, fomentará su respeto y observancia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad.”

En el Estado de Chiapas se destaca, como en el caso del Estado de Oaxaca, la existencia de una ley que desarrolla las garantías reconocidas en la Constitución del Estado, nos referimos a la Ley de derechos indígenas del Estado de Chiapas, publicada el 29 de julio de 1999.

## 2. Expulsiones indígenas en Chiapas ocasionadas por aparentes divergencias religiosas

En los pueblos mayas de los Altos de Chiapas la comunidad constituye el escenario de las relaciones sociales, y que con la consideración de provenir de descendientes cercanos de los antepasados se solidifica la unidad étnica. Y como menciona el autor June Nash: “La comunidad comprende el universo moral: la cooperación y la reciprocidad están limitadas a los miembros de la comunidad, al igual que la mayoría de los casos de homicidios y de robo”<sup>121</sup>, mismo que se infiere al carecer de una prueba concreta.

El fenómeno se produjo por divergencias en las creencias religiosas, que se agudiza en 1974, generado por sectas cristianas no católicas que realizaban actividades proselitistas que provocaban confrontación con la religión asumida como indígena, lo que se tradujo en el rechazo por parte de los conversos a participar en fiestas y labores de la comunidad, provocando diversos

---

<sup>121</sup> Nash, June. *Bajo la Morada de los Antepasados* (trad. por Teresita Hernández Ceballos), México, Instituto Nacional Indigenista, 1975, p. 17.

enfrentamientos mismos que dieron cabida a desplazar los mecanismos tradicionales de conciliación por medidas coercitivas, hasta las expulsiones.

Los indígenas frente a los evangelizadores defendían su postura argumentando, que los evangelios cuestionaban el poder tradicional y afectaban uno de los espacios de cohesión aún vigente, la fiesta; menguaba su estructura fundamental basada en la cooperación económica. Por su parte el gobierno, tanto estatal como municipal, adoptaron una actitud de indiferencia, misma que varió en función a la magnitud de las expulsiones, un ejemplo se ubica en San Cristóbal de las Casas que se encuentra rodeado de colonias de indígenas expulsados.

El punto crítico del problema se dio a principios de abril de 1992, cuando las autoridades municipales de San Juan Chamula arrestaron a 62 indígenas del paraje El Pozo, lo que ocurrió el día 31 de marzo de 1992, por la noche un grupo de indígenas expulsados privó de su libertad a tres personas de San Juan Chamula, al juez, al sindico y al chofer de la Presidencia. El 1 de abril centenares de indígenas de este último municipio se aproximaron a San Cristóbal de las Casas dándose un conato de enfrentamiento. Hechos que llevan al gobierno del Estado a buscar una solución rápida del conflicto, elaborando una iniciativa de reforma al Código Penal a fin de castigar con pena privativa de la libertad a los expulsadores, dentro de la iniciativa se sugería al Congreso la realización de una audiencia pública para allegarse de mayores elementos.

La iniciativa se argumentaba al tenor de que había claras violaciones en contra de las garantías individuales, al amparo de las costumbres y la cultura. La audiencia pública se organizó por el Congreso del estado en donde participó una amplia gama de sectores, iglesia, sector privado no indígenas, indígenas y algunos expulsados.

Los argumentos indígenas versaron: en la conformidad con la expulsión como mecanismo de sanción, así la autora María Magdalena Gómez Rivera cita lo expresado por un representante indígena:

“Los indígenas queremos que cuando se hagan leyes nos tomen en cuenta, porque nunca lo han hecho. No podemos aceptar que los protestantes se burlen de nuestras imágenes y de nuestros santos de la iglesia y luego que [se] pongan a insultar a nuestros sacramentos que para nosotros son sagrados y así enseñamos a



nuestros hijos. Por eso creemos que por las costumbres y tradiciones debe nacerse la ley y no al revés.”<sup>122</sup>

Concluyendo con una propuesta de ley para la protección y desarrollo de las costumbres y tradiciones, las lenguas y las culturas de las etnias que habitan el estado.

Los argumentos de las iglesias versaron básicamente en: la iglesia católica apoyaba a la autonomía y autodeterminación de los grupos indígenas, como sujetos de desarrollo y no como aquellos destinatarios de la acción paternalista del estado, coincidiendo en que se debería proteger y salvaguardar a las auténticas culturas indígenas. Por otra parte se decía que no podía vulnerarse la libertad de elección e imponer una forma de vivir y de pensar, por lo que cada ciudadano tiene la capacidad de aceptar la cultura y el medio ambiente en donde vivir, de lo contrario serían vulnerados los derechos humanos. El elemento cultural obedece al natural dinamismo social y no debe pretenderse mantenerlo algunos grupos aislados de otros.

El argumento de los abogados y juristas denota un sentido de intolerancia hacia los usos y costumbres, por lo que declaran la necesidad de aprobar la iniciativa de penalizar las expulsiones, porque de lo contrario se entendería como una permisión que hace el Estado para seguir expulsando. Además se ponen en tela de juicio los valores culturales de la región y su preservación, así debe ponderarse la iniciativa como un medio de restaurar la paz social y el imperio de la ley.

Los grupos de derechos humanos declararon que se trataba de violaciones a prerrogativas inherentes a la persona y trasgresiones de las garantías constitucionales, proponiendo una comisión en donde deliberaran los involucrados. La Cámara de Comercio y los servicios de turismo de San Cristóbal de las Casas concluyó que preservar los usos y costumbres no debe implicar, una situación de peligro para la población, por lo mismo se exige la aplicación de la

---

<sup>122</sup> Gómez Rivera, María Magdalena. *“Las Cuentas Pendientes de la Diversidad Jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México”*, en Victoria Chenault y María Teresa Sierra, *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CEMCA, CIESAS, 1995, p. 199.

sanción para que no queden impunes los delitos cometidos, mismos que generan intranquilidad y afectan sus actividades.

Al concluir la audiencia pública prevaleció una postura de realizar una transmisión del primer encuentro, motivo por el cual no se logró la iniciativa referida.

### 3. Formas Comunitarias de resolución de conflictos

Dentro del municipio de Chanalhó ubicado en los Altos de Chiapas, suelen ocurrir conflictos familiares por pugnas entre las mismas, ya sea por las tierras, el agua, o la presencia de enfermedades y muertes, estas últimas usualmente son acaparadas a la brujería y a acciones sobrenaturales que se le atribuyen a las familias o personas en disputa, lo que conlleva a pensar en la presencia de brujos. El castigo para las personas señaladas con tal calidad es el asesinato o linchamiento, argumentando que es el causante de ese daño y bajo el antecedente de que admitió su culpa. Aún cuando es esporádico siguen imponiéndose tales castigos.

En lo que respecta a los conflictos suscitados en la familia tenemos que, la tasa de mortandad es muy elevada lo que implica orfandad en los niños, hecho que complica la vida sobre todo de los menores, en el caso específico cuando la madre es quien fallece, la responsabilidad recae sobre el padre, la abuela y en los hermanos mayores de la madre. Lo que implica un proceso legal y la necesidad de poner al día las acciones civiles relacionadas con el derecho familiar, como es el caso del registro de los nacimientos, la comprobación del parentesco, ya que en ocasiones un familiar que no era pariente en línea recta directa se asumía como tal.

También se afectan los derechos de las familias cuando estas son desplazadas, ya sea por altercados políticos, internos o generados por una sanción aplicada por la comunidad, ya que aumentan los riesgos de abortos, partos fortuitos, el estrés que afecta la lactancia, aumento de enfermedades, falta de sanidad.

En lo que respecta a los conflictos políticos estos surgen en virtud a que no coinciden con el ideal general, lo que ocasiona grupos disidentes, en este caso el castigo es la expulsión, al igual que la discrepancia de profesar la misma fe religiosa.

#### 4. Identidad de la comunidad tzetzal

Para este grupo es importante la integración comunitaria, en su ordenamiento social con sus costumbres y sus reglas, que emanan de la autoridad moral que la comunidad depositó en sus gobernantes, además bajo los principios fundamentales que sostienen la estructura de su sociedad basados, en la articulación de la familia, las familias, de los compadres, los amigos, y de los trabajos que se intercambian, para formar la integración colectiva.

Todo ello se logra con la probidad de los habitantes constituyéndose en un juicio y modo de vida que se transmite tanto a los adultos como a los niños, participando todos en la alimentación de la vida espiritual. Así el conocimiento de las virtudes y las normas que se derivan de estas impacta directamente a la colectividad, y se justifica el orden normativo en la búsqueda de una buena vida. Bajo los principios de tolerancia, obediencia, respeto a los miembros de la comunidad, a su entorno, conviven y logran la grandeza que los mantiene en armonía, si esta es rota deberán restaurarla, y es a través de su sistema normativo que lo logran, confían en su comunidad el equilibrio social.

Es a través de la educación que fomentan la identidad de pertenencia y los valores de la comunidad, integrando los ideales colectivos hacía una conciencia de un bien social fundado en sus normas individuales y comunitarias, en tanto que la correcta aplicación de estas constituye la base de la autonomía de la pequeña comunidad que forma parte de la comunidad universal tzetzal. Sentimiento que se manifiesta en la Revista de Chiapas<sup>123</sup> de la siguiente manera:

“La comunidad se basa en el hombre concebido en su totalidad, más que sobre uno u otro de los roles que puede tener en un orden social... Su fuerza psicológica procede de niveles de motivación más profundos que los de la mera volición o

---

<sup>123</sup> [www.ezln.org/revistachiapas](http://www.ezln.org/revistachiapas)

interés, y logra su realización por un sometimiento de la voluntad individual que es imposible en asociaciones guiadas por la simple conveniencia o consentimiento racional. La comunidad es una fusión de sentimiento y pensamiento, de tradición y compromiso, de pertenencia y volición.”

Las instituciones o trabajos específicos que imperan en la comunidad se suponen establecidos por acuerdos en común, se legitiman a través de concretizaciones de arreglos colectivos determinados a lo largo de la historia local. Con lo que se busca el respaldo y la cooperación de la comunidad, y que operen debidamente así como la eficacia de la escuela, la iglesia, la parcela, el ejido, las cooperativas, la agencia municipal y demás establecimientos de servicio social.

El respeto incide como un elemento fundamental para la educación comunitaria, factor que determina la unión de los individuos que coexisten en la comunidad, no es que no existan conflictos sino que se gesta una interdependencia, y la necesidad de cooperación constante. Así entonces se estrechan vínculos y se prevén conflictos, lo que se traduce en agravio o afecto a alguien esto supone distanciamiento entre las familias, lo cual será un factor de entorpecimiento hacia el desarrollo de la actividad comunal. Las ventajas de la integración y las serias desventajas de la enemistad hacen importante garantizar las formas del respeto.

#### IV. CHIHUAHUA

##### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

###### a) Reseña histórica

A partir de 1913 el movimiento armado denominado la Revolución Social, cuya premisa es lograr una reforma agraria a fin de devolver las tierras a quienes hubiesen sido despojados y repartirlas entre aquellos que no tuvieran una en su posesión, asimismo intentaba garantizar el derecho a los trabajadores. Los campesinos jugaron un papel preponderante en el derrocamiento de la oligarquía, pero no aportaron un programa o dirección política, el carácter local de sus intereses impulsó que los hacendados fueran nuevamente quienes detentaran el poder.

En Chihuahua el representante de la clase media fue hecho prisionero y ejecutado por órdenes del General Huerta, quedando en manos conservadoras la administración del Estado, con ello la revolución tiene bases populares. Mismos que no esperaron el llamamiento de los líderes políticos, sino que se organizan por iniciativa propia en la última semana de febrero de 1913 y se lanzaron a la lucha. Por su parte el general Villa debido a la admiración que sentía por el Presidente Madero, lo llevó a engrosar nuevamente las filas revolucionarias, al enterarse de la traición de la que había sido víctima, se une a los grupos rebeldes del Estado y organiza un ejército popular sobre la base de su prestigio entre los campesinos.

El 8 de diciembre de 1913 la División del Norte nombra al General Francisco Villa como Gobernador del Estado culminando su gobierno en 1915, durante este periodo emitió varias medidas tendientes a destruir el poder económico y político de la oligarquía tradicional que gobernaba, además de manifestar sus propósitos sociales tendientes a beneficiar a la población y las necesidades prácticas de financiamiento de la guerra en contra del Presidente Carranza.

En el periodo de 1915 a 1920 siguen los villistas luchando en contra del régimen carrancista, ya en la ilegalidad, lucha que manifiesta un descontento social hacia el régimen constitucionalista. Los núcleos de población más pobres fueron los que se mantuvieron leales, porque sin duda había una gran identificación hacia el rebelde, lo que le convierte en un movimiento homogéneo en cuanto a su base social. El movimiento fue combatido con las Milicias Auxiliares constituyéndose como Defensas Sociales a partir de 1916, al respecto comenta la autora Martha Eva Rocha Islas: "Resulta paradójico... en tanto que los villistas, hombres del pueblo, habían de ser combatidos precisamente por el pueblo mismo, organizado en Defensas Sociales."<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Rocha Islas, Martha Eva. *Las Defensas Sociales en Chihuahua. Una paradoja en la Revolución*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1998, p. 66.

## b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

El artículo sexto constitucional dentro de las garantías otorgadas al indiciado incluye la prohibición de toda incomunicación y tortura, la asistencia de un defensor al momento de rendir su declaración de lo contrario carecerá de valor probatorio, y en caso de ser indígena se le proveerá de un traductor.

Se incluye el capítulo segundo denominado De Los Pueblos Indígenas, así entonces si alguna de las partes dentro de un juicio penal o civil es indígena la autoridad, de conformidad con el artículo 8°, deberá incluir los usos, costumbres y prácticas jurídicas; y si quienes comenten un delito siendo miembros de un mismo pueblo deberán respetarse los métodos e instituciones tradicionales, determinándose en la Ley lo relativo a las competencias, jurisdicciones y todo aquello necesario para cumplir con el precepto mencionado.

Las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas se protegen por el artículo 9°, mediante el reconocimiento de que estas son inalienables e imprescriptibles, además de que su enajenación o gravamen está sujeto a la regulación de la Ley de la materia y a los usos y costumbres de dichos pueblos.

De acuerdo al artículo 10° la educación deberá de atenderse especialmente por el Estado, mismo que deberá incluir los mecanismos necesarios para implementar el carácter bilingüe cuando así lo soliciten; los servicios de salud prestados por el Estado serán planeados en coordinación con los pueblos indígenas considerando su idioma, usos y costumbres. El artículo 144 menciona los principios bajo los cuales se impartirá la educación que ofrece el Estado, basada en el fomento al amor a la patria, la conciencia de solidaridad internacional, independencia y justicia, y en su fracción II declara: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, en el respeto de las culturas de los diferentes pueblos indígenas y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.” Continuando con dicho artículo en su inciso a, incluye la característica de que la educación es nacional en tanto, vaya en función de los problemas propios de la entidad, el aprovechamiento de sus recursos, la defensa y aseguramiento de la

independencia económica y política, además del progreso y continuidad de la cultura plural a partir de su realidad pluriétnica.

Al Congreso se le otorga la facultad, de acuerdo al artículo 64, de dictar leyes en materia de desarrollo integral de los pueblos indígenas con colaboración y consulta de los mismos, con la posibilidad de tener un representante durante las discusiones dentro del Congreso y de conformidad al artículo 53.

En el caso de Chihuahua es destacado por su muy adelantada reforma en 1993, donde se establece un capítulo a los derechos de los pueblos indígenas, mismo que regula que en los juicios civiles y penales se deberán aplicar normas indígenas y el reconocimiento de la imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus tierras.

En busca de reestructurar y mejorar la convivencia, organización política y jurídica de la población autóctona, se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas cuya finalidad se sostiene en aportar alternativas de solución a la realidad individual y social en la que el estado se desenvuelve. Y con lo que se amplía la protección del espectro de derechos humanos, políticos y culturales con sus propias identidades. El autor Salvador Monsivaís escribe al respecto: “Hoy se puede decir que la Constitución de Chihuahua ha intentado ser accesible en la justicia con la población indígena, tratando de atender su conformación sociocultural en que vive, pero falta un gran trecho por caminar.”<sup>125</sup>

En el periodo de 1993 a 1995 se realizaron consultas a los indígenas de la Sierra Tarahumara para dar a conocer los derechos indígenas incluidos en el artículo 4° de la Constitución Federal, el Convenio 169 de la OIT, así como la propia Constitución estatal; sin embargo las etnias de esta zona exigieron al Congreso local que se les incluyera en la discusión y análisis de la ley reglamentaria sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del estado, en tanto que su participación fue relegada en los foros organizados por la Comisión de Asuntos indígenas de la Legislatura, la autora Miroslava Breach Velducea quien puntualiza:

---

<sup>125</sup> Monsivaís, Salvador. **“Reforma constitucional estatal en Chihuahua sobre derechos de los Pueblos Indígenas”**, en Jorge Alberto González Galván, **Constitución y Derechos Indígenas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 227.

“Simón Lencho Bustillos y Teodoro Moreno González, presidentes de los consejos de la Alta y Baja Tarahumara, dieron a conocer que la mayor parte de los 70 mil pobladores pertenecientes a las etnias rarámuri, tepehuan, pimas y guarojíos, localizadas en la zona serrana de la entidad, desconoce la iniciativa de ley presentada ante el Congreso del estado, en la que se pretende reglamentar sus derechos.”<sup>126</sup>

Sin embargo esta Ley no se aprobó, misma suerte de algunas iniciativas que no se materializaron, como reformas que no se llevan a la práctica y algunas que son letra muerta.

## 2. El juicio penal en la comunidad rarámuri

Los lazos que relacionan a la comunidad se basan en el trabajo de la tierra, vinculado con la organización social, con las fiestas y con las manifestaciones religiosas. Se han caracterizado por la constante lucha en contra de la asimilación del sistema jurídico hegemónico, permitiéndoles salvaguardar sus propios juicios y las funciones de quienes en él participan, autoridades y prácticas que se originaron en el siglo XVII e influidas por el régimen colonial.

Por lo que respecta al juicio en la comisión de un delito implica una fractura en el orden y armonía de la colectividad, lo que genera la necesidad de llevar a cabo un juicio que permita volver a la normalidad. Este proceso comienza con la denuncia del ofendido o alguno de sus familiares que creen apropiado arreglar el problema ante la comunidad, la disputa se origina regularmente dentro de las fiestas o en relación con los lugares de trabajo, ya sea en sembradíos o en las granjas. Los destrozos ocasionados por animales ajenos dentro de la siembra, muchas veces se soluciona directamente sin que se acuda a las autoridades, siempre que se haya reconocido la propiedad del animal.

Las autoridades que reciben la denuncia pueden ser los capitanes y mayores, mismos que se allegan de testimonios de los vecinos con la finalidad de aclarar los sucesos, ellos reciben la queja siempre que antes, se haya presentado

---

<sup>126</sup> Breach Velducea, Miroslava. *Tarahumaras, al margen del análisis de la ley indígena en Chihuahua*, La Jornada, México, 2 de marzo de 1998.



ante los generales y gobernadores quienes se encargan de citar a los involucrados e interesados. En lo que respecta a la competencia, cada pueblo se divide en regiones, que abarcan un número determinado de rancherías, y al frente de las primeras se encuentra un capitán a quien corresponde conocer de dicha denuncia, en el caso de tener relación de parentesco, amistad o vecindad se acude directamente a las máximas autoridades, generales y gobernadores.

Una vez recibida la demanda, procuran informarse adecuadamente antes de convocar a juicio, respecto de los hechos acontecidos confirmando lo declarado por los ofendidos a través de preguntas realizadas a personas de confianza, ancianos, autoridades y a algunos otros que hayan ejercido un cargo, una vez recabados los elementos suficientes, citan a los inmiscuidos en el centro de reunión del pueblo o donde se den las circunstancias adecuadas.

En caso de que el acusado esté renuente a asistir se le llevará a la fuerza al lugar del juicio, utilizando para ello a uno o varios capitanes, mismos que se hacen acompañar de cuatro soldados nombrados para el caso. Cuando intenta agredir a sus aprehensores, se procura mantener un clima cordial, de lo contrario implica que las circunstancias sean agravantes en el juicio, si la terquedad y reincidencia prevalecen se utilizarán cuerdas para amarrarlo.

Antes de celebrar el juicio se pregunta a la comunidad antecedentes y opiniones hasta formar una manera común de pensar respecto del caso. Como lo menciona el autor Ricardo Robles: “Para el juicio se sientan en línea los gobernadores, el alguacil con algunos otros, ex gobernadores o ancianos. Enfrente, en otra fila, el o los acusados y el acusador. Alrededor de ellos se sitúan todos los demás miembros de la comunidad, los testigos, etcétera.”<sup>127</sup> Los gobernadores preguntan el motivo de la demanda al acusador, una vez que el acusado acepta responsabilidad se continua con el proceso. Existe trato preferencia para los hombres adultos, niños y mujeres.

---

<sup>127</sup> Robles, Ricardo. *El sistema jurídico-político de los rarámuri: índole de su ancestral sistema jurídico, sentido e impartición de justicia, resistencia y legalidad*”, en Revista de Chiapas, México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Ediciones Era, Número 8, 1999, p. 195.

Si son evidentes las pruebas que implican culpabilidad, la aceptación y confesión de la responsabilidad hace el juicio breve, pero si lo niega alarga el proceso lo que hace participar a testigos y presentación de pruebas, si tarda mucho en reconocer los hechos se le amenaza con llevarlo ante la autoridad municipal y ser juzgado por mestizos. En cuanto el acusado acepta su error, los gobernadores, lo amonestan, le hacen saber las consecuencias de su comportamiento y le señalan que ha sido una conducta equivocada y el impacto que causa a la comunidad, y que se verá afectada su relación con los demás miembros e incluso será excluido de algunas festividades o trabajos colectivos. Posteriormente se pregunta al acusador qué es lo que pide como satisfacción por el delito lo que se negocia, acuerda y se establece plazo para pagar, acuerdo que se expresa públicamente. Concluye el juicio con un sermón formal del gobernador que habla acerca del asunto y de cómo la comunidad se ve afectada por las conductas delictivas e invita a todos a vivir en paz y tranquilos. Finalmente, el que pidió el juicio acerca algunas tortillas, pinole o alguna otra comida que haya preparado. La ofrece a quienes formaron el tribunal. Comen juntos y se despiden.

## V. GUERRERO

### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

#### a) Reseña histórica

En Guerrero el levantamiento maderista no implicó ningún movimiento armado de masas, lo que genera la revolución es un pequeño grupo de respetados rancheros de clase media, comerciantes y gente de clase media rural originarios de Huitzucó. Las causas generadoras fueron la opresión política y autoritaria en tanto que buscaban hacer efectivo el sufragio y conseguir la alternabilidad de los gobernantes, y la causa económica originada por la inequidad en el cobro de los impuestos y procedimientos para cobrarlos; por lo que se proclamaban los principios de democracia y autonomía municipal, abolir impuestos considerados injustos y reducir el nivel general de los mismos y de acuerdo lo

expresó la Legislatura estatal, según lo dice el autor Ian Jacobs: “Guerrero para los guerrerenses, ha dicho con orgullo la Revolución.”<sup>128</sup>

Los principales líderes eran los hermanos Figueroa quienes en un principio consiguieron establecer un poder a base de vagas alianzas y tácito reconocimiento de su jerarquía como dirigentes del movimiento maderista en el Estado, extendiéndose su poder hasta la entidad de Morelos. De los movimientos de 1911 surgieron cuatro agrupaciones que iban a caracterizar y determinar el desarrollo de la revolución en Guerrero: los Figueroa en el norte alrededor de Iguala, Salgado en Tierra Caliente, Blanco en el centro y en la Costa Chica y Mariscal en la Costa Grande, los grupos del norte eran los liberales rancheros que habían dominado en este año; sin embargo los aliados de don Emiliano Zapata lograron victorias cruciales en 1914 mientras el poder de los primeros se había menguado, pero se niegan a reconocer el Plan de Ayala y someterse a la autoridad de don Emiliano Zapata. La presión sobre las ciudades del norte de Guerrero fue en aumento en los siguientes años culminando en la rebelión del 30 de abril de 1917 de la gente de Buenavista y Cuellar, ciudad de pequeños propietarios y ganaderos, en contra de las extorsiones de jefes zapatistas.

En 1916 es elegido el Gobernador Mariscal, quien teniendo las riendas del poder político constituye un parteaguas en la revolución mexicana en Guerrero porque, después de más de cinco años de lucha entre facciones había surgido un grupo único como fuerza controladora del Estado, así entró un breve periodo de tranquilidad, en 1917 con la elección de gobernador constitucional fortaleció su dominio militar en Guerrero formando defensas sociales en el norte para detener la amenaza zapatista; al exteriorizar sus ambiciones políticas a el Presidente Carranza genera una confrontación con éste último. Aconteciendo la detención del Gobernador Mariscal el Jefe del Ejecutivo deseoso de sacar beneficio de tal situación, la utilizaría para entrar a Guerrero y dismantelar las tropas de la organización militar, lo que concluyó con la entrega del principal jefe rebelde

---

<sup>128</sup> Jacobs, Ian. *La Revolución Mexicana en Guerrero* (trad. Julio Colón), México, Ediciones Era, 1990, p. 107.

dirigente agrarista. La fase militar de Guerrero llegó a su fin con dicho acontecimiento, el Presidente pudo entonces designar a un nuevo Gobernador.

Lo que es más decisivo es que, ciertos grupos sociales habían obtenido un nuevo acceso al poder político, sacando mayor provecho los sectores medios quienes habían exigido que se consideraran para los cargos políticos en su propio Estado. En 1919 surge un nuevo grupo que llegó a jugar un papel muy importante, los agraristas; la reforma agraria forjó profundos cambios en las relaciones sociales a nivel local e inyectó un elemento nuevo en la política municipal.

La Constitución fue publicada en Acapulco el 6 de octubre de 1917, el Congreso Constituyente que se mantuvo como Congreso Ordinario, el cual actuó con base de un gobierno provisional emanado de la Revolución de 1910-1917.

Su contenido refleja los principios de la Revolución entre los que destacan: el reconocimiento del municipio como base territorial del estado y su organización política, se integra el nombre de cada uno de los municipios, la administración de los municipios por ayuntamientos electos popular y directamente, los ayuntamientos tendrán un periodo de un año sin posibilidad de reelección, el congreso intervendrá en los conflictos electorales de los municipios, periodo de los diputados por dos años con renovación, prohibición de revalidación de estudios en escuelas religiosas, sistema de elección directa para el gobernador del Estado y se derogó la figura del vicegobernador, prohibición de la reelección del gobernador y se le faculta para suspender a los ayuntamientos o a algunos de sus miembros, el Tribunal Superior de Justicia se integró por tres magistrados y un procurador de justicia, se mantienen la prohibición expresa de reforma en los principios de independencia, soberanía, libertad del estado, forma de gobierno y división de poderes. A lo que el autor Marcial Rodríguez Saldaña comenta:

“La Constitución de Guerrero es un texto semiflexible, toda vez se requiere para su aprobación la mayoría simple de los diputados presentes en la sesión, además de la mayoría de los ayuntamientos... las reformas más importantes que se han hecho a la Constitución se encuentran: la incorporación del referéndum; la creación de la

Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Consejo Estatal Electoral, del Tribunal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”<sup>129</sup>

#### b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

Prevé en su artículo 10° la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico, social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales, tarea que concierne a los poderes del Estado y a los Ayuntamientos dentro de sus respectivas competencias.

A través de su artículo 76 Bis se crea la Comisión de Derechos Humanos, dentro del Poder Ejecutivo, para la defensa y promoción de las garantías constitucionales, misma que contará con una Agencia del Ministerio Público que conocerá de violaciones presuntamente cometidas por servidores públicos locales. La Ley que crea a dicha Comisión garantizará la autonomía técnica, prevendrá la tortura, definirá prioridades para la protección de los Derechos Humanos tratándose de indígenas, internos en centros de readaptación social, menores de edad y mujeres de extrema ignorancia o pobreza.

Los derechos se amplían en los ordenamientos siguientes: Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero y Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero, que incluyen el beneficio de nombrar intérpretes y traductor; en el proceso penal el juez deberá observar debidamente las costumbres y motivos que le impulsaron a delinquir, así como las circunstancias económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito, pudiéndose requerir la intervención de peritos para el conocimiento de la cultura y costumbres de los inculpados.

El Código Electoral del Estado de Guerrero reconoce los derechos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas, siempre que no se violenten los principios de certeza,

---

<sup>129</sup> Rodríguez Saldaña, Marcial, “*Desarrollo Constitucional de Guerrero*”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho Constitucional Estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 180.

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

La Ley de Educación de Guerrero en su artículo 7° establece que además de los fines establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fomentará un idioma común sin menoscabo de la protección y promoción de las lenguas indígenas. La Secretaría de Educación de Guerrero incluirá en la educación básica la indígena, misma que prestará de manera integral, y tendrá las adecuaciones pertinentes a fin de responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas. La Ley del Fomento a la Cultura del Estado de Guerrero dispone que el objeto de ésta, es la promoción y difusión de la cultura con el fin de preservar las culturas indígenas y populares del Estado, promoviendo la conservación.

## 2. Los sistemas de cargos de Xalpatláhuac

Los grupos domésticos se instituyen como unidades económicas de las comunidades, la familia nuclear es el elemento básico de producción y consumo, el indígena adquiere un derecho sobre la tierra por el hecho de pertenecer a un linaje y en retribución participa en tareas comunales y se somete a las obligaciones de los cargos.

Las actividades de la comunidad, estén o no ligadas a la agricultura, se efectúan al ritmo de las etapas del cultivo del maíz, la vida social de la familia y de la comunidad, las fiestas y los intercambios. El dinamismo en la agricultura se divide en actividades para el consumo interno y las encaminadas al mercado tanto nacional como regional; con la finalidad de la supervivencia también se presta trabajo asalariado en la comunidad, tejido de sombreros, recolección de madera seca, confección de tortillas de maíz, para mejorar su nivel de vida ellos fabrican chocolate, comales, petates, cría de ganado, costura y comercio ocasional.

De acuerdo con el autor Danièle Dehouve “el sistema de cargos constituye tradicionalmente, junto con el territorio, uno de los pilares del cuadro

comunitario.”<sup>130</sup> El cargo civil o religioso, los jóvenes lo ocupan sucesivamente y no tienen acceso a los cargos de alto nivel sino cuando llegan a los 45 o 50 años, generalmente los titulares de los cargos de alto nivel son escogidos por los ancianos de la comunidad. La duración del cargo es de un año, a excepción del presidente municipal que es de tres años, hacia los 60 o 70 años dejan de participar en el ciclo de cargos, son tratados con respeto y gozan de una posición consultiva al momento de tomar decisiones comunales y de designar titulares de cargos.

Los cargos religiosos son: los fiscales de la iglesia elegidos de entre la comunidad debiendo ser hombres mayores a 40 años, algunos tiene funciones meramente de protocolo presentándose en la capilla con una vara y cuidan de la iglesia; 8 topiles con la característica de ser jóvenes casados de 20 a 35 años, cuya función es cuidar la iglesia, mantenerla limpia, alimentar al ganado ofrecido al santo, entre otras; los mayordomos encargados de la celebración de las fiestas del tercer viernes de Cuaresma, de la Virgen de Guadalupe, de San Miguel, Día de Muertos, San Pedro; la junta católica que son responsables de la administración de la iglesia y hacer efectuar la conservación del templo y la compra de objetos habituales para el culto.

Los cargos civiles son 35 agrupados en cuatro rubros, 19 son de alto nivel y 16 de bajo nivel: la policía comunal, el presidente municipal elige a los titulares de este cargo, su tarea principal es supervisar el pueblo durante la noche, se hacen presentes durante las bodas para mantener el orden, y si es necesario actúan para capturar culpables y llevan como única arma su machete; el tlayacanqui y sus asistentes, que son elegidos por los principales en el cabildo, el primero convoca a todo el pueblo a las asambleas comunales y a los trabajos de la comunidad, mientras sus asistentes recorren las casas de la aldea informando personalmente los motivos de la reunión y la tarea que se requiere de ellos, supervisa el trabajo comunal, proveen de agua y herramientas a los trabajadores; el Juez elegido por período indefinido, se encarga de juzgar todos los delitos menores, se elige de

---

<sup>130</sup> Dehouve, Danièle. *El Tequio de los santos y la competencia entre los mercaderes* (trad. por Ella Carola Cisneros de Ruzo), México, Instituto Nacional Indigenista, 1976, p. 195.

entre los hombres que saben leer y escribir; la presidencia municipal compuesta por el presidente municipal, el primer regidor (síndico), el segundo, tercero y cuarto regidor con sus respectivos suplentes.

El sistema está construido sobre símbolos permanentes de su existencia, por una parte la iglesia y la alcaldía, donde se llevan a cabo las fiestas comunales y donde se cumplen las funciones derivadas de los cargos, y por otra parte las imágenes que encarnan a la comunidad. Los titulares de los cargos gozan de prestigio lo que se traduce en respeto, también se utilizan fórmulas rituales.

## VI. OAXACA

### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

#### a) Reseña histórica

El período que se describirá será el denominado de “la Soberanía” que tuvo su desarrollo de 1915 a 1920 hechos que anteceden a la Constitución de 1922. Este es un proceso regional de características que marcaron a la entidad como baluarte de la reacción a los logros obtenidos por la revolución iniciada en 1910, coincidiendo con la preocupación estatal de descentralización de la vida nacional.

El moviendo de “la Soberanía”, es antecedido por la rebelión que se funda en una manifestación anticarrancista, se desarrolla en cuatro momentos, de acuerdo al autor Francisco José Ruiz Cervantes<sup>131</sup> como : 1) Después del Decreto número 14 del 3 de junio de 1915, en el cuál el gobierno tiene su sede en la ciudad de Oaxaca, hasta que por la presión militar del constitucionalismo fue abandonada; 2) Transcurre entre el éxodo del gobierno en busca de una nueva sede y la promulgación de la nueva Constitución. 3) Se generan dos luchas, una es el enfrentamiento con el enemigo carrancista principalmente en terrenos mixtecos, y el otro que consiste en el proceso de diferenciación y distanciamiento interno que determina la solución y negociación del movimiento. 4) La Rebelión de

---

<sup>131</sup> Ruiz Cervantes, Francisco José, *“El movimiento de la Soberanía en Oaxaca”*, en Martínez Vásquez, Víctor Raúl (Coord.). *La revolución en Oaxaca (1900-1930)*, México, Dirección General de Publicaciones del consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993, p. 278-279.



Agua Prieta acarrea como consecuencia la reincorporación formal de la entidad al pacto federal.

El 3 de junio de 1915 la legislatura se encontraba sesionando, como resultado de los incidentes entre el gobierno oaxaqueño y las huestes de Venustiano Carranza, tales como la ocupación de las tropas constitucionalistas en el Istmo de Tehuantepec y los sucesos armados de resistencia, el avance de elementos constitucionalistas hacia los rumbos de Puerto Ángel y Pochutla, el rechazo de la delegación oaxaqueña en la Convención Revolucionaria. El decreto contenía una larga exposición de motivos referente a que la entidad había permanecido en neutralidad, la paz y la posición de hacerse ajena a la lucha armada; en el cuerpo de dicho documento se defendía a la Constitución Federal de 1857 y se aludía a las violaciones cometidas, por las reformas políticas y sociales que no tomaban en consideración la evolución natural de los pueblos, por lo que se exigía el respeto a las aspiraciones de libertad y democracia reasumiendo su soberanía, en tanto que se restableciera el orden constitucional, y seguirían gobernándose bajo la Constitución liberal de 1857, las Leyes de Reforma y demás reglamentaciones que de ella derivaron. El decreto se explicaba bajo la coyuntura revolucionaria y como una opción política viable, para negociar en ventaja con la facción revolucionaria triunfadora y con ello seguir con su honrada línea de conducta constitucional. El ambiente posterior se permeo de carencias e incremento de enfermedades, se generó una crisis económica creada por el caos monetario en donde cada facción revolucionaria establecía su propio papel moneda, la actividad legislativa fue intensa pero no satisfacía las necesidades reales.

Las pugnas militares entre el Estado y las tropas constitucionalistas continuaron y dieron cabida a convocar a las Fuerzas Defensoras del Estado, a los jefes aliados y civiles con puestos de responsabilidad en la administración pública, con la finalidad de tomar las disposiciones necesarias para hacer frente a la difícil situación, misma que se agravó y tuvieron que evacuar a los poderes del Estado de la ciudad capital trasladándose a la región de la Mixteca, el éxodo se inicia el 3 de marzo de 1916. En esta región los conflictos armados entre las brigadas

serranas y carrancistas fueron de las de mayor impacto, por lo que en febrero de 1917 una representación oaxaqueña solicita una conferencia con los jefes de las Fuerzas defensoras y los Jefes de las tres brigadas serranas, pidiéndoles que expresaran sus inquietudes y bajo que condiciones se podría restablecer la paz, con esta situación y el conocimiento de una Nueva Constitución que legitimaba al gobierno del General Venustiano Carranza, se genera el clima para entablar las negociaciones.

Sin embargo es hasta mediados de noviembre de 1919 cuando se realizan las conferencias de Coatequitas, donde se firman los acuerdos legales finales en que pactaban la suspensión de hostilidades, que en abril de 1920 se celebrarían en las entidades las elecciones para gobernador, legisladores y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que restablecido el régimen constitucional y luego de que se tomara posesión del cargo los elementos de guerra se retirarían a la vida civil o se reincorporarían al ejército federal.

El movimiento que defendía la soberanía se sostuvo hasta 1920 con la bandera de la Constitución liberal de 1857 y el gobierno carrancista se vio obligado a mantener sus posiciones políticas y militares y a enfrentarlos, por lo que es hasta junio de 1921 que se inician los trabajos con el propósito de redactar el nuevo texto y el 4 de abril de 1922 se firma el documento. Mismo que estaba orientado a establecer el sustento del orden político interno, el contenido se esboza según el autor Víctor Raúl Martínez Vásquez, de la siguiente manera: “En él se plantea una democracia representativa, la división de los poderes, el respeto al municipio libre, las libertades democráticas, control de los abusos de las autoridades gubernamentales, etcétera.”<sup>132</sup> Constituye una gran omisión de la Constitución local dentro del programa social, que no se incluyeran los propósitos de los artículos 3°, 27 y 123 de la Constitución federal, lo que implicó un gran rezago en el desarrollo agrario y organización de los trabajadores.

---

<sup>132</sup> Martínez Vásquez, Víctor Raúl. “*El Régimen de García Vigil*”, en *Ibíd.*, p. 409.

## b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

La afirmación de que el Estado tiene una composición étnica plural, se dispone en el artículo 16 Constitucional, misma que se sustenta en los pueblos y comunidades que lo integran a las cuales les reconoce la personalidad jurídica de derecho público con derechos sociales, y declara el derecho a la libre determinación expresada como autonomía en tanto que son partes integrantes del Estado, en el marco del orden jurídico vigente.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques. Reconociendo sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción dentro de sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y programas de desarrollo, formas de expresión cultural y religiosa, protección al acervo cultural y a los elementos que configuran su identidad. Derechos que se protegerán y respetarán a través de las normas, medidas y procedimientos que se definan en la Ley Reglamentaria; y la cual castigará la discriminación, conductas etnocidas, el saqueo cultural, y dará protección de los desplazamientos y reacomodos.

Se establecerán los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica, las autoridades buscarán que los procuradores de justicia y los jueces preferentemente sean hablantes de la lengua nativa o en su defecto cuenten con un traductor. En los conflictos de límites ejidales, comunales o bienes de esta misma naturaleza se promoverá la conciliación y concertación para una solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas. Se reconocen sistemas normativos internos de estas, la Ley reglamentaria establecerá los casos de formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades indígenas.

En lo referente a las elecciones son consideradas como de interés público, de acuerdo al artículo 25, su desarrollo se realizará a través de un organismo

denominado Instituto Estatal Electoral, mismo que en su función tendrá los principios rectores de, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. “La Ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos.”

En el artículo 80 se consagran las obligaciones del Gobernador de entre las que se encuentra, el impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del Estado.

La Ley organizará una Junta de Conciliación Agraria con funciones exclusivamente de conciliación y obrará como amigable componedora, además de apoyar a que las autoridades agrarias colaboren en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades, para que tengan el valor jurídico de cosa juzgada. La Jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres indígenas dentro del marco del orden jurídico vigente.

Los municipios y comunidades indígenas podrán asociarse libremente, y de acuerdo con el artículo 113, se tomará en “consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas que tengan por objeto”: programas de desarrollo común, estudio de problemas locales, cuerpos de asesoramiento técnicos, capacitación de funcionarios y empleados, y aquellos que tiendan a promover el bienestar y progreso de las comunidades y pueblos.

En el rubro de educación y de conformidad al artículo 126 deberá ser bilingüe, en el sector y según lo establece el artículo 127 las autoridades fomentarán las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el Estado, vigilando la preservación del patrimonio cultural, evitar el deterioro del medio ambiente de los pueblos y comunidades.

Las reformas son de particular interés ya que no solamente se modifica e incluyen los derechos indígenas dentro de la Constitución, sino que dichos derechos se hayan ampliados y especificados en un posterior desarrollo legislativo, sobre todo con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 1998 particularmente porque fue la primera de este tipo en el Estado

Mexicano. Y su contenido va más allá del propio reconocimiento que posteriormente se haría en la Reforma Constitucional de 2001, por ejemplo se reconoce el estatus de ser sujetos de derecho público, organiza las reglas de funcionamiento de las jurisdicciones indígenas en el respeto de los derechos de las personas y los valores culturales.

En Oaxaca se tuvo la experiencia de analizar en base a la antropología social y en el caso de los sectores políticos, bajo los términos jurídicos, la modificación de la relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus instituciones y el gobierno estatal, para hacer concordar la presencia multiétnica a las necesidades sociales. Otorgándoles mayor seguridad en la administración y gobierno de sus municipios y comunidades, lo que busca proporcionar un ambiente armónico entre las unidades sociales, a lo que comenta el autor Salomón Nahmad Sitton:

“Esto no quiere decir que se resuelvan todas las problemáticas, pero se está construyendo una nueva relación que permite la participación e inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones internas de las comunidades, el municipio o en las generales del estado. La sociología y la antropología han interactuado para razonar este nuevo orden social que está en construcción en Oaxaca.”<sup>133</sup>

Siguiendo la metodología del autor Francisco López Bárcenas<sup>134</sup> los derechos específicos reconocidos en la Constitución del Estado de Oaxaca son los siguientes:

- a) Libre determinación, derecho fundamental para los pueblos indígenas que puede ser ejercido en diversos rubros por ejemplo; la decisión de su destino sin sujetarse a más leyes que las propias, lo que implica el concepto autonomía entendido como un régimen especial en donde se configura un gobierno propio, reconocido por el Estado, en virtud de cual se eligen a las

---

<sup>133</sup> Nahmad Sitton, Salomón. *“Autonomía Indígena y la Soberanía Nacional”*, en González Galván, Jorge Alberto (Coord.), *Constitución y Derechos Indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 199.

<sup>134</sup> López Bárcenas, Francisco. *La diversidad mutilada, Los indígenas en la Legislación de Oaxaca*, México, Instituto Nacional Indigenista, pp. 65-103.

autoridades de entre los miembros de la comunidad, ejercitan competencias legalmente atribuidas, teniendo facultades para participar en la elaboración de la legislación de sus asuntos y administración interna. Al reconocerles la calidad de sujetos de derecho público se les otorga personalidad moral, por lo que tienen la capacidad para ejercer los derechos que la ley les concede.

- b) Derechos políticos, referidos a la capacidad y posibilidad de que los ciudadanos participen en las decisiones que les afectan, tanto al interior de sus comunidades como al exterior. En el Estado se agrupan en tres rubros:
- 1) Organización Política, no se regula específicamente pero si se infiere de disposiciones generales, como es el caso del reconocimiento de su existencia lo que implica que tenga derechos; el órgano que velará por la aplicación de la ley y el respeto de los derechos es la Procuraduría para la defensa del Indígena.
  - 2) Sistema electoral consuetudinario, se les reconoce los procedimientos propios para la elección de autoridades de los pueblos en razón de ser distintos al de la población en general, en el Estado existen dos tipos de elección de autoridades: por partidos políticos y el sistema consuetudinario.
  - 3) Libre asociación de municipios y comunidades indígenas, siempre que pertenezcan a un mismo pueblo indígena y con fines administrativos de organización y ejecución de programas de desarrollo, con la limitación de no modificar los límites ni alterar sus formas de organización interna.
- c) Administración de Justicia por las autoridades indígenas, reconociendo los sistemas normativos indígenas y la jurisdicción de las autoridades, el primer rubro se refiere al derecho colectivo de la impartición de justicia que se basará en los usos y costumbres de los pueblos; el segundo establece la validez del sistema consuetudinario y fija criterios de competencia y procedimiento para la impartición de justicia, destacando las formalidades mínimas del proceso, requisitos para las resoluciones, y su convalidación, así como la ejecución de las sentencias.
- d) Acceso a la justicia ante órganos estatales, sobre todo en derecho de acceso a la justicia penal y en conciliaciones agrarias.

e) Derechos culturales, lingüísticos y educativos.

## 2. Derecho consuetudinario indígena electoral

El derecho es reconocido por la legislación electoral de Oaxaca desde 1995, mismo que se define por el autor Cipriano Flores Cruz como:

“La elección mediante normas de derecho consuetudinario o Usos y Costumbres debe ser entendido como un sistema, pues constituye un todo organizado y complejo, integrado por partes que se combinan en forma mutuamente dependiente y que, a pesar de las diferencias de modalidades que existen entre uno y otro municipio, evidencia rasgos comunes o rasgos predominantes que se ponen en acción al momento de designar, elegir y nombrar a quienes conformarán el órgano de gobierno local.”<sup>135</sup>

El sistema electoral está íntimamente ligado a las características del sistema de gobierno vigente de la sociedad que lo aplica, éste último se basa en principios, instituciones y normas de comisiones y servicio comunitario, por lo tanto los cargos y servicios se distinguen por esta característica.

La circunscripción electoral, acotada al ámbito municipal, se distribuye de acuerdo a lo dispuesto por la propia comunidad o por Ley Orgánica Municipal que establece 5 escaños básicos más sus suplementes, hasta 18 cargos y suplentes, basado en los usos y costumbres. El municipio de San Mateo del Mar otorga los escaños por sección y estos se van alternando cada tres años, en el año 2003 a la tercera sección le tocó nombrar al presidente municipal, dos regidurías y algunos otros cargos, a la segunda sección le correspondió la sindicatura, una regiduría y algunos otros cargos, y la primera sección designó la regiduría de hacienda, la tesorería y otros cargos.

Los candidatos pueden ser designados conforme a los siguientes modelos:

a) Por un sistema electoral regido por el consenso, se designa al candidato y es ratificado por parte del cuerpo electoral que es la asamblea comunitaria; b) Se designa de manera preliminar conformando una opción múltiple de candidatos, lo

---

<sup>135</sup> Flores Cruz, Cipriano. **“Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por Usos y Costumbres**, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Derechos Indígenas y elecciones, México, 2003, p. 35.

que supone un sistema electoral regido por el principio de mayoría simple; c) A través de candidatos que se postulan por planilla, esto es una combinación entre la mayoría simple y el de representación proporcional. La votación pueden ser por lista o por el voto individual, bajo la tesitura anterior la adjudicación del escaño se determina por consenso, por mayoría, por mayoría en combinación a la distribución proporcional, así entonces quien haya tenido mayoría de votos es el presidente, el siguiente dentro de la lista sería el regidor, etc.

Los requisitos para poder ser electo son: a) Cualidades y méritos, basados en los valores comunitarios, como en el caso de haber sustentado un cargo previo o haber cumplido con el tequio o cooperaciones para beneficio de la comunidad; b) Es requisito que sea nativo, comunero inscrito en el padrón agrario; c) En la mayoría de los pueblos se requiere la mayoría de edad y en algunos casos se requiere que el estado civil sea casado; d) La función de la medicación de los órganos de consulta local es trascendente para la decisión de quienes van a ser postulados. Los candidatos pueden ser votados por voto público que es mediante la acción de alzar la mano y anotarlo en un pizarrón, por orden social o territorial conformándose en asambleas, o por urnas.

El cuerpo electoral se conforma por un espacio de decisión colectiva, denominado Asamblea General Comunitaria, que se conceptualiza de acuerdo al autor Cipriano Flores Cruz de la siguiente manera: “es el mecanismo de legitimación tanto del sistema de gobierno local como de sus representantes. Es el eje de la relación entre gobernantes y gobernado, y es sin duda alguna forma de democracia directa.”<sup>136</sup>. Asimismo establece los pasos que se seguirán en la jornada electoral, que se comporta a través de actos preparativos de la Asamblea de elección, instalación de la Asamblea de elección, votación y escrutinio, cierre y lo concerniente a la documentación o material electoral como el caso de boletas, listas, pizarrón, urnas, acta de asamblea.

En el rubro de Justicia electoral en los municipios se rigen por el sistema de elección basado en la costumbre, y bajo criterios económicos, demográficos, políticos; el autor antes mencionado asevera que:

---

<sup>136</sup> Ibid., p. 42.



“es posible aplicar el concepto de justicia electoral intracomunitaria, es decir, que existan mecanismos consuetudinarios que además de garantizar la protección y salvaguarda de la costumbre electoral... previene la conflictividad y en caso resuelve los problemas que se presenten.”<sup>137</sup>

### 3. El Gobierno Indígena en la Sierra Mazateca

Se refiere a los sistemas normativos propios aplicados por los miembros de las comunidades, transmitidos de generación a generación, como es el caso de la elección de las autoridades municipales mediante procesos consensuados, el gobierno vía usos y costumbres en esta región corresponde al 75% del total de los municipios.

El sistema de gobierno se estructura, de acuerdo a los cargos y funciones de la siguiente manera:

1. Topil, ayudantes que cumplen funciones tanto religiosas como civiles, su periodo es de un año y son electos a través de los anteriores topiles;
2. Tequitlato, ellos tocan el caracol para convocar a la asamblea a la faena, el periodo es de un año y son elegidos por los que ocuparon estos cargos anteriormente;
3. Mayordomos, administran y cuidan los bienes de la iglesia católica así como las fiestas, su periodo es de un año y son elegidos por el conjunto de los mayordomos que se encuentran en posesión del cargo en ese momento.
4. Mayores, coordinan a los topiles y en otras ocasiones se encargan de entregar citatorios de tipo administrativo y documentos oficiales, su periodo es de un año y son nombrados por los anteriores mayores;
5. Policías, resguardan el orden, cumplen con rondas en las comunidades y desempeñan algunas labores de fiestas patronales, su cargo dura de uno a tres años y son elegidos por sus antecesores de cargo;

---

<sup>137</sup> Ibid. pp. 46-47.

6. Comités, que vigilan y coordinan las actividades de salud, educación, ecología, obras, etcétera, su cargo dura de un año a tres y se proponen ellos mismos.
7. Regidores, realizan labores específicas del ayuntamiento como obras, educación, mercado, etcétera, el cargo tiene una duración de tres años y son elegidos por la Asamblea comunitaria o el Consejo Indígena;
8. Alcalde, colabora en la impartición de justicia, tiene actividades como auxiliar del juez mixto de primera instancia, resuelve y atiende problemas agrarios de colindancias, contesta diligencias, etcétera y trabaja en coordinación con el síndico, su cargo es de un año a tres y es elegido por la Asamblea comunitaria;
9. Síndico, es auxiliar del Agente del Ministerio Público, el tiempo en el cargo es de tres años y es electo por la Asamblea comunitaria;
10. Tesorero, administra los ingresos y egresos del municipio, el cargo es de tres años y es electo por la Asamblea comunitaria;
11. Presidente municipal, administra y dirige el gobierno municipal y negocia recursos ante el gobierno estatal, dura en el cargo por tres años y es electo por la Asamblea comunitaria;
12. Consejo de ancianos, son los consejeros del cabildo y del pueblo, la duración del cargo no esta definida y se elige por la Asamblea comunitaria y en función a haber cumplido con los cargos anteriores.

El Consejo de ancianos ha ido evolucionando y matizándose con características según la zona donde se radica, pero siguen teniendo mayor o menor injerencia en los asuntos públicos, en algunas zonas son considerados como portadores de la tradición y la sabiduría colectiva; en algunos municipios la institución a desaparecido sustituyéndose por Consejos Indígenas que coadyuvan con las autoridades municipales en la toma de decisiones.

La familia es una institución que al igual que el tequio fomentan la convivencia comunitaria, estableciéndose la reciprocidad, ayuda a la integración y la reproducción del grupo; cabe mencionar la investigación de SEDESOL que menciona el compadrazgo como, “otro mecanismo para establecer alianzas... que

es una relación de parentesco ritual... A través de él se generan relaciones de reciprocidad y lealtades amplias, que alcanzan a varias familias extensas.”<sup>138</sup>

Además se establecen obligaciones de faena que es la manera de cooperar dentro de la sociedad, en virtud de la misma se realizan trabajos de carácter colectivo para satisfacer necesidades comunes, y finalmente la mayordomía que es el encargo de cuidar a un santo de la iglesia, organizar y costear la celebración de su fiesta.

## VII. QUINTANA ROO

### 1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

#### a) Reseña histórica

Es el 24 de noviembre 1902 cuando se crea el Territorio Federal de Quintana Roo tras una rebelión maya, misma que el Estado de Yucatán no pudo socavar ni someter a los mayas sublevados de la parte oriental de la península, por lo que interviene el Presidente Porfirio Díaz para mitigar el conflicto, por el interés que tenía en lograr el control económico y político de la frontera con Belice y por la riqueza natural de la zona.

De 1903 a 1911 el General Ignacio A. Bravo se desempeña como jefe político del territorio, sustituido en este último año por el General Manuel Sánchez Rivera. En junio de 1913 Carranza decretó la anexión del Territorio de Quintana Roo a Yucatán, pero volvió a decretar la derogación del anterior y reintegro el Territorio del Estado.

Durante los años de 1916 y 1930, con el traslado de la capital del Territorio a Payo Obispo, la zona sur de Quintana Roo tuvo un importante crecimiento. La organización política del Territorio, se transformó en 1917 con la creación de los municipios libres promulgada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quintana Roo quedó dividido en tres municipios: Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo. En 1924 es nombrado el general Amado Aguirre como

---

<sup>138</sup> **Organización, Desarrollo y Gobierno Indígena en la Sierra Mazateca**, SEDESOL, Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1998, p. 40.

gobernador del Territorio, por el Presidente Plutarco Elías Calles, y también como jefe de una comisión para realizar un estudio político, administrativo y económico de la entidad, con el propósito de evaluar la ventaja de conservar al Territorio como estado dependiente de la federación.

En el gobierno del doctor José Siurob, a fines de 1928 se decretó la dispersión de los municipios libres en los territorios federales; mismos que fueron reemplazados por delegaciones de gobierno lo que nuevamente otorga al gobernador un poder centralizado. Bajo la tesitura anterior se generó que varios quintanarroenses fueran relegados de los puestos públicos. Quintana Roo quedó dividido en cuatro delegaciones con cabeceras en: Payo Obispo, Santa Cruz, Cozumel e Isla Mujeres. El 14 de diciembre de 1931 se decretó la anexión del el Territorio a los Estados de Yucatán y Campeche motivando tal decisión, en que él mismo no era capaz de satisfacer sus necesidades económicas y que representaba un enorme gasto para el gobierno federal.

El 11 de enero de 1935 el presidente Cárdenas emitió un decreto, publicado en el Diario Oficial el 16 de enero, mediante el cual se creó nuevamente el Territorio Federal de Quintana Roo.

El presidente Adolfo López Mateos nombró como gobernador del Territorio al ingeniero Aarón Merino Fernández, quien fomento el desarrollo de la pequeña industria y de agricultura y ganadería. En 1964 fue sustituido por Rufo Figueroa quien siguiendo con el proyecto de transformación económica y social del Territorio, crea el ingenio Álvaro Obregón en tierras del ejido Pucté; se inició la expansión de la red carretera hacia el norte del Territorio para comunicar Felipe Carrillo Puerto con Tulúm y Playa del Carmen. El último gobernante de esta década fue Javier Rojo Gómez, quien inició su periodo en mayo de 1967 construyendo obras de beneficio social, entre las que destacan el Centro Regional de Enseñanza Normal en Bacalar, la construcción de la carretera Chetumal-Escárcega, la pavimentación de la carretera Puerto Juárez-Playa del Carmen y la terracería del camino Felipe Carrillo Puerto-Tulum (1970).

La orientación económica daría a la entidad un estímulo para iniciar en la industria turística, hasta entonces poco explotada en la República Mexicana. En

1972, el presidente Luis Echeverría Álvarez, emitió un acuerdo presidencial que otorgó para todo el Territorio la condición de zona libre durante los siguientes ocho años. Al fin Quintana Roo reunía las condiciones necesarias establecidas en el artículo 73 de la Constitución el cual dispone, que para dejar su condición de Territorio, debía contar con una población mínima de 80 mil habitantes, ingresos propios suficientes para cubrir los gastos de administración pública, así como la existencia de infraestructura agrícola, industrial, comercial y educativa, entre otras. El 2 de septiembre de 1974 Echeverría envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para que Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevados a la categoría de Estados. Tras la aprobación de las legislaturas estatales, el 8 de octubre de 1974 Quintana Roo nació como Estado libre y soberano con los mismos límites y extensión que se le había otorgado en 1902. David Gustavo Gutiérrez Ruiz fue nombrado gobernador provisional.

La autora María Eugenia García Contreras menciona al respecto:

“La Constitución política del estado de Quintana Roo se forjó bajo los criterios de adecuar las formas y principios de las demás entidades de la Federación en relación con la carta magna de la nación... pero ello no implica que Quintana Roo para el momento en que se vivía no tuviera principios fundados en la vida de los originarios del lugar como son los indígenas mayas que tanto sufrieron por las intervenciones... y por el despotismo de las autoridades nombradas por los jefes de la nación.”<sup>139</sup>

Siguiendo con su idea, también consideró que un proyecto que no incluye tales circunstancias no podía denominarse como un logro o una obra de modernización, en tanto que no satisface ni comprende los problemas que recaen en la sociedad.

#### b) Reconocimiento e inclusión de los derechos indígenas

El sistema de Justicia se regula en el artículo 13 que declara que los miembros de las etnias pueden resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones; la Ley instituirá un sistema de

---

<sup>139</sup> García Contreras, María Eugenia. **“Fuentes reales de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo”**, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), op. cit. p. 348.

justicia indígena a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcione en sala, Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades, determine el Tribunal Superior de Justicia. También protegerá el desarrollo de las lenguas, culturas y usos, costumbres, actos, recursos y formas de organización social garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. De lo anterior la Ley Orgánica del Poder Judicial, atribuye al Tribunal Pleno la de nombrar y remover a los Magistrados de Asuntos Indígenas y a los jueces tradicionales.

El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal Estatal Electoral, en Tribunales Unitarios, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale la Ley Orgánica, así el Sistema de Justicia Indígena se regirá bajo los términos de la Constitución y de la Ley reglamentaria, de conformidad al artículo 97.

## 2. La costumbre jurídica Maya en X-Cabil

Las prácticas jurídicas de los pueblos indios constituyen sistemas jurídicos, por lo que se les reconoce el derecho a preservar y fortalecer sus particulares con respecto a la cultura, política, economía, el entorno social y su sistema normativo.

El escenario jurídico nacional para los pueblos indígenas se enmarca en las disposiciones relativas a, la igualdad jurídica sin el menoscabo de la pluralidad cultural, la propiedad originaria, la expropiación, la concesión; de lo anterior se infiere la carencia del reconocimiento de la personalidad jurídica del pueblo maya, cerrando la posibilidad de un desarrollo autónomo. Sin embargo con la modificación del artículo 2° y el reconocimiento de su régimen jurídico, constituyente como elemento alternativo de solución a sus conflictos jurídicos-sociales, es decir, el derecho consuetudinario maya se fundamenta, mismo que se retransmite de generación en generación.

En la Zona de X-Cabil, municipio de José María Morelos y Pavón del Estado de Quintana Roo creado por el presidente Lázaro Cárdenas en 1937, quien dotó a este ejido de las tierras en donde hoy se ubica. La economía ejidal

tiene su base en la agricultura eminentemente de autoconsumo, la tierra se convierte en un elemento fundamental para la concepción de mundo entendiéndose a ésta como el epicentro de su vida.

Los órganos que aplican el derecho consuetudinario se desenvuelve en jerarquías, que sientan su base en el Nohoch tata quien es el jefe de todas las compañías y los que conjuntamente integran el Consejo de Gobierno de la región maya. De manera interna el ejido que nos ocupa tiene su propio líder llamado Tatich, tratándose de una persona mayor de 65 años, el cargo es decidido por el consenso de la comunidad, preside las funciones de carácter administrativo y judicial. El nivel jerárquico inferior es el Consejo de Ancianos notables integrado por diez varones experimentados, y su función corresponde a arbitrar conflictos y la organización sociopolítica y jurídica de la comunidad. Frente a la estructura del derecho positivo X-Cabil está considerado por el gobierno estatal como una Delegación del municipio.

El conjunto de relaciones jurídicas entre los mayas se constituyen a través de la expresión de la vida social y religiosa del pueblo, su tradición es oral, la transmisión de la cosmovisión maya es mediante la escritura.

De acuerdo al autor Carlos H. Durand Alcántara<sup>140</sup> las instituciones que definen al derecho consuetudinario maya en X-Cabil son las siguientes:

1. Régimen de propiedad agraria y organización social.
  - a. Reconoce el derecho de milpa, uso, goce y disfrute, a determinada familia;
  - b. Derecho de disposición por núcleo familiar de determinadas áreas;
  - c. Los bienes agrarios tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles;
  - d. La transmisión del derecho usufructuario es por sucesión;
  - e. Establece el trabajo colectivo, correspondiente a todos los servicios del ejido, limpieza de campo y cosecha, ayuda recíproca entre las familias, relacionados con las festividades religiosas.
2. Las que se refieren a la familia.
  - a. El núcleo de la comunidad se encuentra en la familia;

---

<sup>140</sup> Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena*, op. cit., p. 115.

b. Licitud de la poligamia, siempre que el *paterfamilia* apoye a todas las mujeres e hijos;

c. La educación corresponde a los padres, bajo el principio de la filosofía maya, transmisión de las tradiciones en su propia lengua, fomentando el respeto y reconocimiento de las autoridades tradicionales.

d. El reconocimiento de un patrimonio de la familia, basado en una casa-habitación, enseres y recursos pertenecientes al núcleo familiar, aves, animales de corras, huerto doméstico, árboles frutales, aperos de labranza.

3. El reconocimiento del matrimonio tradicional. Se organiza entre los padres del novio y de la novia, desarrollándose en el transcurso de tres a cuatro visitas que hacen los padres del novio, si se llega a un acuerdo se fijan los artículos que constituirán el regalo de bodas, así como el período de tiempo que este va a residir en la casa de la novia para ayudar a los padres de ella.

4. El reconocimiento del nombre en idioma maya;

5. El reconocimiento de ceremonias conforme a la tradición maya: la ceremonia de pubertad, de la pureza de la mujer, de la preparación de la tierra y la de iniciación del nuevo maya.

6. El reconocimiento de la igualdad entre los habitantes de X-Cabil.

Por lo que respecta al procedimiento jurídico, el Tatich y el Consejo de Ancianos se reúnen con los implicados, se lleva de manera verbal en idioma maya, buscándose principalmente la conciliación siempre que corresponda equilibrar los intereses en conflicto. En caso de no ser viable la avenencia se aplican penalidades como: el trabajo obligatorio para compensar el daño ocasionado, la sanción en especie o pecuniaria; cuando se trata de delitos graves como en el caso de una violación, se aplican azotes e incluso castrar al violador; el desprestigio del delincuente exhibiéndolo ante la comunidad con el objeto robado.

### 3. La Ley de Justicia Indígena y la solución de controversias

El Centro Ceremonial Maya es el recinto en donde se desarrollan las expresiones, culturales, religiosas y se llevan a cabo sus ceremonias tradicionales, además persiste el sistema de jerarquías constituido por el general maya, el



comandante y el sacerdote maya. En Quintana Roo hay cinco centros ceremoniales; Tixcacal, Chumpón, Chancá Veracruz, Cruz Parlante y Tulúm.

Para la aprobación de la Ley hubieron reuniones entre los altos cargos del sistema de gobierno maya, los cabos y mujeres quienes participaron activamente dando opiniones, así como la Octava Legislatura de Quintana Roo misma que tuvo a bien modificar el 30 de abril de 1997 el artículo 13 de la Constitución del Estado.

La discusión fue complicada y exhausta por lo que se tomó la decisión de realizar un estudio de campo para mejor proveer el resultado. De lo que se concluyó que el derecho indígena se ha venido practicando desde tiempo ancestral, sin embargo no tenía validez jurídica misma que se exigía a fin de vincular la garantía de los principios de su unidad tradicional y de sus relaciones comunitarias, con las garantías de sus derechos individuales y prerrogativas del ciudadano de esta manera allegarse de los beneficios del bienestar y la justicia, que se generan en el estado de derecho y la democracia. Así la Octava Legislatura promovió las reformas legales y constitucionales con el fin, de acuerdo a los autores Javier Reyes y Pedro Ek Cituk:

“Tienen como premisa básica el reconocimiento de aquella herencia cultural y de aquellos derechos, así como de la necesidad de su integración armónica y su participación indivisible y sin subordinaciones en la cultura y los derechos de todos los quintanarroenses y de los mexicanos, como componentes irrenunciables de la soberanía del estado y del país, y como fuerza indispensable del movimiento histórico del desarrollo de la democracia y la justicia.”<sup>141</sup>

Uno de los principios de la Ley es que la impartición de justicia será inmediata y mediante procedimientos orales, excluyendo formalismos y con la apreciación de las circunstancias bajo las que se sucedieron los hechos, que podrían ser constitutivos de algún delito o merecedores de sanción. Bajo esta tónica se instituye el juez tradicional y el Magistrado de Asuntos Indígenas, mismos que deben tener determinada calidad, la de ser miembros respetables de

---

<sup>141</sup> Reyes, Javier y Pedro Ek Cituk. **“Solución de controversias de acuerdo con la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo”**, en Krotz, Esteban (Coord.), **Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los Mayas Peninsulares**, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Yucatán, 2001, p. 89.

la comunidad, hablar el idioma maya, tener conocimiento de la costumbre y usos de la comunidad. En el Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas sus integrantes también deben tener las condiciones anteriormente descritas.

El juez tradicional y el Magistrado son electos a través de una reunión plenaria en la comunidad, y además se reúnen con el Consejo de la Judicatura, este se forma mediante cinco consejeros uno por cada centro ceremonial, previamente han difundido los parámetros que la ley establece y cuales son las ventajas de su aplicación, así los integrantes de la comunidad deciden y aceptan a quien hayan electo, se busca el consenso.

No se influye en las instituciones por lo que se puede decirse tienen libre determinación, su interés es que el juez solucione los problemas de acuerdo a su experiencia, son autónomos para tomar sus decisiones, el juzgador disipa las contrariedades mediante su sapiencia, fogueo y otorga un consejo.

El procedimiento se lleva a cabo de la siguiente manera: el ofendido acude al juzgador, este reúne a las personas en conflicto y posteriormente platica con las comparecientes e insta a que se llegue a un acuerdo mediante la conciliación. En el caso del artículo 17 de la Ley relativo a la materia penal, robo, lesiones, riñas, abusos de confianza, pleitos, se les imponen sanciones que varían entre regresar la cosa sustraída de su legítimo dueño, la reparación del daño, y castigos. El juzgado se limita al conocimiento de delitos no graves y hasta por un monto específico.

## CAPÍTULO QUINTO

### ELEMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA INDIGENA

#### I. JUSTICIA SOCIAL

La justificación y legitimidad de las leyes e instituciones sociales se encuentra en la justicia, en los derechos asegurados por esta no se permiten negociaciones políticas ni de intereses sociales, salvo que se genere una injusticia mayor.

Para el autor John Rawls la sociedad es: “una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias... que especifican un sistema de cooperación social.”<sup>1</sup> Dentro de ella se generan tanto identidad de intereses como conflictos, emanados del provecho producido por su colaboración y la distribución de las ventajas, por lo que se requiere una serie de principios que distribuyan correctamente los beneficios y las cargas de colaboración y los derechos y obligaciones de las instituciones sociales, mismos que se incluyen en la justicia social.

De acuerdo al ya referido autor el objeto primario de esta justicia es: “el modo en que las instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.”<sup>2</sup>

Los principios son distintos para los individuos y para las instituciones. La institución es el sistema público de reglas que precisa cargos con derechos y deberes, inmunidades, poder, etcétera, estas especifican conductas permisibles y prohibidas a las que se le aparejan sanciones y garantías. Las instituciones serán administradas correctamente en tanto se conduzcan de manera imparcial y congruente por los funcionarios, o en el caso concreto por los jueces, es decir, en

---

<sup>1</sup> Rawls, John. *Teoría de la Justicia* (traducido por María Dolores González), México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español: 1995, p. 18.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 20.

casos semejantes son tratados de modo semejante, siendo las semejanzas y diferencias identificadas por las normas en vigor.

Siguiendo con la Teoría de la Justicia<sup>144</sup> del autor antes referido se enuncian los principios de las instituciones, bajo los cuales debe engendrarse el rubro de justicia, y regir la asignación de derechos y deberes regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales:

a) Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sean compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Las prerrogativas a las que se aluden son: la libertad política (de votar y ser votado), de expresión, de reunión, de conciencia y pensamiento, la libertad frente a la opresión psicológica, agresión física, detención arbitraria, arresto, el derecho a la propiedad personal. Mismas que no pueden ser compensadas mediante mayores ventajas sociales o económicas, sólo serán limitadas en tanto entren en conflicto con otras libertades básicas.

b) Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos. Por lo que la distribución de la riqueza y el ingreso a los puestos de autoridad y responsabilidad, habrán de ser rígidos, tanto con las libertades de igualdad de oportunidades y de ciudadanía, a menos que una desigualdad se traduzca en una ventaja para todos.

Entrelazado al principio de eficiencia se explica que, a partir de este se determina que una disposición es eficiente siempre que sea posible cambiarla de modo tal que beneficie a algunas personas sin que otras se perjudiquen, es decir, que un sistema de derechos y obligaciones es eficiente si es imposible cambiar las reglas y redefinir el esquema de derechos y deberes, de modo que se incrementen las posibilidades de cualquiera de los hombres representativos sin que al mismo tiempo se reduzcan las expectativas de algún otro.

c) Principio de diferencia, se explica en base a que si la eliminación de transformaciones en las expectativas de los mejor situados puede elevar la situación de los peor situados, en este caso se contribuye al bienestar de los

---

<sup>144</sup> Ibíd., pp. 67-93.

menos afortunados; por lo tanto la sociedad debe favorecer a evitar situaciones en las cuales las contribuciones de los mejor colocados sean negativas.

Así al conectar los diferentes principios tenemos que una amplia distribución de los beneficios se favorecerá, en tanto que las instituciones dentro de la estructura del poder se hayan establecido para promover intereses fundamentales y comunes, y que los cargos o posiciones estén abiertas y en igualdad de oportunidades; por lo tanto si los jueces y legisladores promueven la situación de los menos favorecidos mejoran la de los ciudadanos en general. Según el grado de eficacia con el que garantizan las condiciones necesarias para que todos promuevan igualmente sus fines, o el grado de eficiencia con que conducen los fines compartidos se beneficiarán todos.

d) Igualdad de oportunidades y justicia puramente procesal, en la justicia imparcial la sociedad se interpreta como una empresa cooperativa para beneficio mutuo, el sistema público debe definir el esquema de actividades que conduzca a actuar conjuntamente de modo que se produzcan mayores beneficios, para un sistema procesal es necesario establecer y administrar un sistema justo de instituciones, basado en la estructura que incluya una constitución política justa y una justa configuración de instituciones políticas y sociales. Así entonces los bienes sociales primarios consistentes en, libertades, derechos, oportunidades, poderes, ingresos y riqueza, se conectan con estructuras básicas definidas por las reglas de las principales instituciones, y la distribución de los beneficios.

e) El principio de compensación afirma que las desigualdades inmerecidas requieren indemnización, de esta forma se remedian las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. En relación al principio de diferencia, que representa el acuerdo de considerar la distribución de los dones naturales, ambos son considerados para que de manera equitativa afronten las arbitrariedades de la fortuna y las instituciones que los satisfacen sean justas, con lo que ambos se instituyen bajo una concepción de reciprocidad, es decir, un principio de beneficio mutuo.

Para las personas tenemos el escenario que se desarrolla bajo el principio de imparcialidad, de donde surge la obligación de realizar actos voluntarios en

tanto que las instituciones son justas, estos compromisos se adquieren mediante promesas o acuerdos tácitos encubiertos por reglas que especifican lo que se debe hacer. Los deberes naturales, de los que se generan el sentido positivo o negativo del actuar, por lo tanto deben de valorarse las circunstancias y la conexión con el problema de la prioridad.

El escenario ideal para darse las condiciones de justicia son bajo la cooperación humana, desarrolladas bajo la tesitura natural del conflicto de intereses y la identidad de los mismos, concibiéndose dentro del principio de lo justo que se produce por la aplicación general y universal, y han de ser públicamente reconocidas dentro de un proceso equitativo. Las circunstancias sociales y naturales implican la existencia de un velo de ignorancia, es decir, que confluyen diversas alternativas que afectan sus propios casos particulares, así entonces las personas desconocen su situación y posición social.

Por lo tanto las políticas de trato diferencial a favor de los pueblos indígenas se justifica sobre la base de un principio de justicia social, mismo que formula el autor León Olivé de la siguiente manera: “Una condición necesaria para que una sociedad sea justa, es que establezca los mecanismos que garanticen las condiciones y la distribución de bienes de modo que se satisfagan las necesidades básicas de todos sus miembros.”<sup>145</sup>

Así entonces toda persona deberá de disfrutar igual nivel de bienestar, a través de la satisfacción de las necesidades que se distinguen por: necesidades intrínsecas de la persona, necesidades funcionales (instrumentos necesarios para desarrollar la ciencia u oficio) y necesidades instrumentales (un medio de transporte). Por lo tanto es preciso establecer mecanismos, instituciones y organizaciones públicas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas legítimas, es decir, que no impidan la complacencia de las carencias de algún otro miembro de la sociedad, además es ineludible que estas se definan para la realización de un plan de vida en concordancia a las convicciones coherentes dentro de la población. Al tratarse de una sociedad multicultural requiere que sus

---

<sup>145</sup> Olivé, León. *Interculturalismo y Justicia Social*, op. cit., p. 117.

miembros, diversificados culturalmente, realicen continuamente el ejercicio de análisis de otros planes de vida, dentro de un ambiente de tolerancia.

### 1. La Impartición de Justicia en los Pueblos Indígenas

El principal problema radica en que la Ley se aplica con patrones ajenos a la vida comunitaria, es decir, se juzga a sus integrantes por faltas que no son consideradas por ellos como delitos, y los castigos se aplican con penas que van desde multas hasta la reclusión en la cárcel, lo que para la comunidad en ocasiones implica únicamente la reparación del daño. Así la costumbre que rige es que debe protegerse a la comunidad antes que los intereses del agresor, mismo quien debe ser llamado por la autoridad y darle un tratamiento especial, pero siempre buscando la conciliación sin agredirlo en su persona o intereses; sin embargo, si existe reincidencia se opta por acudir ante las instancias legales o ante organismos de derechos humanos.

Las formas de resolver las disputas en el caso de las comunidades indígenas nos permiten observar las diferentes modalidades de relación entre la ley y las costumbres, lo que revela que la relación jurídica no es homogénea y que se adecua a las diversas regiones, de conformidad a sus niveles legales. Es decir instancias jurídicas reconocidas por el Estado, que van desde los juzgados de paz en las comunidades, los juzgados municipales y las instancias propias del Distrito Judicial.

Se hace referencia a un caso concreto del pueblo mazateco, la autoridad municipal toma decisiones en beneficio y bajo las aspiraciones de la comunidad, de lo contrario esta misma puede deponerlo del cargo, también recibe presiones que ejercen los agentes del Estado, su partido .y sus instituciones. Las diferencias entre el ejercicio del poder y el sentido de justicia difiere considerablemente, y se mencionan algunos ejemplos: la palabra masiya, que se suele utilizar como justicia que traducida literalmente al castellano es resolver; cuando se acude ante la autoridad a interponer una queja se suele preguntar ¿Cama siyari? que equivale a decir se te escuchó y se te cumplió, de ahí que surge la búsqueda de la reparación del daño y que exista el compromiso de la otra parte de que no volverá a cometer

el ilícito. Lo anterior se genera en el caso de dirimir controversias por delitos menores como daños cometidos por los animales en las parcelas, lesiones a una persona, despojo de la parcela, mentiras, robo, calumnias, etcétera.

Los tres niveles de relación se centran en: el matrimonio, la comunidad y las autoridades tradicionales o municipales, mismas que deben observar kjuachuta, que significa respeto, principio fundamental en la relación intracomunitaria, la comunidad es la que ejerce la autoridad o la zateshumara (la autoridad dicta consejos a quien comete una falta), y otro término es el tateshumari (acuerdo conciliatorio). En el seno de la comunidad permanece el propio sentido de justicia y la particular forma de ejercerla y administrarla.

Ahora bien, de manera general al interior de las comunidades suelen intervenir mediadores, que son agentes de mediación que varían de acuerdo con los distintos reglamentos, leyes municipales y estatales en conjunto con las tradiciones y costumbres locales. Las instancias jurídicas locales son parte estructural de una organización comunitaria basada en cargos, generalmente la organización de la administración de justicia, similares en varias regiones en donde lo que cambia son las denominaciones sobre todo a nivel municipal, es por agentes principales de justicia que son los jueces de paz, tanto a nivel de las comunidades y juntas auxiliares, como en los municipios, los jueces de las comunidades son indígenas mientras los jueces municipales suelen ser mestizos, lo que implica que estos últimos operen de conformidad a la lógica del Estado y no un espacio esencialmente indígena.

De lo anterior se infiere la trascendencia de las instancias municipales como elementos clave en la dinámica jurídica de la justicia indígena, que aún careciendo de la calidad de indígena se ven obligados a recurrir a las normas de estos y a negociar en base a ellas. La profesionalización de los cargos en el campo jurídico de las instancias inferiores de la justicia, en el espacio de la justicia indígena, lo que prevalece son los criterios del prestigio y la participación en cargos en la comunidad, sin embargo si hay una tendencia de formalizar los actos mediante actas, escritos y sellos como garantía de legitimidad de los acuerdos; en otros casos se han formado mediadores con formación y conocimiento de las leyes para



intervenir en el proceso de defensa, como es el caso de gestores, defensores y abogados de ONG's de derechos humanos o instituciones estatales.

En los procedimientos para resolver controversias destacan la recurrencia de la negociación y conciliación dentro de los juzgados de paz, el primero implica compromiso y acuerdos mutuos entre las partes, reparación del daño y en algunas ocasiones un castigo; en la conciliación algunas veces involucra rituales y compromisos en relación a sus creencias y cultura del grupo, centrados en obtener el perdón y socavar el rencor pero no siempre implican acuerdos armoniosos. De lo anterior la editora María Teresa Sierra recopila: "Cuando una justicia indígena prevalece en el municipio, dominan lógicas jurídicas culturales de resolución de conflictos que se distancian en mucho de las exigidas por el Estado..."<sup>146</sup> Lo que implica que una mayor autonomía en la gestión de los asuntos judiciales y una menor presencia del Estado, significa competencias más amplias en la resolución de conflictos y en el tipo de asuntos tratados.

Así entonces se convierten en emisores legales la ley positiva, las tradiciones, la legalidad internacional y las lógicas culturales, que dentro del contexto jurídico las comunidades y organizaciones negocian o confrontan con el Estado, de tal manera que se incorporen los referentes normativos propios con mayor o menor fortaleza, hacia una construcción de legalidades distintas en relación a concepciones jurídicas que son redefinidas y legitimadas desde los propios marcos culturales, generando un escenario de interlegalidades.

En el caso de los indígenas urbanos-migrantes en la Ciudad de México no existen espacios oficiales reconocidos fuera de la justicia estatal, en la que son sometidos sin reconocer sus diferencias.

## II. LA ANTROPOLOGÍA JURÍDICA

La antropología como ciencia que centra el objeto de estudio en el hombre, en lo referente al ser social, permite al derecho una penetración de las prácticas complejas que caracterizan al sistema jurídico, éstas últimas tienen lugar en el

---

<sup>146</sup> Sierra, María Teresa (editora). *Haciendo Justicia*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 24.

proceso de individualización del caso jurídico concreto, la causalidad jurídica como condición del discurso jurídico y, la búsqueda del equilibrio entendido como la finalidad jurídica. El objeto de relacionar a la antropología con el derecho es lograr la comprensión de conocer las estructuras básicas de la condición humana. El autor Esteban Krotz la define de la siguiente manera: “La Antropología ha sido llamada muchas veces “la ciencia de la cultura” o mejor, porque la cultura humana no es una sola ni inmutable, sino diferente en los distintos lugares amén de cambiante... es la ciencia de la diversidad sociocultural.”<sup>147</sup> En base a lo cual debe entenderse en su acepción de ciencia de la alteridad, así el mismo autor señala:

“...es decir, como pertenecientes a y explicables ante el trasfondo de este multiverso inagotable de configuraciones socioculturales siempre únicas, aunque también siempre relacionadas con otras, ejerciendo influencias sobre ellas y recibéndolas de ellas.”<sup>148</sup>

La sociedad se forma mediante un proceso de integración que regularmente se encuentra bajo tensión, está amenazado por fuerzas disidentes que buscan la ruptura de la estructura social, bajo tales circunstancias se establece el orden dentro de los parámetros del derecho, es decir, se garantiza y refuerza la cohesión social mediante cierto tipo de reglas, mismas que reconocen determinados aspectos de la realidad, que son variables con el tiempo.

Existen tres elementos bajo los que se desenvuelve el sistema de reglas y su capacidad determinante, que son las siguientes: a) se plasman en la Ley que describe las condiciones, ámbitos de competencia, instituciones, cargos, validez, etcétera; b) deben aplicarse bajo el velo de la legalidad del acto, que depende de recurrir a la aplicación de requisitos y referencias sobre este mismo; y c) la decisión del juez. Así en algunos casos y cuando algunos ciudadanos consideren justos sus reclamos a determinada situación, no los convierte en legales para ventilarlos frente a un tribunal, en tanto que no constituyen materia de la ley.

---

<sup>147</sup> Krotz, Esteban. “*Antropología Jurídica y Cultura Maya actual: Introducción a la temática y las características de esta obra colectiva*”, en Krotz, Esteban (Coord.), *Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los Mayas Peninsulares*, op. cit., p. 4.

<sup>148</sup> Krotz, Esteban. “*Sociedades, Conflictos, Cultura y Derecho desde una perspectiva antropológica*”, en Krotz, Esteban (Ed.), *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estado del Derecho*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Antropos, 2002, p. 29.

El sistema legal dirime conflictos, definidos dentro del mismo, que ha considerado en un momento dado trascendentales para la sociedad, estimados por ella por alguna razón fundamentales para su subsistencia y desarrollo, por lo que trata de evitarlos, limitar su desenvolvimiento, y en el caso de que se produzcan inhibir o contrarrestar sus efectos. De lo anterior se infiere que se trata de un sistema formado por el consenso de los actores sociales hegemónicos, olvidando la diferenciación social, de intereses, de opiniones e incluso divergentes, tomándose en consideración que las condiciones socioeconómicas y políticas son fundamentales de la realidad social. El derecho actual se plantea como uno solo e igual para todos, la sociedad contemporánea retoma los principios universales convirtiéndolos en cívicos y tangibles, ofreciendo una seguridad jurídica a la sociedad, en virtud de obligar que la actuación de la autoridad sea previsible, en tanto que se ajusta a principios predeterminados, lo que se traduce en un derecho aplicable al bien común y que la sociedad se debe ajustar a él.

Ahora bien, este conjunto de normas que describen el orden social y que a su vez armonizan a la sociedad en función de sus preceptos se denomina derecho, desde el deber ser de la teoría, una acepción fuera del pensamiento positivo un tanto más flexible, es decir, desde el ser de la teoría jurídica y la producción cultural sería la concepción de entender al derecho como una construcción social basada en principios de convivencia y el control ejercido por el grupo. Bajo tal tesitura el autor Juan Carlos Martínez Martínez nos define a las prácticas vinculantes de los pueblos indígenas de la siguiente manera:

“El enfoque socioantropológico nos ha mostrado que el derecho ejercido en las comunidades indígenas tiene un marco normativo sincrético, en donde de las concepciones religiosas y cosmogónicas delinean la actuación de las autoridades encargadas de administrar y hacer justicia en la comunidad... el derecho se materializa a través de la interpretación que la autoridad hace de principios culturales compartidos por la comunidad.”<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Martínez Martínez, Juan Carlos. *Derecho Indígena en los Juzgados; un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, México, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 2004, p. 75.

De lo anterior se infiere que al pretender una comunidad su control, este verse sobre decisiones influidas por aspectos de la cultura y de la sociedad, la Antropología Jurídica parte del supuesto de que estos elementos socioculturales se localizan en las realidades de la vida de los grupos, en su vida cotidiana y en su práctica social, con lo que puede definirse a esta última de acuerdo a la autora Esther Sánchez de la siguiente manera:

”una disciplina científica que por medio de teorías, métodos y técnicas de la Antropología Social, aplicados al estudio de los sistemas jurídicos, de la relación entre ellos, de los procesos judiciales, del control social, de la Ley, del IUS Vivens, de la costumbre, de la etnografía de los elementos jurídicos y sus agentes, etc., y en diferentes tipos de sociedad, trata de descubrir qué es el ser jurídico, cuál es su tiempo, cómo se desarrollan sus acciones y por qué.”<sup>150</sup>

Lo que conlleva a hacer referencia a la relación del pluralismo jurídico como corriente de la Antropología Jurídica, así surgió el interés por estudiar la coexistencia de varios órdenes jurídicos y su interacción. Se cuestiona el concepto frente a una visión centralista y positivista del derecho, para dar forma a una enunciación no normativa de regulación latente en las sociedades.

La nueva visión de este concepto, es decir, el derecho estatal es modificado por la penetración de nuevos órdenes sociales, se vislumbra en el caso de nuestro país en tanto que se ha permeado por el derecho internacional, además de reconocer constitucionalmente al derecho indígena, dicho escenario es fundamental para entender el dinamismo jurídico en relación a las sociedades y la construcción de sistemas jurídicos en vinculación al hegemónico, dicha correlación es descrita por las autoras María Teresa Sierra y Victoria Chenaut de la siguiente manera:

“Esta visión dinámica del pluralismo jurídico sitúa la problemática del poder en la relación de los sistemas de regulación estatales y no estatales, documentando la mutua conexión entre ellos. Tal es el caso de lo que hemos observado en otros contextos sociales, como son los sistemas normativos vigentes en regiones

---

<sup>150</sup>Sánchez B. Esther (Editor-Compilador). *Antropología Jurídica. Normas Formales: Costumbres Legales en Colombia*, Colombia, Comité Internacional para el desarrollo de los Pueblos, IV Congreso Nacional de Antropología, 1992, p. 24.

indígenas de México, que resultan de la imbricación de legalidades provenientes de matrices jurídicas y culturales diferenciadas.”<sup>151</sup>

### III. DERECHO POSITIVO Y DERECHO CONSUECUDINARIO

El derecho, de acuerdo a la autora María Margarita Climent Bonilla se define de la siguiente manera: “se compone de normas de conducta de carácter general, abstractas y obligatorias, que impone la autoridad competente, sancionando su incumplimiento.”<sup>152</sup> Son normas generales en tanto que se aplican a todos los integrantes de la sociedad, son abstractas por que el contenido de la norma describe algo que puede o no suceder, el carácter de obligatoria se explica en función a que son aplicadas por la fuerza, aún en contra de la voluntad del obligado. El objeto del derecho es delimitar las facultades de los individuos y las del poder público, su utilidad se genera dentro de la comunidad al garantizarle paz, el orden social y la seguridad jurídica; sus fines son la justicia, la igualdad, la seguridad jurídica y el bien común.

El panorama conceptual del Derecho nacional es el siguiente: el sistema normativo se configura dentro del mundo del deber ser en donde se desarrollan las leyes conformadas por normas, imponiendo deberes y concediendo facultades o derechos, se les da la connotación de jurídicas en tanto contengan las siguientes características: a) heteronomía, porque nacen de un orden distinto al de quien las va a cumplir; b) exterioridad porque lo que le interesa al Estado es el comportamiento externo del hombre; c) bilateralidad tienen un carácter impero-tributivo, ya que por una parte al imponer deberes crea a un obligado y correlativamente, al conceder facultades determina un derecho que se puede exigir al obligado; d) coercibilidad su aplicación no esta sujeta a la libre voluntad de las personas.

---

<sup>151</sup> Sierra, María Teresa y Victoria Chenaut. *Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: Las Corrientes Anglosajonas*, en María Teresa Sierra y Victoria Chenaut, *Pueblos Indígenas ante el derecho*, México, CIESAS, CEMCA, 1995, p. 158.

<sup>152</sup> Climent Bonilla, María Margarita. *Nociones de Derecho Positivo*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 8.

La Nación tiene su organización jurídica dentro del Estado, mismo que cuenta con los siguientes elementos: 1. territorio en donde se congrega su población, se asiente su poder y ejerce su soberanía dentro del mismo sin admitir la intervención de otro poder; 2. población constituida por los habitantes; 3. poder que es la autoridad, facultad y jurisdicción de mandar y ejecutar una cosa, y el gobierno del Estado que representa y aplica el poder. Ahora bien la estructura sobre la que descansan las facultades, obligaciones y límites del poder es el derecho positivo que tiene su origen en los procesos de formación denominados fuentes: a) fuentes históricas, cuerpos jurídicos que han existido a través de la tradición; b) fuentes reales, factores y elementos de cambio que tiene injerencia en el contenido de las normas; c) fuentes formales, la legislación (formulación y promulgación de leyes), la costumbre (usos reiterados), la jurisprudencia (principios contenidos en las decisiones de la H. Suprema Corte y por los Tribunales Colegiados de Circuito), los principios generales del derecho y los Tratados Internacionales.

El orden jurídico es un sistema escalonado que supone una norma fundante básica que descansa en la constitución, en sentido material es la norma positiva que regula la producción de normas jurídicas generales, generadas por la costumbre o mediante un acto legislativo a través de los órganos facultados, y concediéndoles la denominación de legislación. Por lo que respecta a la costumbre de acuerdo al autor Hans Kelsen: “la constitución tiene que instaurar a la costumbre como constituida por el comportamiento habitual de los individuos sometidos al orden jurídico estatal como un hecho productor de derecho...”<sup>153</sup>, con la finalidad de que este sea considerado por los tribunales para su aplicación, debe de ser presupuesta para que se revista con el carácter de norma obligatoria.

El primer nivel del orden jurídico es la Constitución en sentido formal, es decir, el documento que constituye el fundamento jurídico-positivo. El segundo está constituido por la legislación y la costumbre, en tanto que las normas jurídicas son producidas en base a los procesos anteriores; el derecho consuetudinario

---

<sup>153</sup> Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho* (traducido por Roberto J. Vernengo), 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 233.

debe constituirse bajo el sentido subjetivo de la idea de deber, tal y como sucede con el derecho positivo, a lo que refiere el autor antes mencionado, “ esto es, un derecho impuesto, tiene que haber un acto de voluntad, individual o colectivo, cuyo sentido subjetivo sea un deber, que pueda ser interpretado como una norma válida objetivamente, como derecho consuetudinario.”<sup>154</sup> El tercer nivel está conformado por la ley y los reglamentos, le siguen el derecho sustantivo y el derecho formal.

El Derecho Positivo es el que se aplica en un momento y lugar determinado y nace del Derecho Consuetudinario. El positivismo se limita a considerar el derecho estatal, sentando como base del sistema para la resolución de controversias las normas determinadas por procesos de producción formalmente válidos y establecidos en los códigos legales. Sin embargo la limitación de las decisiones del juez a considerar solamente las normas procreadas de una cierta manera formal, excluye puntos esenciales de referencia en la argumentación jurídica, ya que en el razonamiento de la decisión jurídica, intervienen principios que no son posibles deducir de criterios formales. Es necesario que el estudio de las normas indígenas se elabore como procesos sociales concretos, no bajo esquemas del derecho positivo en donde es explicada como una transición evolutiva de la costumbre en norma jurídica.

La relación entre el Derecho Positivo y el Derecho Consuetudinario se explica mediante el pluralismo jurídico en donde se configuran métodos de valoración jurídica, prácticas legitimadas más allá de la cultura, evitando prácticas aisladas. Existen dos puntos centrales el primero es resolver el tema de la jurisdicción para la aplicación del derecho consuetudinario, y el segundo es reconocer una lógica jurídica propia del derecho consuetudinario. La costumbre es válida en la medida en que las sociedades a las que rige y ordena la asumen voluntariamente como norma de conducta obligatoria, en las comunidades indígenas existe un nivel de coordinación entre autoridades estatales e indígenas que son los que permiten operatividad continua al sistema consuetudinario.

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 236.

Los usos y costumbres de los pueblos indígenas de acuerdo al autor Carlos Durand Alcántara<sup>155</sup> pueden identificarse, estableciendo un modelo que explica como un sistema *per se* genera como un fenómeno particular:

a) Las sociedades simples y pueblos indios que supone una interacción con la sociedad imperante, y que constituye una unidad territorial en donde existen derechos consuetudinarios aplicados y reconocidos dentro de esta área.

b) Las relaciones de propiedad indígena que dan origen a las relaciones de producción, para satisfacer sus necesidades y la forma en que interactúan con los otros sectores y clases sociales, estas y otros elementos se entrelazan y conforman la cosmovisión y el entorno cultural de los pueblos. La apropiación se materializa en dos rubros: la propiedad comunal y la familiar.

c) El sentido del poder y las autoridades indias mismas que se identifican con el órgano encargado de aplicar el derecho, es la instancia que hace eficaz y administra dicha normatividad. La aplicación del derecho consuetudinario tiene su origen en la aceptación y reconocimiento de la autoridad, de donde surge un sentido de reciprocidad en tanto que cualquier miembro de la comunidad puede acceder a un puesto de este carácter, además de los elementos de cohesión interna como la lengua, la identidad, el parentesco y la cultura que los vincula.

d) Lenguaje y derecho indio, la práctica jurídica es primordialmente oral por lo que adquiere un especial interés el discurso.

#### IV. LA COSTUMBRE JURÍDICA COMO SISTEMA DE DERECHO

Una vez explorada la forma en que el derecho positivo ha reconocido la identidad cultural de los pueblos indígenas, y organizado su protección jurídica de sus derechos y valores, queda el cuestionamiento de sí el orden jurídico nacional puede aceptar la vigencia de un sistema de derecho indígena, paralelo y constituido por normas de derecho consuetudinario, además es necesario delimitar los alcances de este y el control de la legalidad. Vislumbrar las reformas constitucionales dentro de la última década conlleva a percatarse de la orientación

---

<sup>155</sup> Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena, op cit*, pp. 53-56.



progresiva hacia la coexistencia de dos sistemas jurídicos, el positivo y el indígena.

Los pueblos indígenas están más identificados con su propio sistema que con el establecido por el derecho positivo, atribuyéndole al primero legitimidad, aún cuando dentro de la teoría del derecho imperante no la tiene expresamente, las costumbres jurídicas indígenas son aceptadas y respetadas de facto por los pueblos indígenas.

La costumbre se define, de acuerdo al autor Julián Germán Molina como:

“el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie. Práctica que ha adquirido fuerza de precepto... Jurídicamente, fuente de derecho, como norma impuesta por el uso social, de origen popular y, con frecuencia, manifestada de manera no escrita.”<sup>156</sup>

Las costumbres incluyen ciertas convenciones, obligaciones y prohibiciones normativas que las comunidades indígenas reproducen en las conductas individuales y colectivas, con el fin de asegurar su cohesión y supervivencia. Su cultura jurídica es de base comunitaria, y es a partir del territorio que reproduce sus instituciones y organizaciones, sus formas diversas de solidaridad, normas y reglas.

La costumbre jurídica o el derecho consuetudinario, en base al ya referido autor se refiere: “a todos aquellos usos, hábitos y normas aceptadas y practicadas por un grupo social que han adquirido fuerza de ley. Comprende la existencia de una concepción diferente del mundo, una cultura distinta y una manera de regular normativamente su existencia.”<sup>157</sup> Es el derecho que nace de la costumbre, y considerada como uno de los procesos de creación del Derecho Positivo, es la fuente natural y más longeva, en tanto que el origen de todo orden dentro de una comunidad se remonta a esta.

Los usos continuamente repetidos y con carácter de obligatoriedad que configuran la costumbre, se constituye como un orden jurídico mismo que se

---

<sup>156</sup> Molina Carrillo, Julián Germán. *Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, Centro de Investigación y Consultoría Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., 2002, pp. 183-184.

<sup>157</sup> *Ibíd.*, p. 189.

transmite de manera verbal, y que de conformidad con el autor Carlos H. Durand Alcántara<sup>158</sup> tiene las siguientes características:

a) Múltiple en relación a su diversidad, existen tantos derechos consuetudinarios indígenas como etnias;

b) Es Complejo en tanto que hay una diversidad en la identidad de las etnias en su entorno comunitario tanto en el exterior como el interior, matizado por fenómenos económicos, sociales e ideológicos;

c) Es contradictorio toda vez que se configura como un híbrido del derecho positivo y sus propias costumbres;

d) Es histórico porque representan un conjunto de reglas y normas que han evolucionado dentro de un largo proceso de adaptación, reestructuración y rupturas, sin embargo ha permanecido dentro de la coyuntura actual;

e) Es recíproco en tanto a que obedece a un conjunto de valores, lealtades, conductas, etcétera que se apoyan de manera solidaria, y que permiten el sustento social del grupo.

Se habla de un derecho consuetudinario propio de los pueblos indígenas como un sistema jurídico paralelo al establecido por el Estado, es un sistema alternativo sustentado en prácticas sociales propias de la tradición de cada pueblo con especificidades determinadas.

A diferencia del derecho positivo, la normatividad de las costumbres se legitima en la estructura conformada por la relación de parentesco, concepciones cosmogónicas, principios filosóficos, conceptos religiosos, vínculos socio-comunitarios, reglas de comportamiento y de convivencia social. Transmitiéndose de manera oral y cuya fuente es la práctica cotidiana de la vida comunitaria, procurando la mejor regulación y desenvolvimiento de los pueblos indígenas.

Así tenemos el tequio, la faena o la ayuda mutua que es una costumbre entre los indígenas, vinculada con las relaciones de reciprocidad entre los miembros de la familia extensa de una comunidad, una parte le pide a otra un servicio que le devolverá con otro igual o equivalente.

---

<sup>158</sup> Durand Alcántara, Carlos H. *“Algunos elementos en torno a Derecho Consuetudinario”*, en Alegatos, México, Universidad Metropolitana, N. 22, Septiembre/Diciembre, 1992, p 200.

La Córima, que es un mecanismo tradicional de solidaridad que exige a todo tarahumara el deber de dar de comer a todo aquél quien no tiene, debido a la escasez de tierras cultivables y a la falta de fuentes de trabajo.

Otro ejemplo lo encontramos en el Derecho Consuetudinario de los Triquis: En cada Barrio, grupo de familias unidas por lazos de parentesco, hay un Tribunal de primer grado compuesto por el Jefe de Barrio o Principal, el Consejo de Notables y los ancianos; el primero es elegido por tiempo indefinido y resuelve conflictos que surgen entre las familias e individuos, que nacen por problemas con la tierra, el trabajo comunal, asuntos extraños a la comunidad, se lleva en presencia del Tribunal a petición de las partes, la audiencia es pública, una vez juzgada no puede volver a revisarse, las pruebas que se presentan son la flagrancia, la confesión, piezas de convicción, en ocasiones si estas no son suficientes se llevan a cabo rituales con las fuerzas de la naturaleza para otorgar un veredicto.

Las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes del Estado.

## V. DERECHOS COLECTIVOS

Los derechos colectivos se legitiman a partir de la necesidad de articulación de los grupos para construir posibles alternativas, de organización y reconocimiento para gestionar colectivamente, así surgen los derechos difusos en función a que la tradicional segmentación de prerrogativas en políticos, sociales y civiles, se consideró insuficiente y acogió una nueva visión encontrando su división en derechos de solidaridad y derechos de la identidad. Dentro de los grupos indígenas se parte de reivindicar el derecho a desarrollarse bajo el sentido de la comunidad.

Las características de los intereses colectivos son: a) transindividuales, que pertenecen a una colectividad y no a individuos, b) son indivisibles, son ejercidos

por la colectividad y la resolución que se dicte tendrá efectos para todas las personas que la integren, c) el titular será un grupo de personas ligadas por circunstancias por una relación jurídica base o previa, lo que hace que preexista una situación de pertenencia definida, y de aquí surge la diferencia entre los derechos difusos y colectivos, en tanto que en los primeros se basan en factores accidentales y contingentes más no en un vínculo jurídico. Ambos grupos de derechos surgen de acuerdo al autor Eduardo Ferrer McGregor, como: “un nuevo producto de la ideología de finales del siglo XX, que buscan proteger el medio ambiente, a los consumidores y los derechos de las minorías, así como otros derechos de grupos por medio de órdenes aplicables al grupo como un todo.”<sup>159</sup>

Dentro de esta generación de derechos también surgen los derechos individuales homogéneos, que tienen por objeto resarcir en una sola acción colectiva los daños individuales, derivados de un origen común y teniendo coincidencia en la petición.

El interés que se protege implica que la afectación trasciende a un grupo de personas, lo que generan nuevas relaciones dentro del contexto de la globalización, factores culturales, sociales e impactos económicos y ecológicos. El autor antes referido<sup>160</sup> cita al escritor Lucio Cabrera, quien describe las características de los derechos colectivos y difusos, y son las siguientes:

a) Se ubican en el derecho social y rigen para agrupaciones o sectores desorganizados, cuyos miembros se desconocen entre sí y donde quienes los forman pueden entrar y salir en cualquier momento;

b) Se encuentran dispersos en varias leyes y reglamentos;

c) No sólo protegen intereses patrimoniales, sino fundamentalmente valores culturales, estéticos, de salud, etc., o bienes como el agua y el aire que no están en el comercio;

d) Formalmente parecen formar parte del derecho administrativo, sin que hasta ahora hayan creado tribunales especializados;

---

<sup>159</sup> Ferrer McGregor, Eduardo. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 60.

<sup>160</sup> Ferrer McGregor, Eduardo. *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 4-6.

e) Ha resultado difícil en ellos, definir las relaciones entre acreedor y deudor, o entre sujetos activos y pasivos, por lo cual el Estado mexicano ha asumido la responsabilidad de protegerlos;

f) La protección judicial de los nuevos derechos tienen que superar dos obstáculos: 1. la legitimación y 2. que el juez asuma funciones de suplencia y no sólo de garantía respecto de los actos administrativos.

El problema que surge para la justificación de los derechos colectivos se centra en definir a quien corresponde la legitimación para ejercer tales prerrogativas, partiendo de la definición del interés jurídico que se identifica con el derecho subjetivo, del cual se desprenden dos elementos el volitivo y la posibilidad de exigir el respeto frente a terceros, esta concepción clásica se ve rebasada por la exigencia actual, y así surge un nuevo elemento denominado interés legítimo, que es definido por el autor antes referido como:

“una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero si incorpora la facultad del interesado de exigir respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven.”<sup>161</sup>

La legitimación para la tutela de los intereses colectivos versa en la titularidad de un particular interés legítimo que el demandante invoca a fin de lograr su reconocimiento; paralelo a la defensa de estos se encuentra reconocida la acción popular, incorporada por países como Colombia, Portugal, Brasil entre otros, difiere en que concede la legitimación a cualquier sujeto de derechos dentro de la comunidad social y no a una colectividad o grupo de personas determinadas. Así se ha legitimado para hacer el reclamo en nombre de los posibles afectados por un determinado acto, bajo las siguientes directrices: 1. La Legitimación al Ministerio Público, considerando que tiene la representación social y el interés público dentro del proceso, por lo que tendría la posibilidad de intentar la acción dentro de nuestro sistema, en el amparo, en representación de intereses colectivos; 2. Legitimación a asociaciones o personas en representación de los

---

<sup>161</sup> *Ibíd.*, p. 20.

grupos portadores del interés difuso o colectivo, dentro del common law se acude a una figura equivalente al Ministerio Público, Attorney General, para que este represente los intereses en conflicto, sin embargo si este se niega ejerciendo su discrecionalidad existe la posibilidad de que a través de su propia opinión y consentimiento se represente por si mismos; 3. Legitimación directa de personas o asociaciones del grupo, se conforma la figura de la litisconsorcio en donde se supone que cada uno de los integrantes se encuentra legitimado para ejercer la acción, en base a que existe una relación y evento único que los une; 4. Legitimación al Ombudsman, se le atribuye a los órganos protectores de derechos humanos la posibilidad de tutelar dichos derechos, o bien se reconoce a otras entidades públicas como es caso de las Procuradurías.

En nuestro país se pretendió reformar la Ley de Amparo bajo los criterios generales de; ampliar el interés jurídico, actualizar el concepto de autoridad responsable, eliminar el principio de estricto derecho, mecanismos para hacer más accesible el juicio de amparo y sanciones para inhibir su abuso, simplificar los medios para exigir el cumplimiento de las sentencias, y eliminar el carácter de parte del Ministerio Público Federal y darle la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

En el caso concreto, el interés para acudir al amparo, se abrigó en dicha propuesta el interés legítimo, con la posibilidad de ser oponible frente a actos originados de la administración pública, en tanto que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso tendría que ser titular de un interés jurídico con la afectación de manera personal y directa. Dentro de la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se abstrae lo siguiente:

“Puede ser que en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos fuera aceptable, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea y debidamente representada por los órganos políticos competentes para la expedición de normas generales. Sin embargo, cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha

para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo este tipo de interés.”<sup>162</sup>

## VI. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A DARSE SU PROPIA JUSTICIA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha venido reivindicando los elementos para un nuevo marco constitucional de los derechos indígenas, a partir de la adopción y entrada en vigor del convenio 169 de la OIT, mismo que es considerado por el artículo 133 constitucional, de observancia obligatoria por tener la calidad de convenio internacional.

La Suprema Corte de Justicia publicó en la Gaceta y Semanario Judicial de la Federación en noviembre de 1999, sentencia ejecutoria en donde refiere que los tratados son superiores jerárquicamente a las leyes federales, no así respecto de la Constitución, de los cuales es considerado el contenido como principios fundamentales, de conformidad a la Convención de Viena sobre los tratados firmada nuestro país desde 1973:

El Convenio 169 de la OIT cuenta con los mismos elementos de la reforma al artículo 2° Constitucional, fijando parámetros bajo los cuales se debe entender a los pueblos indígenas, la inclusión y participación de estos en la formulación de su derecho alternativo, obligación de los gobiernos de respetar los usos y costumbres los cuales no deben transgredir a los derechos fundamentales reconocidos por el derecho nacional, preferir la sanción tradicional a las penas de derecho nacional, y en general aspectos del autogobierno, su economía y desarrollo.

En el derecho nacional se declara la prerrogativa de los pueblos indígenas a concebir y aplicar su sistema normativo interno, así lo establece al artículo 2° declarando la aplicación de sus sistemas normativos, a lo que hace referencia el autor Jorge Alberto González Galván:

---

<sup>162</sup> **Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos**, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 259.

“En esta frase se está reconociendo que en los pueblos indígenas existen normas concebidas y aprobadas por ellos mismos, y que en su aplicación, o sea, en su derecho a la *juris dictio* (su derecho a decir el derecho), es válido también siempre y cuando se respeten los derechos humanos.”<sup>163</sup>

El reconocimiento de derechos en materia indígena en los rubros de acceso, procuración e impartición de justicia, consagrados en el artículo segundo constitucional, se dividen de la siguiente manera:

- a) La afirmación de los sistemas normativos, a través de los cuales los pueblos indígenas resuelven sus conflictos internos;
- b) Tomar en cuenta los usos, costumbres, cosmovisión y especificidades de los indígenas, en tanto sean partes en cualquier proceso judicial o administrativo;
- c) Reconocimiento de jurisdicción a las autoridades indígenas;
- d) Definición de competencias a las autoridades tradicionales;
- e) El establecimiento como garantía procesal de la asistencia de intérprete, cuando el inculpado, ofendido, los testigos o peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano;
- f) El establecimiento de peritajes culturales como elementos de prueba en los procesos judiciales o administrativos.

## 1. Reconocimiento de la jurisdicción indígena

El artículo 2 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de los sistemas normativos de los pueblos indígenas para reglamentar y solucionar sus conflictos internos, en virtud de dicho mandato se reconoce la jurisdicción, que el autor Fernando Flores García define como: “la potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.”<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> González Galván, Jorge Alberto. “*Validez del Derecho Indígena en el Derecho Nacional*”, en Pérez Portilla, Karla y Miguel Carbonell (Coord.) op. cit., p. 45.

<sup>164</sup> Flores García, Fernando, “Jurisdicción”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo IV F-L, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 784.



Recordando que las normas indígenas tienen como características, en general, ser consuetudinarias, orales y colectivistas, este último se refiere a que las permisiones o prohibiciones están supeditadas al beneficio de la comunidad o para evitar un daño a la misma. La finalidad es mantener un orden justo para cada uno de los integrantes de la comunidad y asegurar la continuidad del grupo.

Por lo que respecta a sus órganos y procedimientos de aprobación de las normas se encuentra al interior de la comunidad, y comúnmente se denomina Consejo de Ancianos que las aprueban de conformidad a la aplicación del caso en concreto. La competencia se limita al ámbito territorial y únicamente se tiene conocimiento de delitos menores, quedando en manos de la jurisdicción estatal la competencia de los delitos graves. El órgano encargado de aplicar las normas o resolver un conflicto es el gobernador, principal, el alcalde o juez de la comunidad, en ocasiones suele intervenir el Consejo de Ancianos. El procedimiento de aplicación de normas es esencialmente oral con características de publicidad, inmediatez, y breve.

La norma constitucional establece que los sistemas normativo indígenas se sujetarán a los principios generales de la Constitución Federal, respetando las garantías individuales, los derechos humanos.

## VII. LOS DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Al reconocer el carácter multicultural del Estado se estima un proceso político expresado por los pueblos indígenas y en busca de la reivindicación de sus derechos, de lo que surge la necesidad de identificar de manera puntual tales prerrogativas en relación a sus valores culturales y espirituales, es decir, de conformidad con su cosmovisión, sin que tales derechos estén en conflicto con el

orden jurídico y moral determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Convenio 169 de la OIT aborda los derechos específicos, evocados por el texto constitucional y a su vez por los legales, muy probablemente la primera de estas prerrogativas hace referencia al uso de la tierra y el territorio en donde se desarrolla el pueblo indígena y organiza su vida, mismo que se administra de conformidad a sus tradiciones y valores. El derecho a la identidad cultural que incluye el reconocimiento y respeto a prácticas, valores y espiritualidad y el reconocimiento a su lengua, la protección a su entorno ecológico, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en la materialización de proyectos que puedan afectarles directamente, el respeto a la organización conforme a sus tradiciones y costumbres para la aplicación de la justicia.

#### 1. Propiedad y Tenencia de la tierra

La existencia cultural y material de los pueblos indígenas se vincula a los derechos territoriales, la importancia que la tierra reviste en tanto que la conciben como espacio de aprovechamiento racional de sus recursos naturales, en base a sus valores, tradiciones, organización social, de poder y religiosa, en relación a la conservación de la armonía entre los pueblos, que implica un respeto a la tierra.

El vínculo entre sus territorios se caracteriza y se explica por las complejas relaciones sociales y la diversidad cultural entre los propios pueblos, y que de conformidad al autor Carlos H. Durand Alcántara los clasifica en “Cuatro Planos de la identidad etnia-territorio”<sup>165</sup> y son los siguientes:

a) El de la Cosmovisión de cada cultural: Que se explica mediante las construcciones filosóficas que describen su relación con el cosmos, estructurándose como una identidad compleja misma que se integra por una diversidad de elementos. Para la cultura indígena la tierra ancestral es fuente de vida y es parte esencial de su identidad; por eso mismo la tierra es de propiedad comunitaria, pertenece al grupo y no a un individuo. La tierra tiene lugares sagrados: las montañas, las grutas, las cascadas, las grandes rocas, el aire, los

---

<sup>165</sup> Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena*, op. cit., pp. 127-133.

ríos, los manantiales, las plantas, elementos con características de dualidad y contradictorios que pretenden un equilibrio para todos los seres vivos.

b) Sociedades simples y vida comunitaria (El comunitarismo): Los pueblos indígenas desarrollan sus actividades en dos ámbitos, dentro de la misma comunidad y con el exterior. En el interior la colectividad se integra por lazos consanguíneos manifestándose de la siguiente manera: el relativo al beneficio y aprovechamiento comunal de la tierra como por ejemplo, el trabajo colectivo; el aprovechamiento familiar relativo a la economía doméstica, las artesanías, la pesca, la caza, la unidad agrícola; las actividades que relacionan a la comunidad con la sociedad mayor, manifestación del desarrollo tanto externo como interno determinado por el control sociopolítico ejercido en un momento determinado.

c) El de la identidad: Misma que no solo proviene de la identificación con su idioma, tradiciones y otros rasgos culturales, sino además del elemento fundamental del establecimiento de estos pueblos organizados en un territorio históricamente determinado. Así la identidad se constituye como un elemento definido por la relación de etnia con su territorio definiendo un sentido de pertenencia con el espacio geográfico y su entorno, sentimiento que se transmite de manera generacional engendrando el sentido de defensa y respeto de las posesiones legadas.

d) El que se refiere al principio cosmogónico de que la tierra es sagrada: El elemento tierra se sitúa como un punto de equilibrio en el cosmos, uno de los aspectos que trasciende en la cosmogonía indígena versa en la visión humana de convivencia y respeto por la naturaleza.

Lo anterior se resume por el Licenciado Humberto Aldaz Hernández de la siguiente manera:

“la visión que tienen del patrimonio, se da como una emanación de la personalidad, un vínculo permanente y constante que los identifica, con toda esa producción ancestral, actual y en potencia, para desarrollar todos los elementos que conforman su cultura, lo cual, crea un ámbito de derechos que es necesario proteger para la subsistencia de esos pueblos.”<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> Aldaz Hernández, Humberto. *La Justicia Agraria en el Marco de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, op. cit., p. 19.

Así la legislación del país reconoce distintos mecanismos para la protección y fomento de los derechos sobre el patrimonio de los pueblos indígenas, la base esencial de estas prerrogativas es la tierra, y gran parte de esta regulación se encuentra contenida dentro del rubro de garantías constitucionales y leyes reglamentarias en materia agraria; así el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, establece el marco de seguridad jurídica, teniendo que las formas de tenencia de la tierra en la que se ubica la propiedad agraria de los pueblos indígenas son la propiedad social y la individual.

En el Convenio 169 de la OIT en la Parte II, alude a que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los aspectos colectivos de esta relación. Asimismo deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos, considerar su opinión y consultárseles en lo referente a la transmisión, enajenación de los derechos sobre sus tierras. Asimismo, deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de estos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

En lo que respecta al territorio colectivo es definido por el Convenio 169, como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

## 2. Derecho a la Protección de los Recursos Naturales

A la par del despojo de las tierras ancestrales, otra agresión que sufren los pueblos indígenas es el abuso de sus recursos naturales, mismos que son objeto de codiciosos intereses económicos, en muchos casos el hábitat ha sufrido daños irreparables de los que han sido responsables las empresas de exploración y

explotación, con ello también se ha destruido el modo de vida de los pueblos indígenas.

De lo anterior el Convenio 169 de la OIT en su artículo 15 hace referencia el rubro tratado, mismo que se esboza de la siguiente manera: Los derechos relativos a los recursos naturales deberán protegerse especialmente, mismos que comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Los recursos naturales comprenden la tierra, recursos madereros, minas, aguas, territorios y la biodiversidad en su conjunto, y su gran mayoría de acuerdo al autor Humberto Aldaz Hernández, “se encuentran en las tierras que pertenecen en propiedad a los pueblos indígenas, ya sea por dotaciones de tierras, bosques y aguas que les fueron concedidas mediante el proceso de reconocimiento o titulación de bienes comunales”.<sup>167</sup> El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación, así como la facultad de imponer las modalidades a la propiedad privada de acuerdo al interés público, o en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales, todo ello con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr un desarrollo equilibrado y la mejora en las condiciones de vida de la población.

Conjuntamente con la implementación de políticas públicas que permitan a los pueblos indígenas preservar, conservar y explotar los recursos naturales de los que son propietarios de conformidad a sus usos y costumbres, se adecua el escenario nacional para dar cabida al desarrollo de estos de conformidad a su

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 29.

visión y objetivos que albergan para el futuro, objetivo que se logrará mediante la actuación del gobierno federal y los estatales en tanto que realicen consultas a los pueblos indígenas a quienes se les pueda afectar directamente, a manera de ejemplo tenemos el Proyecto del Plan Puebla Panamá en donde elementos flora, fauna y la tierra pueden ser perjudicados de manera irreparable. La conservación de los recursos es de suma importancia, así lo refiere el autor Francisco López Bárcenas: "...dada la depredación de la sociedad moderna, la tierra y los recursos en ella existentes, necesitan del conocimiento y sentido de conservación de los indígenas para su existencia. La tierra pelagra sin el concurso de los indígenas pero éstos no pueden vivir sin ella."<sup>168</sup>

Los Pueblos Indígenas consideran a la tierra como algo inseparable de su propio destino, y las riquezas de este espacio se preservarán a través de la responsabilidad colectiva mediante el sistema de educación, esto es, la sabiduría que se transmite en la praxis diaria, y la transmisión de este conocimiento a elementos externos y como estos hacen uso de ello, es decir, mecanismos que impidan la sobreexplotación, asegurar la existencia duradera, inhibir la amenaza de la disminución e impacto de la biodiversidad. Al respecto la ONU desarrolló el Convenio sobre la Diversidad Biológica en el cual sustentó el desenvolvimiento ecológico, en la trascendencia que poseen las culturas de los Pueblos Indígenas sobre el mismo, así el autor René Kuppe expresa:

"Para alcanzar los objetivos del Convenio –es decir, la protección y el uso sostenible de la diversidad biológica Global- será necesario aplicar el Convenio en forma tal, que las prácticas y conocimientos de los Pueblos Indígenas que revisten importancia para la preservación de la diversidad biológica sean protegidas y también fortalecidas."<sup>169</sup>

Por lo que la aplicación de dicho Convenio se hará en base a los patrones determinados dentro de los Derechos Humanos, de conformidad al reconocimiento de los Pueblos Indígenas para ejercer su derecho de establecer los parámetros

---

<sup>168</sup> López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, op. cit., p. 51.

<sup>169</sup> Kuppe, René. *"El Convenio Internacional sobre la diversidad Biológica. ¿Protección o amenaza para los guardianes de la tierra?*, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), *Pueblos Indígenas y Derechos Étnicos: VII Jornadas Lascacianas*, op. cit., p. 221.

hacia su desarrollo, y la libertad para la administración de los recursos naturales localizados dentro de sus espacios vitales.

Las medidas que se han adoptado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al respecto se establecen como facultades, en donde se genera concurrencia por parte de la Federación y las entidades, y son las siguientes: la protección y promoción de los recursos, establecimiento de medidas relativas al uso y aprovechamiento de los mismos, así como garantizar la participación de los pueblos en materia de política ambiental, reconocimiento, protección y fomento de la medicina tradicional y acceso al desarrollo sustentable.

### 3. Derecho a la Identidad de la Cultura Indígena

La diversidad cultural de acuerdo a la autora Ma. Elena Rodarte se refiere a: “la riqueza, variabilidad y diferencia cultural desarrollada por poblaciones humanas, resultado de una producción histórico-sociocultural determinada...”<sup>170</sup>

Los derechos culturales de los pueblos indígenas se consagran en el artículo segundo de la constitución, y se designan de la siguiente manera:

- a) El reconocimiento de que la Nación mexicana tiene el carácter pluricultural, calidad sustentada en sus pueblos indígenas;
- b) La afirmación de la existencia histórica de estos;
- c) Promoción y protección de su naturaleza colectiva, regulado por el mismo artículo 2° y el 27 fracción VII y XIX de la Carta Magna;
- d) La promoción de las lenguas indígenas y la educación bilingüe.

El Convenio 169 de la OIT prevé que deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse en consideración la índole de problemas que se les plantean ya sean individual o colectivamente, y que deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.

El complejo sociocultural que se compone, en el derecho internacional, por la tierra-territorio, las lenguas, la cultura integral, las instituciones culturales,

---

<sup>170</sup> Rodarte, María Elena. *Los recursos naturales de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica*, op. cit., p. 28.

sociales y jurídicas, el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, la religión y la educación, constituye su vigencia bajo la demanda de los pueblos indígenas, forjándose cada uno de los anteriores como pilares étnicos.

Con la reforma constitucional de 2001 se insertó el principio de pluralismo cultural, por lo que se garantiza el respeto y desarrolla de las diferentes formas de hablar, pensar, imaginar, vestir y actuar de los pueblos indígenas, es decir se comienza un proceso de revalorización de la identidad cultural.

#### 4. Derecho a utilizar la propia lengua

Conservar la lengua original se traduce en asumir la cultura distintiva, es el elemento que caracteriza a la etnia, la lengua de acuerdo al autor José Emilio Rolando Ordóñez se define de la siguiente manera: “Es el archivo y la síntesis de las principales experiencias históricas de una colectividad y, por consiguiente refleja el modo típico de ser de ésta y constituye la imagen que ese grupo se hace del universo en que vive.”<sup>171</sup> Así el grupo se expresa y contacta al mundo exterior y asimila los conceptos de una identidad distinta.

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista, y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de reformar el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el 13 de marzo de 2003.

Y que como parte de la nueva institucionalidad del Estado mexicano encargada de promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas, el dictamen es suscrito y presentado por los Senadores de la República en la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrantes de las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, y con el acuerdo en la totalidad del contenido del proyecto, la Colegisladora lo enriqueció perfeccionándolo con la adición consistente en incorporar un Artículo Transitorio para determinar a partir

---

<sup>171</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. *Justicia y Pueblos Indígenas*, 2ª ed., Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2000, p. 64.



de cuándo entrarán en vigor los Artículos Segundo y Tercero del Decreto, a saber las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que se traduciría en una mayor seguridad jurídica, para los pueblos y comunidades indígenas, beneficiarios directos de la reforma.

El Decreto es presentado por la C. Luisa María Calderón Hinojosa, Senadora del grupo parlamentario de Acción Nacional y Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas, a fin de impulsar una nueva política institucional en esta materia, a partir del mandato constitucional sobre derechos y cultura indígena. Interviniendo el Senador priísta José Antonio Aguilar Bodegas con el objeto de respaldar la propuesta de la Senadora, asimismo expresando que es necesario que se considere de urgente y de obvia resolución, y manifestando que su fracción parlamentaria votaría a favor del punto de Acuerdo. El C. Presidente Jáuregui Robles, pone a discusión la propuesta sin que surja quien haga uso de la palabra, por lo que consulta a la Secretaría de la Asamblea, y en votación económica es aprobada la propuesta y se devuelve el proyecto a la Cámara de Diputados para efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.

Misma que determina en su artículo 2° que las lenguas son: “aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación”. Las distingue como parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico, además de ser una expresión de la pluriculturalidad de la Nación, tanto las lenguas indígenas como el español son lenguas nacionales y con la misma validez dentro del territorio. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de estas.

En su artículo 10 precisa al estado garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción de este en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Utilizando como elementos los siguientes; en

todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Instituto que se crea a partir de la publicación del 13 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, a través del decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción VI, del artículo 7° de la Ley General de Educación.

Los derechos lingüísticos que protege dicha Ley, de conformidad al autor David Cienfuegos Salgado son los siguientes<sup>172</sup>: a) Prohibición de discriminación; b) Uso de la lengua como vehículo de comunicación cotidiano; c) Acceso a la jurisdicción estatal, esto en el ejercicio de sus derechos lingüísticos, pero se integraría mejor la protección si se le diera además como una tutela judicial efectiva, otorgando un derecho a no sufrir indefensión ofreciendo asistencia lingüística inmediata a su presentación ante los tribunales; d) Derecho a asistencia lingüística, esto es, ser asistido por un intérprete y defensores con conocimiento de la lengua, contradiciendo el principio de tener acceso directo a la justicia y en ejercicio pleno de los derechos lingüísticos; e) Derecho a la educación bilingüe; f) Derecho al reconocimiento del carácter de lengua nacional, lo que implica su validez en el ámbito legal; g) Derecho a una política pública en materia lingüística; h) Derecho a la igualdad de las lenguas indígenas, entre sí y ante el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información; i) Derecho a la información pública en la

---

<sup>172</sup> Cienfuegos Salgado, David. *Políticas y Derechos Lingüísticos*, México, Editorial Porrúa, 2005, pp., 195-198.

lengua de los pueblos indígenas y; j) Derecho a participar en el uso y enseñanza de las lenguas.

A pesar de los ordenamientos para el fomento de la cultura y la lengua pueden confluír elementos o circunstancias que ocasionen variaciones o cambios de lengua, como la desaparición del grupo, el abandono repentino de la lengua, el proceso en donde variaciones sociales hacen que los integrantes dejando o no de sentirse indígenas cambien de lengua. Bajo tal tesitura el autor Enrique Fernando Nava López escribe:

“La planeación educativa y las propuestas legislativas, en materia de derechos lingüísticos, deben adecuarse no sólo a la vida que experimente la lengua de un grupo étnico, sino también a su dinámica cambiante, si una de las metas es evitar eventuales regresiones.”<sup>173</sup>

El derecho al reconocimiento de la lengua es de suma importancia en el ámbito jurídico, a lo anterior se alude al autor Julián Germán Molina que expresa: “sin emplear sus lenguas, no pueden conceptuar su visión específica del mundo, o expresar los valores morales y estéticos implícitos en algunos de sus términos, ni pueden poner en palabras sus sentimientos.”<sup>174</sup> La implicación o consecuencia que se deriva de ello se traduce en que al ignorar la lengua del otro, se generan injusticias o bien no se tiene el sentido correcto del rubro justicia dentro de los juzgados, trascendiendo a la necesidad de instituir jueces bilingües o bien con un amplio conocimiento de su cultura y el sistema normativo. Además de considerarse sustancial para la construcción de los derechos humanos.

Las acciones que se desarrollaron por instituciones que no tienen carácter jurisdiccional son las siguientes: El Consejo de la Judicatura Federal, acordó en la elaboración de un padrón de posibles defensores públicos que

---

<sup>173</sup> Nava López, Enrique Fernando. *“La Educación, la Etnicidad y el Derecho a la Lengua”*, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas: XI Jornadas Lascacianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 35.

<sup>174</sup> Germán Molina, Julián. *Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, Centro de Investigación y Consultoría Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC, 2002, p. 218.

puedan asesorar a quienes no entienden suficiente el idioma español. El Instituto Federal de Defensoría Pública desarrolla la labor de designar defensores que conozcan lenguas y cultura indígenas, a fin de nombrarlos como interinos, siempre que demuestren fehacientemente una constancia en donde se constate el conocimiento antes mencionado. La Procuraduría de la República que durante la averiguación previa y el proceso penal, así como en algunos procesos civiles, tratándose de cuestiones que ameriten la intervención de peritos traductores, cuenta con la Dirección General de Servicios Periciales que recurre al INAH cuando son lenguas indígenas.

Actualmente las lenguas más utilizadas son: Náhuatl, Maya, Lenguas Zapotecas, Lenguas Mixtecas, Otomí, Tzeltal, Tzotzil, Purepecha, Huasteco y Lenguas Chinantecas (Mapa 1) lo que diferencia a estas de las menos habladas es la proximidad de los grupos a las áreas urbanas del país y el proceso de alfabetización únicamente en idioma español.

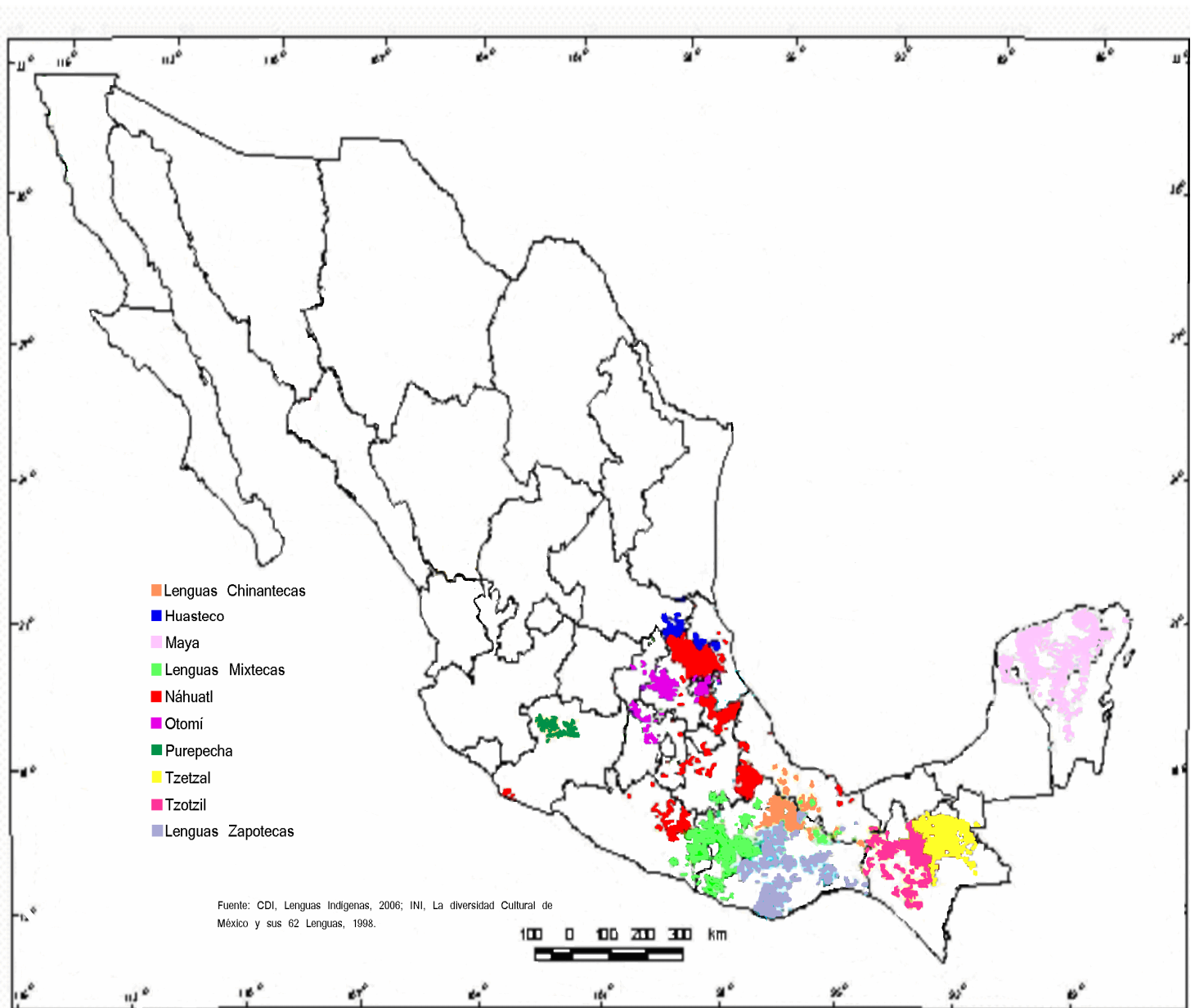
#### 5. Derecho a la consulta de toma de decisiones que afectan a los Pueblos Indígenas

Al respecto el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo en el artículo 6 establece que, al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Dentro de la Constitución no únicamente se reconocen obligaciones, derechos, estructuras orgánicas y funciones dentro del país, sino además cuáles son las proyecciones a futuro de este, es decir, las decisiones políticas fundamentales. Al elaborarse reformas y nuevos proyectos confluyen los factores reales de poder que inciden en los principios constitucionales, mismos que se encuentran en la dinámica social de las comunidades humanas y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que implica a las decisiones que los mismos consideran para el ejercicio de sus funciones públicas que se les encomienda.

# MAPA 1

## LENGUAS INDÍGENAS PREDOMINANTES EN EL TERRITORIO MEXICANO



Con la reforma constitucional de 2001 se insertaron los principios de pluralismo político, pluralismo cultural y pluralismo jurídico, de lo que deriva que el Estado asume la diversidad cultural y de acuerdo al autor Jorge Alberto González Galván:

“que la democracia se puede ejercer no sólo a través de los partidos políticos y por el voto libre y secreto, sino por medio del consenso que se obtenga a través del debate en asambleas comunitarias, y que al lado de la jurisdicción militar y eclesiástica, se reconoce la jurisdicción indígena.”<sup>175</sup>

El principio de pluralismo cultural pretende revalorar la identidad cultural en adecuación al desarrollo individual de cada cultura, receptiva a las influencias de las que confluyen dentro de todo lo que conforma, es decir, se encuentra en natural dinamismo social. Del principio del pluralismo político se explica por el reconocimiento de la designación de las autoridades mediante la decisión tomada por las asambleas comunitarias, mediante sus propias normas electorales, así entonces, el Estado se obliga a establecer las políticas que garanticen el respeto y desarrollo de las formas de elección y el funcionamiento de las mismas. Por último el principio de pluralismo jurídico se entiende en razón a reconocer y garantizar la existencia y desarrollo de la aplicación de la jurisdicción indígena, mediante la aplicación de su sistema normativo y bajo valores característicos de cada pueblo.

Habiendo cumplido su ciclo histórico, el INI fue transformado en 2003 en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en su primer artículo da el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y presupuestal a dicha Comisión. Establece como objetivo de esta, artículo 2°, orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos. Para tales efectos se instituye como instancia de consulta para formular, ejecutar y evaluar programas y proyectos de la Administración Pública Federal de la materia;

---

<sup>175</sup> González Galván, Jorge Alberto. *“Materiales para una Legitimación del Reconocimiento Constitucional del Derecho Colectivo Indígena”*, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas: XIII Jornadas Lascacianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 95.

coadyuvar para asegurar la libre determinación y autonomía; realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades Federales, quienes consultaran a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de estos pueblos; colaborar en la interlocución con los indígenas; evaluar las políticas públicas y aplicación de programas, proyectos y acciones gubernamentales; realizar investigaciones, procesos de reconstrucción, y asistir a los indígenas; asesorar, apoyar, desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; concertar acciones con los sectores público y privado para que coadyuven en acciones en beneficio de los indígenas.

Y para el tema en concreto una de las facultades de esta Comisión, que más trasciende es, diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Así entonces esta actuaría para desarrollar y fomentar la comunicación entre el gobierno federal, tiene el compromiso de actuar en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas.

## CONCLUSIONES

Creación de una Ley Federal que establezca instituciones esenciales para la protección y desarrollo de los pueblos indígenas, considerando la vigencia de sus normas tradicionales caracterizadas por estar en constante adecuación al desarrollo social, y desde la perspectiva práctica de estas traducida en un código de comportamiento que es aceptado, reconocido y respetado para la colectividad conformando el orden jurídico de los pueblos indígenas. Reconociendo en esta los siguientes principios básicos:

1. Definir la naturaleza jurídica de las comunidades indígenas acaparándolas a personas morales de derecho público;
2. Tales entidades conformarán su gobierno por consejos establecidos y reglamentados según a sus usos y costumbres, ejercerán las siguientes funciones:
  1. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio,
  2. Promover inversiones públicas dentro de su territorio y velar por su debida ejecución,
  3. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades,
  4. Representar a los Territorios ante el Gobierno Federal y local además ante las entidades a las cuales se integre;
3. Las personas jurídicas de derecho público podrán nombrar delegados ante las instituciones públicas y privadas del país, como representantes de estas, quienes estarán facultadas para desenvolverse frente a dichos organismos a fin de dar cumplimiento de las funciones encomendadas;
4. Delimitar zonas de protección indígena, consistentes en la creación de territorios con las características de ser inembargables, imprescriptibles e indivisibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas, salvo en la declaratoria de utilidad pública. Mismas que serán



registradas ante el Registro Público de la Propiedad, determinando los límites de las tierras y el grupo étnico al que pertenece la población;

5. Establecer la obligación de elaborar un registro por cada comunidad de las normas consuetudinarias, determinadas por las mismas dentro de su circunscripción territorial, asimismo el Poder Judicial Federal será depositario de dichos registros normativos, a fin de que los jueces las consulten como una fuente de derecho complementario al vigente;

6. Ejercicio de las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución Federal y a las Leyes Federales. Estableciendo las formas de coordinación con el sistema judicial nacional, creando jueces de paz, mismos que serán elegidos mediante votación popular, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios;

7. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme al principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

8. Incluir acciones de defensa que se promuevan mediante una acción de tutela, con carácter colectivo, promovida mediante un proceso sumario y preferente; procedente en contra de acciones u omisiones de autoridad que vulneren o amenacen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal, y en contra de acciones de particulares dentro del escenario de la desigualdad material, generada por el poder que detentan y privilegios de los que gozan algunos grupos sociales, mismas que amenazan o vulneran derechos fundamentales, con lo que la protección trasciende a las relaciones jurídicas privadas. Se limita a actos realizados por personas particulares que presten un servicio público, aquellas que afecten directamente el interés de la comunidad quienes ejercitan la acción y dentro de un estado de subordinación e indefensión. La finalidad es que se resguarden de manera inmediata los intereses que no se

contemplan dentro de las conjeturas ordinarias inmersas en la normatividad jurídica.

La protección acoge los derechos o intereses difusos pertenecientes a personas indeterminadas unidas por circunstancias de hecho, o pertenecientes a un grupo de personas ligadas por una relación jurídica común, o por intereses que derivan de un origen común.

Legitimando para promover la acción colectiva a las siguientes entidades: el miembro de la comunidad colectiva para la defensa de intereses de que sean titulares; el Ministerio Público; los gobiernos federal, estatal o municipal y el Distrito Federal; las Entidades de la Administración Pública diseñadas para la protección de los intereses de las comunidades indígenas; y las asociaciones legalmente constituidas para la protección de los intereses y derechos de las mismas. El carácter de aplicación de la sentencia será *erga omnes*, obligando o beneficiando a todos los ausentes del grupo;

9. Lograr un ambiente de respeto a los valores culturales, históricos y sociales de las diferentes comunidades indígenas favoreciendo su progreso y desarrollo, bajo el tenor de que la normatividad tradicional de estas es un elemento esencial para la regulación social de la vida y el mantenimiento de su cohesión, de tal tesitura se propone una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible para la población indígena.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. LIBROS

Abud Flores, José Alberto. **Campeche: Revolución y Movimiento Social (1911-1923)**, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Campeche, 1990.

Béjar, Raúl y Héctor Rosales (coordinadores). **La identidad Nacional Mexicana como problema político y cultural**, México, Siglo veintiuno editores, 1999.

Borah, Woodrow. **El Juzgado General de Indios en la Nueva España** (trad. por Juan José Utrilla), México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Carbonell, Miguel. **La Constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales**, 2ª edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002.

\_\_\_\_\_. **“Constitución y Derecho Indígenas”**, en Pérez Portilla, Karla y Miguel Carbonell (Coord.), **Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_ y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. **El Derecho al Medio Ambiente Legislación Básica**, México, Porrúa, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005.

Carpizo, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917**, 6ta. ed., México, Porrúa, 1983.

Clavero, Bartolomé. **Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América**, México, Siglo Veintiuno Editores, 1994

Climent Bonilla, María Margarita. **Nociones de Derecho Positivo**, México, Editorial Porrúa, 2003.

Correas, Oscar. **Pluralismo Jurídico Alternativa y Derecho Indígena**, México, Fontamara, 2003.

De la Hidalga, Luis. **Historia del Derecho Constitucional Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 2002.

De la Torre Villar, Ernesto. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, 1814, en Galeana, Patricia (compiladora). **México y sus Constituciones**, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Dehouve, Danièle. ***El Tequio de los santos y la competencia entre los mercaderes*** (trad. por Ella Carola Cisneros de Ruzo), México, Instituto Nacional Indigenista, 1976.

Durand Alcántara, Carlos Humberto, et al (coords.). ***Hacia una Fundamentación Teórica de la Costumbre Jurídica India***, México, Universidad Autónoma Chapingo-Plaza y Valdes, 2000.

\_\_\_\_\_. ***Derecho Indígena***, México, Porrúa, 2002.

\_\_\_\_\_. ***“Adecuación de los Pueblos Indios en la nueva legislación ambiental mexicana”***, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), ***Pueblos Indígenas y Derechos Étnicos: VII Jornadas Lascacianas***, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Ferrer McGregor, Eduardo. ***Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos***, México, Editorial Porrúa, 2003.

\_\_\_\_\_. ***Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil***, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

Flores Cruz, Cipriano. ***“Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por Usos Costumbres***, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ***Derechos Indígenas y elecciones***, México, 2003.

Flores Félix, José Joaquín. ***La Revuelta por la Democracia, Pueblos Indios, Política y Poder en México***, México, Universidad Autónoma Metropolitana y El Atajo Ediciones, 1998.

Galeana, Patricia (compiladora). ***México y sus Constituciones***, 2da. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Germán Molina, Julián. ***Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas***, México, Centro de Investigación y Consultoría Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC, 2002.

Gómez Rivera, María Magdalena. ***“Las Cuentas Pendientes de la Diversidad Jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México”***, en Victoria Chenault y María Teresa Sierra, ***Pueblos indígenas ante el derecho***, México, CEMCA, CIESAS, 1995.

\_\_\_\_\_. ***Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo***, México, INI, 1994.

González Galván, Jorge Alberto. ***“Materiales para una legitimación del reconocimiento constitucional del derecho colectivo indígena”***, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), ***Pluralismo Jurídico y Pueblos***

**Indígenas: XIII Jornadas Lascacianas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

\_\_\_\_\_. **“Validez del derecho indígena en el derecho nacional”**, en Carbonell, Miguel y Karla Pérez Portilla (Coords.). **Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_. **Derecho Indígena, Panorama del Derecho Mexicano**, México, McGRAW-HILL, Serie Jurídica, 1997.

\_\_\_\_\_. **El Estado y las Etnias Nacionales en México**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995

\_\_\_\_\_. **Reconocimiento del Derecho Indígena en el Convenio 169**, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT, IX Jornadas Lascacianas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

Cienfuegos Salgado, David. **Políticas y Derechos Lingüísticos**, México, Editorial Porrúa, 2005.

González Navarro, Gerardo N. **Derecho Agrario**, México, Oxford, 2005.

Gordillo y Ortiz, Octavio. **La Revolución en el Estado de Oaxaca**, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986.

H. Cisneros, Isidro. **“Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México”**, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004.

Kelsen, Hans. **Teoría Pura del Derecho** (traducido por Roberto J. Vernengo), 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

Krotz, Esteban. **“Sociedades, Conflictos, Cultura y Derecho desde una perspectiva antropológica”**, en Krotz, Esteban (Ed.), **Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estado del Derecho**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Antropos, 2002.

Kuppe, René. **“El Convenio Internacional sobre la diversidad Biológica. ¿Protección o amenaza para los guardianes de la tierra?”**, en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes (coord.), **Pueblos Indígenas y Derechos Étnicos: VII Jornadas Lascacianas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

López Bárcenas, Francisco, **Autonomía y Derechos Indígenas en México**, 2da ed., México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, 2005.

\_\_\_\_\_. **La diversidad mutilada, Los indígenas en la Legislación de Oaxaca**, México, Instituto Nacional Indigenista, 2002.

\_\_\_\_\_. **Legislación y Derechos Indígenas en México**, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Red-es, ediciones Casa Vieja/La Guillotina y Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos y Lingüísticos, 2002.

Martínez Martínez, Juan Carlos. **Derecho Indígena en los Juzgados; un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe**, México, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 1995.

Módena, María Eugenia. **“Reconocimiento, incorporación, legalización: Algunos riesgos de la Hegemonización del pensamiento y la acción respecto a las medicinas populares”**, en Victoria Chenault y María Teresa Sierra, **Pueblos indígenas ante el derecho**, México, CEMCA, CIESAS, 1995.

Molina Carrillo, Julián Germán. **Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas**, México, Centro de Investigación y Consultoría Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., 2002.

Molina Enríquez, Andrés. **Con la Revolución a Cuestas**, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Molina Piñeiro, Luis J. **Temas de Sociología Jurídica**, México, Facultad de Derecho UNAM, 1996.

Monsivaís, Salvador. **“Reforma constitucional estatal en Chihuahua sobre derechos de los Pueblos Indígenas”**, en Jorge Alberto González Galván, **Constitución y Derechos Indígenas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Montemayor, Carlos. **Los Pueblos Indios de México Hoy**, en Castro y Castro, Fernando. **Identidad Nacional**, México, Fundación Metropolitana y Fundación Miguel Alemán, 2002.

Moreno-Bonett, Margarita. **Los derechos individuales en perspectiva histórica**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.

Nahmad Sitton, Salomón. **“Autonomía Indígena y la Soberanía Nacional”**, en González Galván, Jorge Alberto (Coord.), **Constitución y Derechos Indígenas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Nash, June. **Bajo la Morada de los Antepasados** (trad. por Teresita Hernández Ceballos), México, Instituto Nacional Indigenista, 1975.

Nava López, Enrique Fernando. **“La Educación, la Etnicidad y el Derecho a la Lengua”**, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), **El derecho a la lengua de los pueblos indígenas: XI Jornadas Lascacianas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

O. Rabasa, Emilio. **Constituciones Mexicanas**, 3ª edición, México, UNAM, 2002.

Olivé, León. **Interculturalismo y justicia social**, México, UNAM, (Colección la Pluralidad Cultural en México) 2004.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. **“La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio”**, en **Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

\_\_\_\_\_. **Justicia y Pueblos Indígenas**, 2ª ed., Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2000.

Rabasa Gamboa, Emilio. **Las Falacias sobre la Reforma Indígena: Sus aciertos y Desaciertos**, en **Derecho y Cultura**, México, Órgano de Divulgación de la Academia para el Derecho, la Educación y la Cultura, vol. 1, núm. 3 Primavera-Verano, 2001.

Rawls, John. **Teoría de la Justicia** (traducido por María Dolores González), México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español: 1995.

Reyes, Javier y Pedro Ek Cituk. **“Solución de controversias de acuerdo con la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo”**, en Krotz, Esteban (Coord.), **Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los Mayas Peninsulares**, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Yucatán, 2001.

Rodarte, María Elena. **Los recursos naturales de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica**, México, Instituto Nacional Indigenista, 2002.

Rodríguez Saldaña, Marcial, **“Desarrollo Constitucional de Guerrero”**, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), **Derecho Constitucional Estatal**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Ruiz Cervantes, Francisco José, **“El movimiento de la Soberanía en Oaxaca”**, en Martínez Vásquez, Víctor Raúl (Coord.). **La revolución en Oaxaca (1900-1930)**, México, Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993.

Sánchez B. Esther (Editor-Compilador). **Antropología Jurídica. Normas Formales: Costumbres Legales en Colombia**, Colombia, Comité Internacional para el desarrollo de los Pueblos, IV Congreso Nacional de Antropología, 1992.

Sierra, María Teresa (editora). **Haciendo Justicia**, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

\_\_\_\_\_ y Victoria Chenaut. **Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: Las Corrientes Anglosajonas**, en María Teresa Sierra y Victoria Chenaut, **Pueblos Indígenas ante el derecho**, México, CIESAS, CEMCA, 1995.

Stavenhagen, Rodolfo. **Conflictos étnicos y Estado Nacional** (trad. por Martha Alicia Bravo), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, Centro de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Siglo veintiuno, 2000.

Varese, Stefano. **“Los dioses enterrados: el uso político de la resistencia cultural indígena”** en Mario Alberto Ruz (ed.). **Transformaciones de la tecnología indígena en las Américas**, (trad. por Pastora Rodríguez Aviñoá), México, CIESAS, Smith Sonia Institution Washington, 1994.

Warman, Arturo. **Los Indios Mexicanos en el umbral del milenio**, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

## II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

**Diccionario Jurídico**, 14<sup>a</sup> ed., tomo D-H, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000.

## III. DICTÁMENES INSTITUCIONALES

Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, **Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo: informe anual**, México, 2004.

**Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917**, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, Tomo I, 3era. Edición facsimilar, 2002.

**Organización, Desarrollo y Gobierno Indígena en la Sierra Mazateca**, SEDESOL, Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1998.

Poder Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, Informe de resultados de la Consulta Nacional sobre Derecho y Participación Indígenas, mayo de 1996.



***Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

#### IV. LEGISLACIÓN

##### a) Federal

Código Federal de Procedimientos Penales.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2003.  
Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.  
Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1988.  
Ley Agraria.  
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.  
Ley Federal del Derecho de Autor.  
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.  
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.  
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

##### b) Estatal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.  
Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado Oaxaca.  
Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.  
Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche.  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

##### c) Internacional

Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales, 1989, OIT.

#### V. HEMEROGRAFÍA

1. Anaya Muñoz, Alejandro, "Gobierno de las mayorías y pueblos indígenas", *La Jornada*, México, 9 de mayo de 2001.
2. Aldaz Hernández, Humberto. ***La Justicia Agraria en el Marco de los Derechos de los Pueblos Indígenas***, en la Revista de los Tribunales Agrarios, México, Comisión de Divulgación Editorial , No. 30, Año X, Mayo-Agosto, 2002.
3. ***Derecho y Cultura***, México, Órgano de Divulgación de la Academia para el Derecho, la Educación y la Cultura, vol. 1, núm. 3 Primavera-Verano, 2001.
4. Durand Alcántara, Carlos H. "***Algunos elementos en torno a Derecho Consuetudinario***", en Alegatos, México, Universidad Metropolitana, N. 22, Septiembre/Diciembre, 1992.
5. Gallardo Zúñiga, Rubén. ***Reforma Constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho Agrario Mexicano***, en Revista de la Procuración Agraria, México, Procuraduría Agraria, No. 22, Año 9, Nueva Época , Enero-Abril, 2003.
6. León Portilla, Miguel. "Reforma Indígena: diálogos y coherencia", *La Jornada*, México, 28 de abril de 2001.
7. Méndez Lugo, Bernardo. "***El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Comunidades Indígenas y la situación de los Derechos Humanos de los grupos autóctonos en México***", en la Revista Derechos Humanos, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A.C., No 34, Año IX, Abril-Junio, 1994.
8. Ramírez Ramírez, Marcelo. ***Comentarios al Convenio 169 de la OIT***, en la Revista Reflexiones Jurídicas, Xalapa, Ver., México, No 4, Año 1, Enero, 2002

#### VI. INTERNET

<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/noticias.htm>  
<http://www.alertanet.org/foros2b.html>  
[http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh\\_2003/6Derechosindigenas.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/6Derechosindigenas.pdf)  
<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/noticias.htm>  
<http://www.cinu.org.mx/prensa/temas/ind/foro.htm>  
<http://www.cinu.org.mx/prensa/temas/ind/foro.htm>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx>  
<http://www.redindigena.net/>  
<http://vitrina.bibliotecachiapas.gob.mx/historia>

<http://www.ezln.org/revistachiapas>  
<http://www.gaceta.diputados.gob.mx>  
<http://www.gaceta.senadores.gob.mx>