



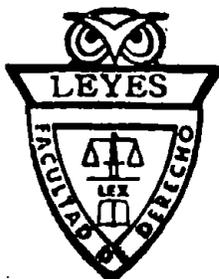
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN  
EL DERECHO PENAL MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
DIANA MARISSA CASTILLO CORTES



MEXICO, D. F.

2005

0341738



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional:

NOMBRE: Diana Marisela

CASTILLO CORTES

FECHA: 27- MAY 20, 2005

FIRMA: [Signature]

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
OFICIO INTERNO FDER/018 /SP/02/05  
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A. M.  
P R E S E N T E.

La alumna **CASTILLO CORTES DIANA MARISSA**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL**, la tesis profesional titulada **"USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN EL DERECHO PENAL MEXICANO"**, que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL** en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN EL DERECHO PENAL MEXICANO"**, puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **CASTILLO CORTES DIANA MARISSA**, .

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

AT E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D. F., a 10 de febrero de 2005

LIC. JOSE PABLO PATIÑO Y SOUZA.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

A mis padres por su apoyo incondicional, su gran ejemplo de probidad, además de los valiosos consejos que nos han dado.

A mi hermano Luis Ricardo: sé noble en cada pensamiento y en cada acción.

A mis abuelos Ángela Muñoz, Teodoro Castillo y Jorge Adalberto Cortés Viquez. In Memoriam. Ausentes en cuerpo, pero presentes en espíritu.

A Yahali Itzel Barragán Terán, Carolina Cabello Ávila, María Susana Dávalos Torres, Carlos Michel Franco Argáez, Ernesto Iván Guevara Juárez, Alejandro Navarrete Escobar, Ricardo Alberto Ortega Soriano, Edgar Rizo Garnica, José Edgar Villaseñor Franca y Luis Alberto Vivas Sánchez. Su amistad representa una parte muy importante en mi vida y su apoyo ha sido fundamental en los momentos más difíciles.

Al licenciado Carlos Vidal Riveroll, bajo cuya dirección fue posible la realización de este trabajo.

A la Magistrada Rosa María Galván Zárate, con profundo cariño y agradecimiento por la oportunidad que me brindó.

Al licenciado Gustavo Adolfo Talavera Campos, licenciada María Aurora Nandi Galeana, Juanita Espejel Ramírez, Rocío Becerril Correa, Natalia Osorio, Daniel Zavala Martínez, Juan Alfonso Jiménez Jiménez, José Luis Sandoval Ugalde y Joaquín Hernández Salazar, buenos compañeros de trabajo y amigos, con el deseo sincero de que el destino nos vuelva a reunir.

A Rubén Alfredo Aldama Cárdenas, eres un gran ejemplo de fortaleza y vitalidad.

A los licenciados María Teresa Negrete Pantoja y Teodoro Quintín Galindo Sánchez, con particular estimación por su gran calidad humana.

A Bety Roséndez, todo mi afecto.

**A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	<b>1</b>
a) Época Prehispánica	1
b) Período colonial	6
c) México independiente	10
d) Revolución	16
<b>CAPÍTULO II.- USOS Y COSTUMBRES</b>	<b>22</b>
a) Conceptos de Uso y Costumbre	22
b) Su alcance como fuentes del Derecho	25
<b>CAPÍTULO III.- DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA</b>	<b>28</b>
a) Derechos Indígenas	28
a.1) Los derechos indígenas en el mundo	30
b) Justicia en comunidades indígenas	32
b.1) Los Rarámuri	34
b.2) Los Triqui	36
b.3) Los Mayas	38
c) El conflicto en Chiapas y los Acuerdos de San Andrés de San Andrés Larráinzar	39
c.1) El conflicto en Chiapas del uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro al dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis	39
c.1.1) 1994	39
c.1.2) 1995	45
c.1.3) 1996	48
c.2) Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar	50
c.2.1) Contenido y alcance de los Acuerdos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.	50
c.2.1) El Informe	52
c.2.2) El Acuerdo	53

c.2.3) El Pronunciamiento Conjunto	55
c.2.4) Las Propuestas Conjuntas	68
d) Autonomía indígena	72

## **CAPÍTULO IV.- SISTEMAS NORMATIVOS** 77

a) Legislación nacional	77
a.1) Reforma constitucional	77
a.1.1) Las iniciativas de la COCOPA-PRD, PAN y Ejecutivo Federal-PRI	77
a.1.2) Contenido de la reforma	82
a.1.3) Las controversias constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación	88
a.1.4) Ley de Desarrollo Social	90
a.2) Legislaciones estatales	92
a.2.1) Campeche	93
a.2.2) Chiapas	94
a.2.3) Chihuahua	96
a.2.4) Durango	99
a.2.5) Guerrero	99
a.2.6) Michoacán	101
a.2.7) Nayarit	102
a.2.8) Oaxaca	103
a.2.9) Quintana Roo	116
a.2.10) San Luis Potosí	121
a.2.11) Sonora	123
a.2.12) Veracruz	123
a.2.13) Yucatán	125
b) Tratados internacionales	126
b.1) Convenio 169 de la OIT	128
b.2) Convención contra el Genocidio	132
b.3) Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos	132
b.4) Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías	133
b.5) Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos indígenas	134

<b>CONCLUSIONES</b>	137
<b>PROPUESTA</b>	140
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	142
<b>DICCIONARIOS</b>	144
<b>LEGISLACIÓN</b>	144
<b>DIRECCIONES DE INTERNET</b>	145

## **INTRODUCCIÓN**

*"Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales."*

*Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, UNESCO, 1978*

México, desde tiempos inmemoriales, ha estado conformado por una gran diversidad de etnias, diferentes unas de otras, todas con costumbres que les son propias y a su vez, únicas; con el paso del tiempo, han llegado a ser parte importante y fundamental de la riqueza cultural de nuestro país, pues superaron la conquista y colonización en el aspecto político, mas no así en el cultural, a pesar de que la religión fue aceptada y adoptada por estos grupos, la adaptaron a sus tradiciones.

Sin embargo, los nuevos gobernantes no tomaron conciencia de la importancia de aquellas comunidades y la mayoría de los Indígenas se vieron reducidos a sirvientes de los conquistadores, como extraños en su propia tierra, sobajados, humillados y hasta ignorados, considerados como criaturas sin inteligencia que debían ser guiadas "por el buen camino con la ayuda de Dios", pretexto utilizado para justificar los innumerables abusos de toda índole cometidos en su contra. Condición que prevaleció durante largo tiempo y que no cambió en esencia, con la independencia, la diferencia quizá la hizo el hecho de que ya no existía una excusa para los atropellos de que entonces fueron objeto.

No fue, sino hasta el siglo pasado, que se pretendió incorporar a las 56 etnias que habitan el país para "sacarlas" del rezago económico, social y cultural en el que se encuentran. Se han hecho reformas a la Constitución, se han celebrado tratados y convenios internacionales con el propósito de que los Indígenas sean tratados dignamente y no obstante ello, aún se cometen Injusticias en todos los aspectos, como en el Derecho Penal (que es el que ahora nos interesa).

Se tiene por objeto hacer un estudio sobre lo que han sido los usos y las costumbres Jurídicas de los Indígenas en el campo del Derecho Penal a lo largo de los años, así como analizar la posibilidad de que sus costumbres referentes a la administración de Justicia dentro de las comunidades, se respeten en tanto no contravengan el derecho nacional, retomando el criterio de González Oropeza respecto a la reforma del artículo 13 constitucional para que se establezca la creación del *fuero indígena*, con la limitante antes mencionada y además restringiéndolo a aquellos casos en que la falta o el delito que se cometiere por alguno de sus integrantes, no afecte severamente el Interés de toda la sociedad, con Independencia de que las penas impuestas no sean de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución.

De igual manera, se examinará, en caso de que sea necesaria la Intervención del Estado para sancionar un delito, el grado de Integración que el indígena que lo cometió tenga con relación al resto de la sociedad, pues no se podrá castigar igual a alguno que sabe leer, escribir y tenga un trabajo en la ciudad o en el municipio, que a aquél que se dedique a las labores del campo u

otro oficio, con incipiente educación y que rara vez tenga contacto con personas ajenas a la comunidad en la que vive.

En resumen, ¿Será posible que se establezca el *fuero indígena* con el propósito de mantener las costumbres de las etnias que no contravengan el derecho nacional, y tomar en cuenta el grado de integración de los miembros de las mismas, cuando sean juzgados por los órganos que para el efecto creó el Estado?

## **CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

### **a) Época Prehispánica**

Es poco lo que se conoce del orden jurídico de los pueblos que habitaron nuestro país antes de la Conquista, debido fundamentalmente a su carácter de derecho consuetudinario, pues si no se crea un documento, aquél tiende a perderse con el paso del tiempo; por otra parte, las fuentes y otros testimonios fueron destruidos por los españoles durante la Conquista, además de que, a medida que avanzaba la dominación extranjera, los Indígenas se vieron obligados a adoptar el derecho de los conquistadores y a hacer a un lado sus costumbres.

Así, tenemos que el sistema legal que más se conoce, es el de las culturas del altiplano central de México, en virtud de que existen fuentes para su conocimiento tales como códices, zonas arqueológicas y las crónicas que escribieron tanto españoles como Indígenas durante los primeros años de dominación.<sup>1</sup>

En el derecho mesoamericano, la regulación de las relaciones sociales se daba a través de una tradición oral y una escrita para resolver conflictos entre personas, así como los del hombre y la naturaleza; de esta manera, el derecho fue considerado como resultado "de una visión global de la existencia donde todo está relacionado... El prestigio Imperialista mesoamericano se caracterizó por la sujeción de personas y el monopolio tributario."<sup>2</sup>

Los aztecas respetaron los sistemas jurídicos de los pueblos que estaban bajo su dominio, a pesar de que se reservaron la posibilidad de modificarlos; las estructuras jurídicas, políticas y

---

<sup>1</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 4a edición, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 31.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, p. 16.

religiosas locales persistieron, pero sin poner en duda la supremacía mexicana.

Por lo que se refiere a la tradición oral, la palabra jugaba un papel fundamental, ya que desempeñaba una doble función: como creadora de normas y como ejecutora de sanciones.

La tradición escrita nos ha permitido conocer algunas características del orden jurídico de nuestras principales culturas prehispánicas: la maya y la azteca.

Entre los mayas, el derecho era altamente riguroso; los delitos se castigaban con severidad, por ejemplo, la infidelidad en el matrimonio (lo que la legislación actual denomina adulterio), pues el marido ofendido podía elegir entre el perdón o la pena de muerte para el malhechor, en tanto que la mujer infiel únicamente era repudiada; así también, la violación y el estupro se sancionaban con pena de muerte por lapidación. Para el homicidio intencional, se aplicaba la ley del Tallón, pero si el homicida era menor, se le imponía la pena de esclavitud, misma sanción que sufrían las personas que hurtaban, y si éstas pertenecían a una clase superior, se grababan en su rostro los símbolos del delito. Con frecuencia se imponía la pena de muerte, aunque la manera de llevarla a cabo dependía de la condición social del infractor y de la conducta que hubiera realizado.

Cabe destacar que este pueblo diferenciaba el dolo de la imprudencia en el caso de incendio y homicidio, aplicándose la pena de muerte cuando hubiera dolo, o bien, la indemnización cuando hubiera imprudencia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> FLORIS MARGADANT S, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18a edición, Ed. Esfinge, México, 2001, p. 22.

Algunas veces la ejecución de la pena de muerte se llevaba a cabo por ahogamiento en el cenote sagrado y a diferencia de los aztecas, no existía la apelación, de tal suerte que el juez, *batab*, resolvía de forma definitiva, y los verdugos, *tupiles*, inmediatamente daban cumplimiento a la sentencia pronunciada por el *batab*, excepto si el castigo consistía en lapidación por la comunidad entera. De lo anterior se desprende que las normas jurídicas mayas tenían dos orígenes: la sanción impuesta por la autoridad y la ejecutada por la comunidad.<sup>4</sup>

De cualquier forma, contaba con la característica de ejemplaridad, así que su ejecución siempre era pública.

Para la imposición de las penas se tomaba en consideración la clase social a la que pertenecía el delincuente, esto es, si era alguien de un estrato social superior, las sanciones eran más rígidas que las que se imponían al resto de la población, debido a que aquellos disfrutaban de mayores derechos, aunque también tenían más obligaciones. La familia del ofensor era responsable de los daños y perjuicios generados con motivo del delito cometido por su pariente, y se le podían imponer castigos como la esclavitud o la confiscación de bienes.<sup>5</sup>

Existía tanto la justicia pública como la privada, en ocasiones, los particulares solicitaban la intervención del Estado pero, en otras, éste actuaba, a través de autoridades políticas y

---

<sup>4</sup> María del Refugio González señala que existían jerarquías en las autoridades dedicadas a la administración de justicia entre los mayas. El *halach uinic* era jefe político, religioso y judicial asistido de un consejo; dictaba las normas para el territorio que gobernaba y se encargaba de castigar a los nobles, a los funcionarios públicos y a cualquier miembro de su comunidad que cometiera una infracción grave. Dirimía conflictos entre comunidades y entre personas de distintos pueblos. Se auxiliaba con los *batoboob*, gobernadores locales que también tenían a su cargo la administración de justicia. Los *ah kulel* realizaban funciones jurisdiccionales bajo el mando del *batab*. Finalmente, los *tuploob*, desempeñaban funciones de policía. GONZÁLEZ, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, Ed. McGraw Hill, México, 1998, p. 7

<sup>5</sup>Idem.

religiosas, ejerciendo de oficio su jurisdicción. Los encargados de la administración de justicia tenían carácter civil, con excepción del *halach ulnic* y el *batab*, que asumían la doble función.

Al igual que los mayas, los aztecas castigaban con mayor severidad a las clases dirigentes, pues eran quienes debían dar ejemplo de conducta. No existía la igualdad de derechos, sino que éstos se obtenían de acuerdo a los méritos logrados. El *tlatoani* también estaba obligado a acatar la ley, aun cuando hubiese sido él quien la creó.

Se llegó a aplicar la pena de muerte a delitos como el robo en el mercado, en virtud de que se tomaba en cuenta, más que el delito en sí mismo, el hecho de su realización.

Existía una jerarquización de los tribunales aztecas; en primer lugar estaba el *tecalli*, en el que comparecían los *macehuales* o gente común ante los jueces o *tetecuhtin*, para tratar asuntos relacionados con matrimonios y divorcios hasta cierta cuantía; dependían del *tlacatécatl*, presidente del *tlacxitlan*. Cada uno de los jueces era elegido de entre los *piles* o los *macehuales*, por los miembros del *calpulli* y nombrado por el *tlatoani*, aunque casi siempre el encargo recaía en aquellos que tuvieran méritos militares.

Enseguida se encontraba el *tlacxitlan*, que conocía también de matrimonios y divorcios, pero de una cuantía superior a la del anterior; además de asuntos en los que intervenían *pipiltin* o altos mandos militares. Integrado por tres jueces *piles* presididos por el *tlacatécatl*, quien a su vez era acompañado por un *cuauhnochtli* y *tlallótiac*. La pena de muerte se ejecutaba siempre que el *tlatoani* la aprobara.

En tercer lugar seguía el tribunal del *cihuacóatl* y del *tlatoani*, en el que se analizaban los asuntos del *tlacxitlan* u otros tribunales, en los que había sido pronunciada la pena capital. Integrado por trece jueces presididos por el *cihuacóatl*; sus resoluciones no tenían que ser aprobadas por el *tlatoani*. Una vez cada doce días, eran presididos por este último para resolver los casos más difíciles.

Además de los anteriores, había tribunales especiales para resolver conflictos surgidos de ciertos grupos de la sociedad. Así, existían aquellos en que se juzgaban a los cortesanos o militares que cometían algún delito; estaba compuesto por dos jueces. Asimismo, los tribunales de guerra fueron creados para funcionar en el campo de batalla y su competencia se restringía a asuntos militares. Por otro lado estaban los tribunales eclesiásticos y escolares, dos jueces sancionaban a estudiantes que hubieren cometido un delito y a pesar de que las penas eran severas, nunca se aplicó la de muerte. Finalmente, los tribunales mercantiles divididos en dos: el primero integrado por doce jueces que castigaban delitos realizados en los mercados; y el segundo integrado por tres jueces cuya competencia se limitaba a conocer de actos cometidos por los comerciantes o *pochtecas*, en cualquier lugar y materia.<sup>6</sup>

Con la llegada de los españoles y la ulterior colonización, la doble tradición, oral y la escrita, desapareció: los lugares de enseñanza se cerraron, y quienes sabían escribir fueron utilizados por los conquistadores en apoyo de su investigación. Sin embargo, la tradición consuetudinaria de su derecho se conservó durante la colonia bajo el aspecto de prácticas religiosas. La dominación

---

<sup>6</sup> CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Ed. Oxford University Press, México, 1999, p.p. 17-18.

extranjera estableció el pilar del sometimiento de los sistemas jurídicos Indígenas.

#### b) Período colonial

Inicialmente, con la incorporación de las Indias a España, el derecho castellano fue el que se aplicó en las tierras conquistadas.

Después de la Conquista, la Corona española reconoció, oficialmente, los sistemas normativos de los pueblos Indígenas, es decir, podían ser aplicados siempre que no fuesen contrarios a las leyes del Estado o a las de *Dios*.<sup>7</sup>

No obstante lo anterior, se reservaron la facultad de modificar tales órdenes jurídicos, de manera que los Indígenas conservaron solamente la competencia para conocer de delitos considerados como no graves, mientras que las instituciones novohispanas se encargaron de solucionar casos civiles y penales, así como de juzgar delitos graves. Esta relación entre ambos derechos fue de dominación: España mantuvo el monopolio de la justicia en tierras americanas, la llamada "jurisdicción suprema."<sup>8</sup>

Fueron dos los principios establecidos por los conquistadores: los indios son hombres libres, por lo tanto, no sujetos a servidumbre, asimismo, son vasallos directos de la Corona.

De esta manera, en 1524 fue creado en España el Consejo Real y Supremo de las Indias, encargado de resolver todos los asuntos relacionados con estas tierras, sobre materias legislativa, gubernativa, administrativa y judicial, entre otras.

---

<sup>7</sup> La Ley de Toro de 1505 establecía esta situación respecto de los reinos conquistados por los españoles. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *op.cit.*, p. 19.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 20

En la Nueva España, el gobierno estaba encabezado por el Virrey (aunque el primero llegó hasta 1535) y la audiencia, cuyas labores iniciaron en 1528.

Por lo que al Virrey respecta y a pesar de que en su persona se reunían muchas facultades propias del monarca, tales como gobernador, presidente, capitán general, supervisor de asuntos hacendarios y vicepatrono de la iglesia novohispana y aunque éstas eran delegadas, las militares, de protección y justicia respecto de los indios y las de gracia, fueron las más importantes; mientras que la gubernativas eran revisadas por la Audiencia y en casos graves, actuaban juntos; en tanto las hacendarías estaban a cargo de oficiales reales.

No obstante, el Virrey dictaba las normas destinadas a regular la vida social y económica de la Nueva España, llamadas Ordenanzas.

Respecto a la administración de justicia local, ésta se encontraba en manos de la Audiencia que, ocasionalmente, era auxiliada por el Consejo de Indias. Incluso tuvo conocimiento de asuntos de la justicia privativa en los órganos de apelación, gracias a sus oidores, así también, de casos militares y eclesiásticos.

Entre tanto, el gobierno local lo ejercían los cabildos españoles e indígenas; en ciudades, villas y lugares unos, en pueblos indios los otros; contaron con limitada autonomía, empero, funcionaron tantos como la autoridad local consideraba necesario y establecían sus propias reglas de elección.<sup>9</sup>

De lo anterior, se desprende que los habitantes de la Nueva España contaban con ciertas garantías, como son el derecho a

---

<sup>9</sup> GONZÁLEZ, María del Refugio, op. cit., p. 29

fallos legales, de queja o petición y a un recurso contra decisiones gubernativas.

Dentro de la justicia novohispana, existía un campo dedicado a los indígenas. Fray Juan de Zumárraga instauró un sistema de audiencias especiales para escuchar sus quejas. A su llegada, Antonio de Mendoza, primer Virrey, se dedicó dos veces a la semana a atender, personalmente, sus demandas. Ello dio como resultado la creación del Juzgado General de Indios; conocía de aquellos asuntos en los que se vieran involucrados los indígenas, para lo cual contaban con el servicio de intérpretes. Existió la figura de la apelación ante la Audiencia, para los casos en que se vieran involucrados españoles y naturales.

Los conflictos de poca importancia entre indios, eran resueltos por el alcalde del pueblo respectivo y su decisión podía ser apelada ante el cabildo indígena. Pero si la importancia del caso era mayor, entonces éste era solucionado por el alcalde mayor o corregidor. Sin embargo, tenían la opción de acudir al Consejo de Indias, pues éste tenía la última palabra.<sup>10</sup>

Debido a que se ampliaron sus facultades, en 1574 quedó bajo la jurisdicción del virrey. Tenía competencia en todo el territorio de la Nueva España.

Por lo que hace a la esclavitud, Cristóbal Colón en un principio, envió a España, como muestras, a algunos indígenas, que luego fueron vendidos como esclavos en las islas del Caribe.

Existían dos causas por las que una persona podía ser esclavo: porque lo fuera antes de la Conquista, porque fuera prisionero de guerra entre españoles y naturales o de españoles

---

<sup>10</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, op.cit. p. 74 y 75.

contra grupos que dificultaban la labor de cristianización. Sin embargo, la esclavitud fue abolida en 1532 y confirmada en 1542 en las Leyes Nuevas, gracias a los esfuerzos hechos por Fray Bartolomé de las Casas; aunque hay que mencionar que dicha disposición no tuvo efecto retroactivo.<sup>11</sup>

No obstante la abolición de la esclavitud, las autoridades coloniales tenían la facultad de enviar numerosos grupos de Indios rebeldes a otras regiones del país. Y a aquellos liberados les otorgaban algunos privilegios para compensar la difícil situación a la que se vieron sometidos.

A pesar de la prohibición de esclavizar Indios, los españoles exportaron negros de África para que desempeñaran esa función.

Una figura importante durante el período colonial fue la Encomienda, la cual surgió por cuatro motivos:

- 1) Para recompensar a los primeros conquistadores.
- 2) La intención de incorporar a los Indios en la economía colonial, aunque el beneficio directo era para el encomendero, a finales del siglo XVII el erario les exigía la tercera parte de los tributos cobrados.
- 3) El propósito de cristianizar a los indígenas sin costo para los reyes.
- 4) El fortalecimiento de la organización militar.

Con la encomienda, el encomendero contaba con el privilegio de cobrar tributo a algunos pueblos de indios y a cambio, aquél debía cristianizarlos, y con la cuarta parte del tributo recibido,

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 81.

construir iglesias y vigilar la aplicación de las leyes que protegían a los Indios.

El encomendero debía vivir en su encomienda; si se iba a vivir a otra parte, si fallecía sin dejar descendencia o si llegaba a la última generación legalmente admitida, los indios en cuestión eran liberados y pasaban a ser vasallos directos de la corona; poco a poco se extinguió, hasta que a finales del siglo XVI, las tres quintas partes de los pueblos indios ya estaban liberados; con el tiempo fue sustituida por un sistema de funcionarios asalariados dependientes de la Corona, lo cual se vislumbró en las Leyes Nuevas de 1542, en las que, también, se obligó a los encomenderos a cobrar un tributo moderado; no podía continuar por más de dos generaciones, aunque la realidad social le agregó una de manera disimulada, y por Cédula Real de 8 de junio de 1629, se dispuso que las encomiendas tendrían vida sólo por cuatro generaciones, de manera que durante el siglo XVII, todos los indios de la Nueva España quedaron como vasallos directos de la Corona.

El 23 de noviembre de 1718 se suprimió esta figura, excepto algunas privilegiadas que tenían carácter perpetuo, y las otorgadas a los descendientes de Hernán Cortés.

### c) México Independiente

Con la implantación del federalismo como forma de gobierno, el sistema jurídico de los pueblos indígenas fue relegado a un segundo plano, valiéndose del principio de igualdad jurídica y del mismo federalismo, es decir, para el nuevo Estado Mexicano sólo existían los individuos, de manera que las etnias indígenas quedaron marginadas, situación que se acentuó aun más debido a las

condiciones económicas y sociales en que se encontraban, especialmente durante la primera mitad del siglo XIX, período caracterizado por constantes conflictos internos y rebeliones armadas.

En un principio, lo que algunas personas pretendían era que los Indígenas dejaran de ser tales, esto es, que desapareciera su raza para dar paso sólo a la mestiza, y así surgiera México como un país con población homogénea; para ello, los Indígenas debían olvidarse de sus costumbres y hasta de su idioma.<sup>12</sup>

De acuerdo con las ideas liberales que planteaban la eliminación de privilegios y propugnaban por la igualdad de todos ante la ley, el Juzgado General de Indios fue suprimido en decreto de Cortes de 9 de noviembre de 1812, pues otorgaba fuero judicial y la separación jurídica y social de los indios.

Sin embargo, unos años más tarde, en el Plan de Iguala, se consagró la protección de varios derechos individuales, tales como la igualdad de oportunidades para todos los habitantes, y el respeto y protección a personas y propiedades.

Así, el primer constituyente dispuso la igualdad de derechos para "todos los habitantes libres del Imperio"<sup>13</sup>, para después agregar que esa igualdad será ante la ley y no habrá más distinción que la que les otorguen sus propios "méritos, virtudes sociales y utilidad a la patria."<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, *Los pueblos indios y el porteaguas de la independencia de México*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p.68

<sup>13</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, *op.cit.*, p.88.

<sup>14</sup> *Idem*.

Por el contrario, en la Constitución Federal de 1824, el legislador únicamente se preocupó por demostrar su deseo de que se hiciera "reinar la igualdad ante la ley."<sup>15</sup>

Por otro lado y, aunque tampoco la mencionaban expresamente, sí la garantizaban en el artículo 4 de las Leyes Constitucionales de 1836. Hay que mencionar que dicha igualdad era relativa, puesto que la oportunidad de acceder al poder en cualquier nivel, se reservaba a la plutocracia.

Las Bases para la Organización Política de la República Mexicana de 1843, planteaban una situación similar, en virtud de que sólo aquellos que gozaran de una posición económica buena, tendrían derecho a ejercer el voto y, por lo tanto, acceder a la ciudadanía, tal como lo señala el artículo 18 del citado ordenamiento, que dice que es menester recibir una renta anual de doscientos pesos por lo menos, y que éstos, a su vez, sean producto del trabajo personal y honesto; a ello debemos añadir el hecho de que a partir de 1850, quienes tuvieran la edad requerida para ser ciudadanos, debían, también, saber leer y escribir.

Al respecto, la Constitución Política de 1857 hacía énfasis, sobretodo, en la libertad del hombre, como reza su artículo 2 (que tenemos casi textual en nuestra Carta Fundamental vigente), y en el artículo 5, que establece la imposibilidad de la ley para aceptar un contrato por virtud del cual una persona pierda o sacrifique su libertad.

En el mismo sentido, los artículos 12 y 13 se referían a la igualdad de los hombres: el primero de ellos prohibía el reconocimiento de títulos de nobleza, derechos u honores

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 92.

hereditarios; mientras que el segundo excluía las leyes privativas y los tribunales especiales, salvo los militares y para delitos estrictamente relacionados con esa disciplina.

Asimismo, para ser ciudadano ahora sólo se requería, independientemente de la edad, un modo honesto de vivir; se concedía también el derecho a votar y ser votado para los puestos de elección popular.

Para el Constituyente de 1857, la ciudadanía y la oportunidad de integración de los Indígenas, debían ser vistas como la posibilidad de acceder a un mejor nivel de vida; en ese contexto, las repúblicas de indios (como se les llamaba a las etnias durante la Colonia), fueron consideradas un obstáculo para la formación de la nueva Nación Mexicana.

Sin duda, la ley que marcó un precedente importante en el siglo XIX, fue la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, de 25 de Junio de 1856. Dictada durante el gobierno de Ignacio Comonfort, tuvo gran trascendencia puesto que dio inicio a la transformación de dos sectores importantes de la población: la Iglesia y las comunidades indígenas. Tenían bienes abundantes y el nuevo gobierno liberal decidió que toda esa riqueza circulara por el país; sin embargo, la Iglesia pudo disfrazar su propiedad sobre ciertos bienes, en cambio, las comunidades indígenas fueron objeto de una aplicación más severa de la ley, sus bienes se desperdiguaron hasta que incluso fueron considerados como mostrencos y objetos de apropiación por cualquiera.

Una vez ratificada por el Congreso, fue añadida al artículo 27 Constitucional y, con ello, otros bienes no contemplados por la ley

fueron comprendidos en este precepto, lo que ocasionó numerosos levantamientos Indígenas en el país.<sup>16</sup>

Con la llegada a México de los emperadores Maximiliano y Carlota, se pretendió que no se hiciera diferencia entre indígenas y quienes no lo eran, pues todos eran mexicanos y, aunque la idea se olvidó cuando comenzó su gobierno, el intento por convertirlos en ciudadanos productivos y que tuvieran presencia en el mercado nacional, permaneció.

En este período se dictaron leyes que expresaban la preocupación del imperio por el campo, cuya situación se agravaba con el proceso de desamortización; y entre las cuales están: la ley sobre trabajadores y la ley para dirimir diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos (1865); las disposiciones para la colonización de terrenos baldíos (1865), y las leyes sobre terrenos de comunidad y repartimientos y sobre el fundo legal (1866).

La ley sobre trabajadores tenía como fin proteger a los jornaleros de los abusos que sufrían en las haciendas: establecía un límite a la jornada laboral; quedaron prohibidos los castigos corporales, los pagos en especie, las servidumbres por deudas, el trabajo dominical y el de menores de doce años. Los patrones, a su vez, estaban obligados a pagar una escuela dentro de la hacienda.<sup>17</sup>

La ley para dirimir diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos, les reconoció a éstos personalidad jurídica, de manera que participaran en controversias judiciales como actores colectivos, y que aquéllas fueran resueltas con mayor rapidez para que los de

---

<sup>16</sup> GONZÁLEZ, María del Refugio, op.cit., p. 78

<sup>17</sup> La imagen del México decimonónico de los visitantes extranjeros: ¿un Estado-Nación o un mosaico plurinacional?, vol. 1, p. 296.

por sí escasos recursos con que contaban estas comunidades, no se vieran más afectados.<sup>18</sup>

La ley sobre terrenos de comunidad otorgaba, precisamente, la propiedad absoluta de aquellos terrenos que aún no hubiesen sido amortizados.<sup>19</sup>

Cabe resaltar el hecho de que, durante este Segundo Imperio, se publicaron leyes y decretos en náhuatl, además, los emperadores se valían de un intérprete en sus viajes, para hablarles en su propio idioma.

En este tránsito, fue creada la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, un espacio público en el que tanto los indígenas como las comunidades, podían plantear sus problemas; era una relación directa con el gobierno y que, sin embargo, era una manera de integrarlos al resto de la sociedad, pues el fin que perseguían era que el indio dejara de ser indio. En este contexto, se ratificaron las Leyes de Reforma, y la Junta determinó que las fiestas celebradas en comunidades indígenas contrariaban la civilización de entonces y, además, les ocasionaban gastos casi innecesarios, pues ese dinero bien podían ocuparlo para trabajar sus tierras.

En este mismo orden de ideas, y contrario a lo que se pensaría, los extranjeros llegados a nuestro país con Maximiliano, tenían una visión "más humana" del indígena mexicano: lo consideraban "pobre y desarraigado", abusado por la clase dominante que, para aprovecharse de él, lo mantenía en la ignorancia y la miseria. En contraste, los hacendados, los propietarios de tierras que tenían indios a su servicio, argumentaban que eran

---

<sup>18</sup> Op.cit. p. 297.

<sup>19</sup> Idem.

personas carentes de inteligencia, perezosas y su trabajo recibía un pago mayor que el merecido. Situación que ha prevalecido a lo largo de todos estos años.

#### d) Revolución

El crecimiento de la población, sobretodo de la campesina, orilló a las autoridades a promulgar la Ley de Colonización y Deslinde de Terrenos Baldíos, el quince de diciembre de 1883, la misma por la que se crearon las compañías deslindadoras; éstas se conformaron con comerciantes, terratenientes, extranjeros y políticos, cuyo objeto era señalar y deslindar terrenos baldíos para ponerlos a disposición de campesinos mediante la venta, pues además, con ello recibían una tercera parte de las tierras deslindadas. Todo esto trajo como consecuencia que estas compañías señalaran como baldíos, terrenos que no lo eran, so pretexto de que los títulos de propiedad no eran perfectos, en virtud de que las tierras se heredaron de padres a hijos desde la colonia.

Paralelo al problema de la tierra, surgieron otros conflictos relacionados con las malas condiciones en que los indígenas trabajaban, es decir, debían cumplir jornadas extenuantes, los salarios eran ínfimos, la deuda con sus patrones era permanente, padecían el maltrato de éstos y, además, eran víctimas de la leva.<sup>20</sup> Desgraciadamente, en algunos lugares como Oaxaca, Yucatán y Quintana Roo, su condición era aún de esclavos llevados allá para trabajar en las haciendas henequeneras.

---

<sup>20</sup> Reclutamiento forzoso para integrar el ejército. LEÓN-PORTILLA, Miguel, et. al., *Historia de México*, tomo 10, Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1978, p. 2332.

La situación del peón durante el porfiriato era muy precaria: el jornal le era pagado en especie y, si faltaba un poco, lo completaban con dinero; sin embargo, los peones y sus familias vivían endeudados con la hacienda debido, en gran parte, a las tiendas de raya, que vendían a aquellos lo necesario para sobrevivir a precios más altos; las deudas de los padres eran heredadas por los hijos y así sucesivamente. Esta medida fue adoptada por los hacendados para tener a los trabajadores sujetos a las tierras y explotarlos mejor.

En términos generales, podemos decir que el sueldo de los peones fluctuaba entre los dieciocho y veinticinco centavos, cantidad que aparentemente no varió mucho desde que finalizó el periodo colonial, pero esta situación empeoró pues el costo de la vida aumentó considerablemente, mientras que el poder adquisitivo de las familias campesinas se redujo de manera alarmante.<sup>21</sup>

Lo anterior tiene una posible explicación: A partir de las Leyes de Reforma, la Constitución de 1857, y las Leyes de Colonización y Baldíos, desaparecieron numerosos ejidos, tierras de común repartimiento y pequeñas propiedades, de manera que todos esos ejidatarios, usufructuarios y pequeños propietarios se vieron orillados a ofrecerse como peones en las grandes haciendas y, ante la contratación de más personas de las realmente necesarias, hubo que aplicar la ley de la oferta y la demanda.

Para 1906, integrantes del Círculo Liberal Ponciano Arriaga, Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, firmaron en San

---

<sup>21</sup> SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana, los antecedentes y la etapa maderista*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 38-40.

Luis Missouri, un documento conocido como "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", en el que, después de una detallada descripción de la miseria en que vivía la mayoría de los mexicanos, invitaba al pueblo a levantarse contra el régimen porfirista. Entre las medidas propuestas, destaca la protección a la raza indígena, además de reformas en materia de trabajo y cuestiones agrarias.

En 1908 apareció publicada la famosa entrevista Díaz-Creelman, en el periódico *El Imparcial de México*. Porfirio Díaz señaló que su larga estancia en el poder lo había convencido de que la democracia "es el único principio de gobierno, justo y verdadero", sin embargo, sólo puede darse en países desarrollados.<sup>22</sup>

Ese mismo año, hace su aparición uno de los caudillos más sobresalientes de la Revolución Mexicana: Francisco I. Madero, con la publicación de su libro "La sucesión presidencial en 1910". El objetivo perseguido por su autor, era la formación de un partido político denominado Partido Nacional Democrático, y con motivo de las elecciones presidenciales que se aproximaban, pretendía que su candidato fuera elegido de entre quienes conformaban el gabinete porfirista, para así demostrar su falta de ambición política. Pero, además, otro de sus principales propósitos consistía en celebrar un convenio entre dicha organización política y el dictador, para que éste continuara en el poder, pero que la vicepresidencia fuera ocupada por un miembro del partido mencionado; eventualmente, se renovarían los poderes ejecutivos de los Estados y municipios, así como el Legislativo Federal.

Finalmente, el 15 de abril de 1910, en Asamblea Nacional, Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez fueron electos para

---

<sup>22</sup> SILVA HERZOG, Jesús, *op.cit.*, p. 71-72.

las candidaturas a la presidencia y vicepresidencia de la República, respectivamente.

Cabe destacar que en su programa de gobierno señalaron la importancia de mejorar la condición "de la raza indígena en general, especialmente de los indios mayos y yaquis, repatriando a los deportados y fundando colonias agrícolas en los terrenos nacionales, o los que puedan adquirirse con tal objeto...".<sup>23</sup>

Otro de los documentos más importantes es el llamado Plan de San Luis, fechado el 5 de octubre de 1910, en la ciudad del mismo nombre y que, en el párrafo tercero del artículo tercero, decía que debían restituirse a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, de las tierras de las que tan arbitrariamente se les había despojado, además del pago de una indemnización por los perjuicios ocasionados; sin embargo, a diferencia del programa de gobierno arriba mencionado, no abunda en cuestiones sociales o económicas, sino más bien se refiere a las aspiraciones políticas de Madero.

Cinco meses después de suscrito el Plan de San Luis, el 18 de marzo de 1911, se firmó el Plan Político Social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, deblendo subrayar lo siguiente: "Se protegerá en todos sentidos a la raza indígena, procurando por todos los medios su dignificación y su prosperidad...".<sup>24</sup>

Una vez derrocados los gobiernos de Francisco I. Madero y de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza se autonombró

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 154-155.

presidente interino de la República, en tanto se organizaban nuevas elecciones, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Guadalupe.

En el resto de los Estados también se había cambiado el jefe del Ejecutivo, de huertistas a carrancistas, algunos de los cuales, desde finales de agosto y septiembre de 1914, dictaron una serie de disposiciones sociales, de entre las que destaca el decreto expedido por Eulalio Gutiérrez, gobernador y comandante militar de San Luis Potosí, del 15 de septiembre del año citado, suprimiendo las tiendas de raya, eliminando las deudas de los peones y una serie de medidas encaminadas a mejorar su nivel de vida, entre otras.

A finales de 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente que debía laborar durante los meses de diciembre de ese año, y enero de 1917. El 5 de febrero siguiente fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige.

En dicho documento fue reconocido el derecho de las comunidades a las tierras que poseían bajo el régimen de bienes comunales, y a los antiguos pueblos se les devolvieron bajo una nueva figura llamada ejido. Asimismo, la educación, la salud y la participación más activa de los indígenas en la economía nacional fueron impulsadas con el objeto de integrarlos y asimilarlos en la cultura mexicana, para ello se valieron de personas de las mismas comunidades quienes, a su vez, se convirtieron en dirigentes de los movimientos de sus pueblos para que el reparto de terrenos continuara y se respetara su cultura. Otros asumieron el control político y se convirtieron en caciques.

A partir de 1918, las políticas públicas, tanto culturales como educativas, tuvieron diversos impactos entre las comunidades

indígenas y ocasionaron diversos movimientos. Surgieron diversas organizaciones campesinas que dejaron de lado la cuestión indígena, hasta 1975 que se dieron a conocer algunas de ellas, cuyas demandas estaban relacionadas, principalmente, con dotación de tierras y defensa de sus valores culturales. Sin embargo, las políticas económicas aplicadas, sobretodo aquéllas que decretaron no más reparto agrario, retiro de Instituciones de gobierno que apoyaban a los agricultores, liberalización de los precios del mercado y retiro de subsidios, ocasionaron que las demandas de los indígenas se multiplicaran, de entre las que sobresalen las siguientes:

- Servicios educativos bilingües e Interculturales, así como medidas para preservar su patrimonio y herencia cultural.
- Espacios políticos tanto en el Congreso Federal como en los estatales, además de la participación en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo.
- En caso de relaciones de tensión con el gobierno federal o el local, respeto a los derechos humanos y justicia contra delitos de los que son víctimas.<sup>25</sup>

No obstante la marginación de que son objeto, el movimiento indígena no incluye a todas las comunidades, ni las causas que lo originan ni los problemas, son los mismos, está compuesto por una diversidad de ejidos, localidades, municipios, expresiones, etcétera; pero cada uno pretende reivindicaciones culturales dependiendo del grado de desarrollo de su conciencia étnica, de sus intereses y de sus necesidades.

---

<sup>25</sup> Dirección de Internet: <http://www.ini.gob.mx>

## CAPÍTULO II.- USOS Y COSTUMBRES

### a) Conceptos de Uso y Costumbre

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, Uso, en el sentido de acción o comportamiento humano, significa *práctica, costumbre, hábito*.<sup>26</sup> Generalmente se le identifica con la costumbre o con la práctica jurídica, pues se entiende como un modo de actuar que tiene fuerza obligatoria. En el Derecho Romano se utilizaba la expresión 'In uso' para referirse a Instituciones jurídicas que gozan de aceptación general, especialmente las relacionadas con el proceso civil.

El Uso puede definirse, *grosso modo*, como una forma del derecho consuetudinario, inicial de la costumbre, aunque menos solemne que ésta. Es el resultado del consentimiento tácito del pueblo que lo observa, los tribunales que lo aplican y los legisladores que lo mantienen.<sup>27</sup>

Por su lado, la Costumbre es una fuente formal del Derecho, entendida como el proceso de creación de las normas jurídicas; y se le puede definir como la práctica reiterada de actos similares, aceptados por una colectividad como jurídicamente obligatorios.

En Las Partidas se explica la Costumbre jurídica así:

"Costumbre es derecho o fuero que non es escrito, el qual han usado los omes luengo tiempo, ayudándose del en las cosas e en las razones sobre que le usaron."<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM. Ed. Porrúa. México, 1984. Tomo VII-VIII. Pág. 372.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 373.

<sup>28</sup> Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 16 ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 164.

De esta manera, tenemos que la Costumbre tiene dos elementos: Primeramente, se necesita la *inveterata consuetudo*, esto es, que la costumbre se haya arraigado por largo tiempo en el grupo social, siempre que los individuos que lo componen valoren como justo el criterio impuesto por la costumbre aplicándolo en los casos que lo requieran. En segundo lugar, lo que diferencia a la costumbre Jurídica de la no Jurídica, es la *opinio iuris seu necessitatis*, la convicción de que la costumbre obliga tanto como una regla de Derecho, o sea, que puede ser exigida de manera coercitiva y quien no la cumpla sufrirá una sanción.

Estos dos elementos quedan expresados en la fórmula: *inveterata consuetudo et opinio iuris seu necessitatis*.

La influencia de la costumbre Jurídica es aun más notoria en aquellas ramas del Derecho que están todavía en evolución, como el Derecho Mercantil y el Internacional, así como en los sectores sociales en que los particulares rehuyen la reglamentación estatal, por ejemplo, la familia, creencia religiosa.

Existen tres clases o formas del derecho consuetudinario: Delegante o *praeter legem*; delegado o *secundum legem* y derogatorio o *contra legem*.

Delegante o *praeter legem* se da cuando por medio de una norma Jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito.<sup>29</sup> Es aquella que no ha sido incorporada a la legislación, aunque tampoco es contradicha por la misma, llena las lagunas de la ley, de tal manera que es fuente

---

<sup>29</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 29 ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 66.

formal secundarla o supletoria de la misma, que sí es fuente formal primaria o principal.

Delegado o *secundum legem*, cuando la propia ley remite a la costumbre para resolver determinadas controversias, esto significa que el derecho consuetudinario es reconocido y formulado por la ley, lo que a su vez garantiza al legislador la máxima vigencia y efectividad de sus leyes, pues además está en contacto con la vida jurídica de su pueblo.

Finalmente, derogatorio o *contra legem*, es aquella que establece una conducta social en sentido opuesto al de los textos legales.

Ahora bien, es necesario distinguir entre uso y costumbre: El uso suele constituirse por el hábito, es decir, la conducta repetida que conforma la costumbre. Sin embargo, los usos también pueden considerarse dentro de una práctica limitada, en tanto que la costumbre goza de aceptación general; independientemente de que los primeros sean el elemento objetivo de la segunda, no son fuente del Derecho si la norma jurídica no lo señala expresamente.

Sin embargo, no debe confundirse a la costumbre jurídica con las normas de trato social, que también se manifiestan en forma de costumbre, pues no revisten carácter jurídico toda vez que carecen de impositividad; en cambio, la norma de derecho tiene idéntica finalidad que la ley, además de la coerción.

En este sentido, se considera costumbre jurídica a la que impera en una sociedad y que el propio Estado la califica como jurídicamente obligatoria.

## b) Su alcance como fuentes del Derecho

El sistema jurídico mexicano vigente, tiene como fuente principal a la ley, de tal suerte que la costumbre y, en ciertos casos, los usos, son una fuente secundaria o supletoria del Derecho en México, siempre y cuando la ley lo establezca expresamente.

En el ámbito del Derecho Penal, la costumbre no puede ser fuente de éste, debido a que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14, establece la prohibición de imponer pena alguna por analogía y aun por mayoría de razón, si no está decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate; consecuentemente, para la existencia del delito y de la pena se requiere una ley que los establezca.

Así las cosas, los usos siguen la misma suerte que la costumbre, respecto a su alcance como fuentes del Derecho, y en este caso, del Penal.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera: El Derecho Penal tiene por objeto la imposición de sanciones y el establecimiento de medidas de seguridad para quienes violen una norma de carácter penal. Para castigar conductas consideradas antisociales, el Estado intenta hacer prevalecer el orden jurídico con la advertencia de que aquél que cometa un delito se hará acreedor de una sanción, ya sea física, la privación de su libertad; o bien, pecuniaria, multas, confiscación y reparación del daño.

Sin embargo, antaño las autoridades judiciales solían imponer castigos físicos con el propósito de ocasionar gran dolor

o una grave molestia física al condenado o al acusado, e incluso se aplicaba la pena de muerte previa tortura.

No obstante, con la evolución de las Ideas penales y como consecuencia también de las sanciones, lo que el Estado pretende, además de castigar conductas delictivas, es la protección de la Integridad física y mental de quienes han infringido la ley, así como la readaptación social de los mismos.

En resumen, precisamente para preservar la Integridad física y mental de las personas que cometen un delito, es necesario que tanto la conducta como la pena se encuentren previstas en una ley, y así evitar confusiones, además de la inexacta aplicación de una norma consuetudinaria que no sea exactamente aplicable al caso concreto. De esta manera, existe la garantía de que todos serán juzgados con Imparcialidad, equidad y justicia.

En el tema que nos ocupa, las comunidades Indígenas del país siguen practicando formas propias de autogobierno y aún se rigen por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde la época prehispánica. La persistencia de tales sistemas no está relacionada con la marginación ni con la falta de Interés de las élites para integrarlos en el proyecto nacional; sin embargo estos elementos no son suficientes para explicar su subsistencia, renovación y resurgimiento, pues prevalece la determinación de los pueblos indígenas por conservar sus propias normas, así como crear y defender su identidad.

En este sentido, podemos decir que la costumbre jurídica indígena, y por supuesto también los usos, constituyen también una fuente de derecho, si bien no del escrito, sí son derecho positivo y

vigente gracias al reconocimiento que les ha otorgado la Constitución General de la República, así como las estatales y demás leyes secundarias.

## **CAPÍTULO III.- DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS**

### **a) Derechos indígenas**

En México, hasta hace unos veinte años, el tema de los derechos humanos, y menos aún el de los derechos humanos de los pueblos Indígenas, no era una cuestión prioritaria del gobierno. Fue en la década de los ochenta cuando comenzaron a surgir organizaciones de este tipo, a pesar de que los grupos étnicos siempre han sido objeto de abusos por parte de los círculos dominantes desde la época colonial y por desgracia todavía sufren discriminación, aunque posiblemente en menor grado.

Sin embargo, existe un sentimiento de orgullo por parte de estos pueblos hacia su identidad cultural y su herencia prehispánica.

Actualmente, se calcula que en nuestro país existen doce millones de indígenas, los cuales han sido clasificados según los mapas lingüísticos elaborados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia durante los años treinta y cuarentas, en cincuenta y siete etnias. Así, tenemos que México es el país latinoamericano con mayor presencia indígena, la demás población (veintiocho millones aproximadamente) se encuentra repartida en el resto del continente.<sup>30</sup>

Asimismo, es necesario señalar que pueblo indígena es aquel que desciende de los pobladores originarios antes de la llegada de los conquistadores, y que mantienen una continuidad histórica y lingüística con sus antecedentes prehispánicos, así

---

<sup>30</sup> Los derechos de los pueblos Indígenas, Fascículo 1, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, p. 21.

como una diferencia cultural con el resto de la población, además del sentimiento de pertenencia a estos pueblos.<sup>31</sup>

Constitucionalmente, la heterogeneidad cultural en nuestro país no fue reconocida sino hasta mil novecientos noventa y dos, año en que se reformó el artículo 4° de la Carta Fundamental. Desde el surgimiento de México como Estado Independiente, los pueblos Indígenas habían sido considerados como un rezago que debía superarse.

Empero, hay que mencionar que se realizaron esfuerzos para integrar al indio al resto de la sociedad, es decir, tal integración era con el fin de que el indio dejar de serlo, situación que se daba en los ámbitos educativo, político, cultural y jurídico.

Por otro lado, la mayoría de los indígenas vive en condiciones de pobreza y de miseria, esto es, carecen de un ingreso mínimo para sobrevivir, además de la marginación tanto social como cultural y política, pues jamás se pidió su opinión sobre asuntos que les afectaban de una y otra manera. El gobierno simplemente tomaba las decisiones según lo que consideraba que era mejor para ellos.

Afortunadamente, estos grupos han tomado conciencia de su situación gracias a la educación que los estados han dado a algunos de sus jóvenes, con el objeto de que fungieran como transmisores de su política. Entonces, la tendencia que surgió tuvo la finalidad de recuperar sus valores culturales y planteada como Derechos Humanos, reclamo surgido de los movimientos sociales sucedidos con motivo de la denuncia

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

de los atropellos que han padecido por más de cuatrocientos años.

Ahora bien, los derechos humanos de los pueblos indígenas se refieren a su reconocimiento, a la tierra, a su identidad cultural, a su organización social y costumbre jurídica, a la participación política efectiva, a la autodeterminación y autonomía.

#### a.1) Los derechos indígenas en el mundo

Durante los últimos veintidós años, los movimientos indígenas han incrementado de manera notoria. En foros internacionales inicialmente se consideró que indígenas sólo había en América del Norte y del Sur. Sin embargo, organizaciones civiles han participado con las Naciones Unidas al respecto, y de cuarenta millones de indígenas calculados originalmente, ascendieron a trescientos millones en el mundo.

Actualmente ya existe un renglón específico sobre los pueblos indígenas dentro de los derechos humanos internacionales; asimismo, se ha reconocido el goce de su derecho colectivo a la tierra y a la autonomía en algunos casos; no obstante que la Carta de las Naciones Unidas no los reconoce como grupos con territorios autónomos.

Ahora bien, es importante señalar que la búsqueda de los pueblos indígenas es su derecho a la autodeterminación y lo que ésta implica, es decir, el derecho a autogobernarse, a la integridad territorial, a la autonomía y finalmente, a disfrutar de manera exclusiva de sus tierras y sus recursos, por lo tanto, insisten en el respecto y en la no negociación de la misma.

Consideran que el incumplimiento a sus peticiones es una manifestación clara de racismo y discriminación por parte del resto de la sociedad.

Los gobiernos aparentemente no entienden el significado que los pueblos indígenas dan a la autodeterminación, pues éstos no creen que pueda ser ejercida únicamente con la creación de un nuevo Estado, sino como "la libertad para vivir de la forma en que el Creador nos hizo y nos enseñó", es decir, no están en busca de la competencia por el poder.<sup>32</sup>

Asimismo, y en virtud de que pretenden la igualdad con los demás ciudadanos, también buscan el respeto y apoyo del Estado para desarrollar sus identidades religiosas, culturales y lingüísticas. Además, existen otros aspectos que han impedido el surgimiento de una nación ideal, tales como la intolerancia para con determinados grupos que lleva a la negación de los derechos de que goza el resto de la sociedad, así como la dificultad que aquellos enfrentan al querer adaptarse dentro del país en el que viven, pero sobretodo, la pluralidad de ideas y concepciones que tienen respecto a la sociedad, economía, etcétera, que puede hacer imposible encontrar un acuerdo para lograr la convivencia pacífica.

Sin embargo, puede concederse la igualdad para todos los habitantes del Estado, con las excepciones que pacten las partes y con las limitaciones que establezca el orden público, pero todas encaminadas al mismo fin.

Lo que causa más dificultad no es, probablemente, el hecho de que los pueblos indígenas logren la autonomía, sino más

---

<sup>32</sup> Los derechos de los pueblos indígenas, op.cit. p.37

bien, la incorporación de sus Instituciones en el derecho nacional, ya que mientras mantengan cierta dependencia con el Estado, querrán ejercer los derechos ciudadanos que legítimamente les corresponden, y no limitarse a votar en las elecciones, es decir, que tengan la certeza de ser escuchados y participar de manera activa en los asuntos nacionales. Esta situación sería positiva si en el ámbito legislativo se les permite participar en la creación de leyes y así evitar los constantes choques entre sus propias autoridades y aquellas reconocidas por los diversos ordenamientos. Esto es, en pocas palabras, mantener el control en sus asuntos internos y gozar de una participación efectiva en la toma de decisiones de asuntos de interés nacional.

#### b) Justicia en comunidades Indígenas

En mil novecientos noventa y cuatro, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoció como sistemas de derecho las prácticas jurídicas de los pueblos indígenas del mundo. El artículo 4° de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece que "...tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos...".<sup>33</sup>

Por su parte, la ONU ha señalado que las "comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que (...) se consideran a sí mismos diferentes de otros sectores de la población (...). Por el momento ellos no son parte de los sectores dominantes de la

---

<sup>33</sup> DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, Derecho Indígena, Porrúa, México, 2002, p. 35-36.

sociedad y están decididos firmemente a mantener sus territorios ancestrales y su identidad étnica.<sup>34</sup>

Los procesos sociales que se desarrollan en los pueblos indígenas constatan que los sistemas jurídicos son una manifestación interesante, son parte fundamental en la regulación de su reproducción social y cuya base se encuentra en su propia cultura.

Como sistema jurídico que es, el derecho indígena tiene un ámbito territorial de validez en el que adquiere eficacia, es aquél que únicamente es reconocido y aplicado en su espacio.

Este tipo de sociedades son las que sirven de apoyo a las etnias, entendidas éstas como unidades territoriales con espacios internamente delimitados y jerarquizados, regidos por principios de autogestión así como de un igualitarismo que se acerca a una cierta manera de practicar la democracia.

Asimismo, el reconocimiento de la propiedad, tanto comunal como familiar, es uno de los fundamentos del derecho consuetudinario indígena.

La propiedad comunal se rige por reglas establecidas por la tradición oral, y puede ser aprovechada por toda la comunidad; en cambio la familiar se establece por las relaciones de parentesco.

Por otro lado, el derecho indígena como sistema jurídico, cuenta con autoridades que lo regulan y administran. Éstas son aceptadas dentro de la comunidad por cuestiones de reciprocidad, es decir, que sus miembros saben que

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

posteriormente, en algún momento, podrán llegar a formar parte de la elite que aplica el derecho. Sin embargo, también juega papel importante la cultura, pues el resto de la población debe sentirse identificada con su autoridad, ya sea por el parentesco o por la lengua.

#### b.1) Los Rarámuri

Esta comunidad habita el sur de la Sierra de Chihuahua y el norte de Durango; ha conservado el ritual de juicios durante los últimos cien años, aproximadamente.<sup>35</sup>

Se acostumbra que los funcionarios empuñen bastones en la mano derecha como símbolo de dignidad, aunque el tamaño varía según la jerarquía de quien lo porta.

Ahora bien, los hechos que rompen la armonía de esta sociedad, generalmente tienen lugar los días de fiesta, pues viven de manera muy dispersa. La denuncia se realiza ante el gobernador en la siguiente reunión a la de cometida el delito. Sin embargo, en tratándose de tierras y animales, las partes llegan a un acuerdo y no es necesario acudir al juicio, salvo aquellos casos en que no haya conciliación. Aunque en cada pueblo existen las autoridades competentes para conocer de las infracciones cometidas, estas autoridades son el capitán y el mayora, para los hombres y mujeres y niños, respectivamente. Sólo cuando los delincuentes eran amigos, familiares o vecinos de estos funcionarios la denuncia se hace ante el gobernador.

---

<sup>35</sup> ESTRADA MARTÍNEZ, Rosa Isabel y Gisela González Guerra, coords., *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 78

Una vez que las autoridades tienen conocimiento de los hechos, reúnen la información necesaria para que dé inicio el proceso. En primer lugar, convocan al pueblo para que se reúna en la iglesia, generalmente los domingos después de la misa, o cualquier otro día, siempre y cuando las partes importantes estén presentes.

Por otro lado, respecto al acusado, muchas veces debe ser llevado por capitanes, no por sus vecinos, para así evitar enemistades posteriores, y van acompañados de soldados. En el supuesto de que exista resistencia e, incluso, agresión, se tomará en cuenta en el juicio. En casos extremos, pueden llevarlo maniatado.

En el momento en que la comunidad sabe de la posible comisión de un delito y de su denuncia, comenta lo ocurrido con testigos y toma en cuenta los antecedentes de la relación entre las partes en conflicto. Finalmente, elaboran una opinión que podrán manifestar el día del juicio. Éste tendrá lugar cerca del templo o bien, en la presidencia y puede acudir todo aquél que esté interesado, incluyendo los niños.

Los gobernadores comienzan por preguntar al que acusa las razones por las que lo hace. Luego cuestiona al acusado el tiempo que sea necesario hasta que acepte su responsabilidad. Si no lo hace, entonces se requiere la presencia de testigos y el desahogo de otras pruebas. Es posible que en algunas ocasiones deba amenazarse al acusado con llevarlo a la presidencia municipal para que sea juzgado por mestizos lo que, evidentemente, no les conviene.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> ESTRADA MARTÍNEZ, Rosa Isabel y Gisela González Guerra, op.cit., p. 81.

Asimismo, por lo que hace a las pruebas, cabe destacar que aquellas personas relacionadas de alguna manera con cualquiera de las partes, pueden participar activamente, así como también lo pueden hacer las demás personas pertenecientes a esa comunidad, pues ésta siempre se verá afectada por lo que hagan sus miembros.

Es pertinente subrayar el hecho de que si a final de cuentas el acusado resulta inocente, ayudará en la investigación y descubrimiento del verdadero responsable.

Aceptada la culpa, el gobernador toma la palabra y señala lo equivocado de la conducta y sus consecuencias, tanto para el enjuiciado como para su familia, el resto de la población y Dios.

Enseguida de la amonestación, la parte que acusó debe establecer la forma en la que quedará resarcido el daño que le fue causado, y una vez que todos quedan de acuerdo y se realiza el pago correspondiente, se restaura la armonía.

Luego, todos los participantes se saludan y dan las gracias a gobernadores, ancianos y demás autoridades. Finalmente, el gobernador dirige unas palabras a la comunidad, en las que reitera el daño sufrido por ésta, además de la recomendación de evitar habladurías sobre el acusado y lo sucedido, pues todo había llegado a un arreglo.

#### **b.2) Los Triqui**

Dentro de la organización triqui existen diversas autoridades que son:

- Principales o caracterizados, cuya importancia radica en el reconocimiento del pueblo por su capacidad para resolver los conflictos que se suscitan dentro de la comunidad, y porque la representan a nivel municipal, estatal y federal.

- Agencia municipal, que por ser del gobierno funciona como vínculo jurídico y político entre éste y la comunidad.

- Asamblea, encabezada por los principales y el agente municipal; Interviene en los casos que la comunidad considera de gran importancia.<sup>37</sup>

En el ámbito del derecho penal, las comunidades triquis acostumbran nombrar al agente municipal como juez quen, además de imponer la multa correspondiente a la reparación del daño, utiliza otras medidas como sanciones, dependiendo también de la gravedad del delito, pues el sujeto en cuestión puede incluso, ser enviado a las autoridades municipales, pues los triquis consideran que ése puede ser el peor castigo para quien infringió los principios y costumbres que rigen a la colectividad.

Casi todos los delitos se juzgan y castigan dentro de la comunidad, pero cuando se trata de homicidio, el "presunto responsable" es remitido directamente a la autoridad municipal, mientras que las demás faltas son sancionadas con el encierro en la cárcel de la agencia municipal.

Por otro lado, dentro del derecho triqui se contemplan las conciliaciones como una manera de poner paz entre las partes en conflicto, y son el recurso idóneo cuando el

---

<sup>37</sup> DURAND ALCÁNTARA, op.cit., p. 57-59

motivo del problema no es un delito. Pueden ser consuetudinarias o formales; las primeras tienen lugar cuando las partes acuden ante el principal para que sea éste quien resuelva el conflicto.

Las formales, en cambio, se llevan a cabo en la agencia municipal, y cuando no pudo ser resuelto de la forma antes mencionada; por lo general, la solución es el pago en dinero del daño causado. Al final, se levanta un acta en la que constan el acuerdo y la solución.<sup>38</sup>

### b.3) Los Mayas

El derecho maya como casi todos los derechos indígenas, ha sido de tradición oral, pero existe una fuerte tendencia a transmitir su cosmovisión de manera escrita (v. gr. Chilam Balam), algo que no sucede con las demás etnias que habitan el país.

Dentro del Derecho Consuetudinario Maya existen diversas normas que se encargan de regular las relaciones entre los habitantes de la comunidad, tales como las de propiedad, de la familia, del matrimonio tradicional, del hombre, ceremonias tradicionales y la igualdad de los miembros del pueblo.

Cuando surge un conflicto, se reúne el líder de la comunidad y un consejo de ancianos para resolverlo, aunque siempre se busca la conciliación de las partes. Todos los juicios son verbales y se desarrollan en lengua maya.

Si la solución no es conciliar los intereses en conflicto, entonces se pueden aplicar penas según el delito cometido, que

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 68

van desde la prestación de un servicio, hasta los azotes y la humillación pública para violadores y ladrones.

C) El conflicto en Chiapas y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.<sup>39</sup>

c.1) El conflicto en Chiapas del uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro al dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

c.1.1) 1994

El uno de enero se dio el alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. Las poblaciones de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc, Huixtan y Chanal fueron tomadas por los indígenas rebeldes. El Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General (CCRI-CG) del EZLN hace pública la Declaración de la Selva Lacandona con la que hacen la guerra al gobierno federal entonces encabezado por Carlos Salinas de Gortari, y anuncian su lucha por democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos.

El tres de enero siguiente, el EZLN tomó prisionero de guerra al ex gobernador de Chiapas, general Absalón Castellanos Domínguez.

Continuaron los combates al sur de San Cristóbal de las Casas y en las inmediaciones del cuartel de Rancho Nuevo. El obispo Samuel Ruiz emitió un comunicando llamando a la tregua y la suspensión de hostilidades.

---

<sup>39</sup> Dirección de internet: <http://www.ezln.org>

En su primer mensaje al pueblo de México, Salinas negó que se tratara de un alzamiento indígena y ofreció el perdón a quienes depusieran las armas. Por su parte, el EZLN planteó condiciones para establecer el diálogo con el gobierno federal, entre otras: el reconocimiento como fuerza beligerante, cese al fuego de ambas partes, retiro de las tropas federales, cese al bombardeo indiscriminado y la formación de una comisión nacional de Intermediación. Propuso como intermediarios a Rigoberta Menchú, Julio Scherer y al obispo Samuel Ruiz.

Por su parte, el gobierno anunció la creación de una Comisión Especial formada por Eraclio Zepeda, Andrés Fábregas y Eduardo Robledo Rincón, así como cambios en el gabinete: Jorge Carpizo sustituyó a José Patrocinio González Garrido en la Secretaría de Gobernación; Manuel Camacho Solís fue nombrado Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas; Manuel Tello fue designado Secretario de Relaciones Exteriores y Diego Valadés, Procurador General de la República.

El presidente Salinas de Gortari ordenó el cese al fuego unilateral del ejército en Chiapas. Camacho Solís llegó a San Cristóbal de las Casas.

En la Ciudad de México hubo protestas para exigir al gobierno el cese de la acción militar contra el EZLN, su reconocimiento y la salida política al conflicto, sumándose a múltiples pronunciamientos en ese sentido hechos a nivel nacional e internacional.

El EZLN recibió el nombramiento de Manuel Camacho Solís y puso las condiciones para integrar la Comisión Negociadora,

mientras Salinas envió al Congreso de la Unión su propuesta de Ley de Amnistía.

A los pocos días, el gobernador Interino, Elmar Setzer, renunció a su cargo y fue sustituido por Javier López Moreno.

Asimismo, el EZLN propuso una agenda con cuatro puntos para negociación: demandas económicas, sociales, políticas y el cese de las hostilidades.

Después de un mes de iniciado el conflicto, Camacho Solís anunció el establecimiento de dos zonas francas, una en San Miguel, municipio de Ocosingo y otra en Guadalupe Tepeyac, municipio de Las Margaritas.

Los siguientes días hubo diversas movilizaciones de campesinos e Indígenas que exigían la destitución de los presidentes municipales, la entrega de tierras, solución a los problemas de cartera vencida, etc. Las más de doscientas ochenta organizaciones reunidas en el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas (CEOIC), plantearon la necesidad de realizar modificaciones constitucionales que reconocieran sus derechos a los pueblos Indígenas.

A mediados de febrero de ese año, el EZLN dejó en libertad al ex gobernador Absalón Castellanos.

Poco después llegaron a San Cristóbal de las Casas los diecinueve delegados zapatistas para participar en la Jornadas por la Paz y la Reconciliación. Se instalaron los cinturones de la Cruz Roja, de la sociedad civil y de la policía militar que resguardaron las conversaciones.

El veintiuno de febrero siguiente iniciaron las conversaciones de Catedral entre el EZLN y el gobierno federal. Aquél

presentó sus demandas sociales, económicas y políticas, a nivel nacional, estatal, y las específicas en relación a Indígenas y campesinos.

El dos de marzo de mil novecientos noventa y cuatro dieron por terminadas las conversaciones de paz. El gobierno, por conducto de Manuel Camacho Solís, presentó el documento con treinta y cuatro compromisos; dos declaraciones sobre la situación nacional y treinta y dos propuestas de solución a la problemática chiapaneca. El EZLN pondría a consulta de las comunidades indígenas y de sus bases de apoyo el documento gubernamental.

Semanas después, el Ejército Zapatista condenó el homicidio de Luis Donald Colosio, se declaró en "alerta roja" y suspendió la consulta.

Los conflictos sociales en Chiapas se exacerbaron, pues los ganaderos y las organizaciones oficiales intensificaron sus acciones contra los zapatistas, los campesinos, los Indígenas, y la diócesis de San Cristóbal de las Casas. Sin embargo, diversos sectores de la sociedad impulsaron caravanas de ayuda a las comunidades, y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos insistieron en la denuncia y la observación por la violación de derechos humanos a manos del ejército.

A principios de mayo sucedió un encuentro entre Manuel Camacho, Samuel Ruiz y el EZLN para buscar el reinicio del diálogo.

Por su parte, algunos miembros de la dirección del Partido de la Revolución Democrática y su candidato a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas, se reunieron con el Subcomandante Marcos y miembros del Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN en Guadalupe Tepeyac.

En junio de ese año, el EZLN dio a conocer el resultado de su consulta y dijo "no" a las propuestas gubernamentales. Se decidió mantener el cese al fuego, no reiniciar hostilidades y abrir un diálogo con la sociedad civil. Lanzó la Segunda Declaración de la Selva Lacandona, mediante la cual el EZLN hizo un llamado a los distintos sectores de la sociedad para lograr la transición pacífica a la democracia y convocó a la realización de la Convención Nacional Democrática.

Ese mismo mes, Manuel Camacho Solís renunció como comisionado para la Paz en Chiapas y acusó a Ernesto Zedillo Ponce de León, entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, de sabotear las negociaciones.

El nuevo Comisionado para la Paz en Chiapas fue Jorge Madrazo, nombramiento que fue aceptado por el EZLN.

En agosto tuvo lugar en San Cristóbal de las Casas, la Convención Nacional Democrática convocada por el EZLN que concluyó en el primer Aguascalientes construido por los zapatistas en Guadalupe Tepeyac. Cerca de siete mil personas de todas las entidades de la República acudieron a "territorio zapatista" en atención al llamado al diálogo hecho por el EZLN, con la participación de observadores internacionales y representantes de medios de comunicación.

Entre protestas y denuncias de fraude, el candidato oficial a la gubernatura de Chiapas, Eduardo Robledo Rincón, se proclamó ganador.

En octubre se convocó a otra reunión en San Cristóbal de la Convención Nacional Democrática. El EZLN denunció provocaciones militares, la construcción de un cerco militar por parte del ejército y

la falta de voluntad del gobierno para encontrar una solución pacífica, y el consecuente anuncio de la suspensión del diálogo.

Samuel Ruiz presentó una iniciativa para el nuevo diálogo y así reiniciar las conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal. Aquél la recibió, así como también la propuesta de miembros para integrar la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).

El veinte de noviembre se llevaron a cabo manifestaciones contra la toma de posesión de Eduardo Robledo Rincón como gobernador del estado.

Durante los primeros días de diciembre, el EZLN reconoció a Amado Avendaño como gobernador de Chiapas y consideró la imposición de Robledo como la formalización de la ruptura al cese de fuego por parte del gobierno federal.

No obstante, Eduardo Robledo tomó posesión como gobernador de Chiapas de manera paralela que lo hizo Amado Avendaño como gobernador del gobierno de transición en rebeldía.

Los siguientes días se estableció la Comisión para el Diálogo y la Mediación por la Paz integrada por legisladores; el EZLN rompió el cerco militar, lanzó una ofensiva política apareciendo de la noche a la mañana en treinta y ocho nuevos municipios de Chiapas, declarados territorios rebeldes; y la Secretaría de Gobernación reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación como la instancia mediadora para continuar el diálogo con el ejército rebelde, además del anunció por parte de éste del repliegue de sus fuerzas y una tregua militar hasta el seis de enero de mil novecientos noventa y cinco.

### c.1.2) 1995

El uno de enero el EZLN emitió la Tercera Declaración de la Selva Lacandona en la que propuso a la sociedad la formación de un Movimiento para la Liberación Nacional. Decidió extender la tregua hasta el dieciocho de enero. El diálogo con representantes del gobierno parecía Inminente.

A los pocos días, el Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, se reunió con el EZLN en la Selva Lacandona y se comprometieron a trabajar por el cese al fuego estable y por la reapertura del proceso de solución política.

En febrero, Ernesto Zedillo anunció el descubrimiento de la identidad de los dirigentes zapatistas, contra los que se libraron órdenes de aprehensión. Varios civiles fueron detenidos en distintos lugares de la República acusados de pertenecer al EZLN y preparar acciones de sabotaje. Una vasta ofensiva militar fue lanzada contra las comunidades bases de apoyo del Ejército Zapatista so pretexto de cumplir las órdenes de aprehensión. El Ejército Federal tomó varios poblados y en poco tiempo obligó a muchas comunidades a huir a las montañas y a la selva.

Se iniciaron grandes movilizaciones a nivel nacional e internacional para detener la guerra y obligar al gobierno a retomar el camino de la solución política.

Mientras tanto, Eduardo Robledo solicitó licencia para dejar el gobierno de Chiapas y fue sustituido por Julio César Ruiz Ferro.

No obstante el llamado urgente de la CONAI para la reiniciación del diálogo, el EZLN la condicionó a la salida del Ejército de la selva y la anulación de las órdenes de aprehensión.

Finalmente en marzo, el Presidente Ernesto Zedillo y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación en el estado de Chiapas firmaron la Iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas que sería enviada al Congreso de la Unión para su discusión, pero el EZLN rechazó su contenido. Sin embargo, fue discutida, modificada y aprobada y el Ejército Zapatista reiteró su voluntad de diálogo.

Por conducto de la CONAI, el EZLN recibió la propuesta gubernamental "Bases para el Diálogo y la Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación" y éste propuso sedes para el diálogo, además del planteamiento de cinco temas para el mismo y la manera para abordarlos.

En abril, el gobierno federal y el EZLN firmaron el Protocolo de Bases para el Diálogo y Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad y acordaron reunirse en San Andrés Sacamch'en, sede permanente del diálogo y la negociación. Mas, el inicio del diálogo se pospuso porque el gobierno argumentó falta de garantías debido a la presencia de miles de indígenas simpatizantes zapatistas que acompañaron a su delegación y acudieron a participar en el cinturón de paz.

Reiniciado el diálogo, ambas partes presentaron sus propuestas, sin llegar a acuerdos, empero el EZLN se comprometió a llevar a consulta las propuestas gubernamentales, calificadas por ellos mismos como medidas para la rendición, no para la distensión y que fueron rechazadas por unanimidad.

Sin resultados continuaron las siguientes etapas del diálogo; en septiembre, por Instrucción presidencial, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) invitó al EZLN a participar en el diálogo para la reforma del Estado y en la mesa nacional de negociación en cualquiera de los niveles que ellos decidieran.

En la siguiente reunión del EZLN con el gobierno federal, el propósito era fijar las mesas de trabajo y los procedimientos. El EZLN presentó su propuesta sobre reglas para el diálogo e instalación de mesas de trabajo: Mesa 1. Derechos y cultura indígena; Mesa 2. Democracia y Justicia; Mesa 3. Bienestar y desarrollo; Mesa 4. Conciliación en Chiapas; Mesa 5. Derechos de la mujer en Chiapas; Mesa 6. Cese de hostilidades. Acuerdo EZLN-gobierno: la primera mesa de trabajo se iniciaría en San Andrés Sacamch'en y versaría sobre Derechos y Cultura Indígenas. Dejaron pendientes los alcances de la negociación.

El EZLN señaló que la forma en que participaría en el diálogo nacional sería construyendo una gran mesa de diálogo nacional, sin el gobierno. En reunión la COCOPA y el Ejército Zapatista discutieron la realización del foro especial que este último planteó.

Por fin las pláticas de paz en San Andrés se reanudaron en octubre. Fijaron las reglas para la instalación y funcionamiento de las mesas de trabajo; por su parte, el EZLN anunció que según el procedimiento pactado, invitaría a más de cien asesores, dirigentes indígenas, antropólogos e historiadores a participar con ellos en el diálogo.

Iniciaron los trabajos de la Mesa 1. Derechos y cultura indígena y fueron instalados los seis grupos de trabajo pactados:

- Derechos y cultura indígena

- Garantías de justicia a los indígenas
- Participación y representación política de los indígenas
- Situación, derecho y cultura de la mujer indígena
- Acceso a los medios de comunicación, y
- Promoción y desarrollo de los pueblos indígenas.

En noviembre las partes acordaron una mesa de trabajo de ocho puntos con el fin de presentar opciones de compromisos y propuestas conjuntas para desahogar el subtema comunidad y autonomía, derechos indígenas.

En diciembre se canceló por falta de garantías el foro sobre derechos indígenas que se celebraría en La Realidad. El EZLN preparaba una celebración de año nuevo donde abrirían cuatro nuevos Aguascalientes -lugares de encuentro del EZLN con la sociedad civil, para el desarrollo de actividades pacíficas y culturales- en la Selva y Los Altos de Chiapas, pero el gobierno tomó estas medidas como acciones armadas e incrementó la presencia del ejército federal alrededor de las comunidades zapatistas.

#### c.1.3) 1996

Ese mismo mes la COCOPA y el EZLN firmaron la convocatoria y reglamento para el foro Especial sobre Derechos Indígenas llevado a cabo del tres al ocho de enero de mil novecientos noventa y seis en San Cristóbal de las Casas.

Con motivo del segundo aniversario del levantamiento armado, el Ejército Zapatista emitió la IV Declaración de la Selva Lacandona. En ella, planteó su decisión de ayudar a construir una

fuerza política de nuevo tipo, no partidaria, que no luchara por el poder, independiente y autónoma, civil y pacífica basada en el EZLN. En consecuencia, se abrió un proceso de transformación del mismo de una organización armada a una civil, siempre y cuando se avanzara en una paz con justicia y dignidad que satisficiera la sed de justicia de las comunidades indígenas.

Comenzó el Foro Nacional Especial de Cultura y Derechos Indígenas, en busca de una patria que respete a indígenas y no indígenas, a decir del EZLN. La participación en el Foro rebasó todas las expectativas, más de quinientos representantes de por lo menos treinta y cinco pueblos indígenas discutieron y llegaron a una serie de consensos claves.

El Foro indígena se clausuró con la voluntad de conformar una nueva organización que posteriormente fue conocida como el Congreso Nacional Indígena.

Después de una amplia consulta con sus bases de apoyo, el EZLN llegó a un consenso con el gobierno federal para firmar los Acuerdos sobre Derecho y Cultura Indígena. En estos acuerdos el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General, a ampliar su participación y representación política, a garantizar el acceso pleno a la justicia, a promover sus manifestaciones culturales, a asegurar la educación y capacitación, a garantizar las necesidades básicas, a impulsar la producción y el empleo y, como conclusión de todo esto, planteó la necesidad de un nuevo marco jurídico, tanto nacional como en las diversas entidades, que garanticen los derechos políticos, fortaleciendo su representación política, derechos jurisdiccionales aceptando sus propios procedimientos para designar autoridades y

sus sistemas normativos, sus derechos sociales para que se garanticen sus formas de organización social, sus derechos económicos para que se desarrollen sus alternativas de organización para el trabajo y la producción, y sus derechos culturales para que preserven sus Identidades y su creatividad, reconociendo en la legislación nacional a las comunidades Indígenas como entidades de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente.

## c.2) Acuerdos de San Andrés Larráinzar

### c.2.1) Contenido y alcance de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar

Firmados el dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (ASA), son producto de la negociación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, además de constituir las bases necesarias para lograr la llamada "paz digna en Chiapas".

Están compuestos por diversos documentos en los que obran plasmados los compromisos asumidos por las partes: en primer lugar está el "Informe", en el que el gobierno federal y el EZLN manifiestan la conclusión de las negociaciones en materia de derechos y cultura indígenas, así como de las acciones futuras. En el "Acuerdo" se aceptan tres diversos documentos, "Pronunciamentos", "Propuestas" y "Compromisos"; que señalan su contenido y establecen salvedades formuladas por el EZLN. Por último, está el denominado "Acciones y propuestas conjuntas para Chiapas", que menciona las acciones futuras que realizarán ambas partes respecto a ese Estado.

Ahora bien, cabe hacer mención que al hablar de gobierno federal nos referimos únicamente al Poder Ejecutivo, y al acudir con ese carácter al proceso de negociación, solamente pudo ejercer las facultades que le confería la ley. En una primera etapa, las partes acordaron el contenido de los ASA para, eventualmente, establecer las normas jurídicas en las que debían convertirse. Para la segunda etapa, tanto el gobierno como el EZLN debían encargarse de hacer llegar a las diversas instancias de decisión el contenido de los Acuerdos. En este momento, el Poder Ejecutivo podía ejercer más facultades pues cuenta con la posibilidad de enviar la propuesta al Congreso de la Unión y conseguir una reforma constitucional y en algunas leyes, sin embargo, sólo podría participar en una etapa de la creación de esas normas, así como en la ejecución de su contenido. En este aspecto, la participación del EZLN se ve más limitada y, a pesar de ello, asumió su compromiso.

En este sentido, cada una de las partes hace lo propio, con lo que dan cumplimiento al deber contraído en los Acuerdos, no obstante, no está en sus manos lograr la transformación de los mismos en normas jurídicas y cambiar la situación en la que viven los Indígenas; en consecuencia, se requiere la participación activa de los partidos políticos representados en el Congreso, y en los términos señalados por los Acuerdos, para que sean eficaces.

Por otro lado, resulta evidente que las obligaciones contraídas por las partes en los ASA, no son exigibles por las vías jurídicas tradicionales, de manera que su cumplimiento o incumplimiento deben ser concebidos como una de las etapas del proceso de negociación, esto es, las soluciones deberán surgir de la misma dinámica del conflicto en Chiapas. Es decir, si las

negociaciones lograron sus objetivos, entonces ambas partes habrán cumplido sus compromisos puesto que la dinámica del proceso atrajo o sometió las diferencias que surgieron. En caso de que no se hayan alcanzado los objetivos de las negociaciones, habrá sido porque hubo uno o varios incumplimientos y dará lugar a acusaciones recíprocas.

#### c.2.1.1) El Informe

Es el primer documento que forma parte de los ASA, en el que las partes dan a conocer los resultados de las negociaciones respecto a la mesa de Derechos y Cultura Indígenas, así como las acciones inmediatas que llevarán a cabo para el establecimiento de la paz en Chiapas.

Sus principales objetivos son: lograr la firma de los ASA sobre derechos y cultura indígenas y no abrirlos a discusión, apuntar la diferencia entre la firma de los Acuerdos y el establecimiento de la Comisión de Seguimiento y Verificación, la instalación de la Mesa 2. Democracia y Justicia, la incorporación del gobierno estatal en la negociación y dar pronto fin a las negociaciones y acuerdos para que no interfirieran con las elecciones locales y el carnaval, y que el EZLN lo relacionara con otros conflictos regionales.

Una vez hechas estas manifestaciones, el gobierno federal consideró que habían logrado sus objetivos y hallado la manera de incorporar en la negociación algunos puntos que el EZLN deseaba esgrimir como bandera política, además de anunciar que el gobierno estatal firmaría esos acuerdos,

pensando que se adelantaba a los deseos de su contraparte para la realización de elecciones extraordinarias en el Estado.

Así, tenemos que en relación con las acciones inmediatas a llevar a cabo, están:

- El establecimiento de una estrategia de comunicación social, que pretende la firma de los Acuerdos y un movimiento civil por la paz, con la participación de la sociedad para evitar que el EZLN alargara el conflicto.

- La Instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación, toda vez que los gobiernos federal y estatal, deseaban una oficina encargada del seguimiento de los ASA, con el fin de que existiera testimonio de la voluntad para cumplir lo acordado y establecer la diferencia entre la firma de los Acuerdos y el proceso de negociación.

- La Instalación de la Mesa 2. Democracia y Justicia, pues parecía necesaria la participación de la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y de la Comisión de Concordia y Pacificación, por la estrategia de comunicación a seguir.

- El cumplimiento de las disposiciones migratorias a las que están sujetos los extranjeros dentro del territorio nacional.

#### c.2.1.2) El Acuerdo

En él se encuentran plasmados los compromisos de las partes que, a su vez, están contenidos en los "Pronunciamientos", "Propuestas" y "Compromisos".

Este documento permite establecer la naturaleza jurídica de los Acuerdos, por lo que dicen y por sus alcances e implicaciones.

Cabe señalar que es el resultado de una buena negociación en la que el Ejecutivo Federal aceptó plenamente el contenido de los tres documentos, a los que el EZLN hizo observaciones según las consultas que realizó y que se refieren, principalmente, a la falta de solución al problema agrario a nivel nacional y la reforma del artículo 27 constitucional; a la necesidad de una política de sustentabilidad con el fin de conservar las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas; la necesidad de mejorar la situación jurídica de las mujeres; establecer un calendario para llevar a cabo los Acuerdos; nombrar intérpretes indígenas respecto al acceso a la justicia que conozcan sus lenguas y costumbres; legislar la protección de migrantes indígenas y no indígenas; el fortalecimiento del municipio mediante el acceso a la infraestructura, capacitación y recursos adecuados; garantizar el acceso a información veraz del gobierno, además de la intervención indígena en los medios de comunicación existentes y a los suyos.<sup>40</sup>

Sin embargo, la solución a estas cuestiones no implica una condición para la entrada en vigor de los ASA, ni para sus efectos, en virtud de que éstos debían negociarse durante el diálogo y hacerlas llegar a las instancias correspondientes para que fueran consideradas como la materia que resultó del diálogo.

---

<sup>40</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del Derecho Indígena en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003, p. 52

### c.2.1.3) El Pronunciamiento Conjunto

Contiene "los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social Integrador de una nueva relación entre los pueblos Indígenas, la sociedad y el Estado."<sup>41</sup>

Para ello, se divide en cinco partes a saber: Contexto de la nueva relación; Compromisos del Gobierno Federal con los pueblos Indígenas; principios de la nueva relación; nuevo marco Jurídico y conclusión.

El contexto de la nueva relación se caracteriza por establecer las situaciones que sirven de base al reconocimiento de las condiciones de desventaja y marginalidad de los Indígenas y cómo deben ser superadas.

Se refiere, asimismo, a cuestiones políticas, culturales y económicas, pues los pueblos Indígenas han sido objeto de formas de discriminación, subordinación y desigualdad que los han llevado a la pobreza, explotación y marginación política, sin embargo, sobreviven dentro de un orden jurídico homogeneizador. La solución se encuentra en la reforma del Estado y la participación del resto de la sociedad para dejar a un lado el afán discriminatorio hacia los Indígenas.

De igual manera, se pretende la intervención de los pueblos Indígenas en el desarrollo nacional con el fin de erradicar la pobreza y así contribuir también al desarrollo de la nación.

Por otro lado, en los compromisos del Gobierno Federal con los pueblos Indígenas, se hace alusión al Estado Mexicano cuando se habla de gobierno federal, empero en el momento en que peste se compromete a cumplir determinadas

---

<sup>41</sup> Texto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

situaciones, existe la probabilidad de que no asuma su compromiso, o bien, que se afecte el orden jurídico, pues el gobierno sólo es visto como uno de los órganos del Estado con funciones propias, de manera que si ejerce aquéllas que les corresponden a un conjunto de órganos, violenta el orden jurídico.<sup>42</sup>

De lo anterior se desprende que mientras el Poder Ejecutivo haga llegar a las Instancias de decisión los Acuerdos, habrá cumplido los compromisos asumidos en el pacto.

Ya establecidos los pueblos Indígenas como sujetos de la negociación, es pertinente señalar que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país o la región a que éste pertenece, durante su conquista, su colonización o el establecimiento de las fronteras actuales y, además, conservan sus Instituciones sociales, culturales, económicas y políticas en todo o en parte. (Artículo 1.1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

De esta definición se advierten dos aspectos importantes. El primero es que para que las disposiciones en la materia puedan ser aplicadas, se requiere una identidad cultural indígena; el segundo, es el derecho a la libre autodeterminación, es decir, el ejercicio de su autonomía dentro del marco constitucional, con el fin de establecer su forma interna de gobierno y de organización en los diferentes ámbitos.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *op.cit.*, p. 56 y 57.

<sup>43</sup> Debe señalarse que a efecto de realizar una adecuada regulación al respecto, es necesario llevar a cabo estudios profundos que establezcan cuáles son los grupos que reúnen los requisitos señalados en la definición citada.

Por lo que se refiere a la Identidad cultural, es la conciencia de pertenencia a un grupo étnico con determinadas características por las que deberá ser reconocida y diferenciada.

En otro orden de ideas, se buscan cambios para lograr la ampliación de la participación y representación políticas, tanto a nivel nacional como local, dentro de los órganos contemplados en la Constitución mexicana. Ahora bien, para ello existen dos modalidades: la representación individual y la colectiva. En el caso de la primera, serían los mismos indígenas quienes nombrarían a sus representantes, en tanto que en el caso de la colectiva, su representación la tendrían en el Congreso de la Unión y en los congresos locales al garantizárseles un cierto número de lugares dentro de los mismos.

De igual manera, debemos tomar en cuenta que para lograr la adecuada integración de los pueblos indígenas, habrá que reconocerles determinados derechos (políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales), mismos que serán analizados más adelante.

Sin embargo, cabe mencionar que los derechos citados, no pueden ser considerados como derechos de los pueblos indígenas, sino como competencias que les serán conferidas en tanto se constituyan en órdenes jurídicos lo que, a su vez, se traduciría en la libre determinación y el ejercicio de su autonomía. En consecuencia, el texto constitucional deberá incluir, de manera expresa, el establecimiento de los elementos de tales competencias, toda vez que dichos órdenes jurídicos estarían vinculados directamente con el municipio.

Ahora bien, por lo que hace a los sujetos a quienes se garantiza el pleno acceso a la Justicia, éstos pueden ser los pueblos Indígenas como colectividad y los propios Indígenas en lo individual. En el caso de los primeros, además de sus competencias respectivas, contarían con la posibilidad de defenderlas ante los tribunales del Estado, lo que significa, obviamente, que el orden jurídico nacional reconocerá los órganos y procedimientos indígenas en materia jurisdiccional. Respecto a los Indígenas en lo individual, se presume que cuentan con las mismas garantías con las que cuentan el resto de los ciudadanos, y que están contenidas en el artículo 17 constitucional, con la diferencia que quienes pertenezcan a una etnia podrán acudir a los tribunales federales a defender sus garantías individuales cuando éstas sean violentadas por las autoridades tradicionales y con la seguridad de que en todo momento se respetarán sus derechos humanos.

Asimismo, los tribunales indígenas cuya función jurisdiccional sea reconocida, podrán dirimir las controversias que se susciten al interior de sus pueblos o comunidades según su propio derecho, es decir, resolverán los problemas que se den entre indígenas del mismo pueblo, municipio o comunidad; que la solución del conflicto se encuentre establecida en su orden jurídico y que la misma corresponda a dichas autoridades.

De la misma manera, las autoridades locales determinarán si la norma que emitió la autoridad tradicional es válida en relación con el orden jurídico nacional, e incluso, aquéllas podrían hacer uso de la fuerza pública para lograr la ejecución de la sentencia.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Sin embargo, el control de la constitucionalidad seguirá ejerciéndose a través del juicio de amparo, y también será el medio idóneo para que los indígenas impugnen los actos de sus autoridades que afecten sus garantías individuales. Mas en este caso, cuando la autoridad y el quejoso tengan el carácter de indígenas, existe la posibilidad de crear un proceso relativo al amparo en esta materia, de manera específica, y que se tramite igualmente ante los jueces de distrito

En caso de que la autoridad local no esté de acuerdo con la resolución dictada por la autoridad tradicional, la devuelva a ésta para que la deje insubsistente y emita otra tomando en consideración las observaciones hechas por la primera y como corresponda conforme al derecho indígena.

Por otro lado, respecto a la promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, se trata de establecer la obligación del Estado para lograr el mantenimiento, difusión y ampliación de sus culturas con la implantación de diversas políticas con las que podrán difundirlas por sí mismos, así como participar con las autoridades del Estado y conseguir que la población en general las conozca.

En otras palabras, deberán obtener espacios que favorezcan la difusión de las culturas; establecer en la Constitución General de la República los elementos encaminados a promover su desarrollo y coordinar las instituciones que tengan como objeto dicha promoción; además de la incorporación de las prácticas culturales a los programas de estudio de las escuelas públicas y privadas, facultad conferida al Ejecutivo Federal según lo señala el artículo 3 constitucional, con la salvedad de que los indígenas tendrían derecho a participar en la elaboración de los mismos, como lo establece la fracción VIII del citado artículo.

De igual forma, se aspira a que la educación que se les imparte a los indígenas incremente su acceso a la cultura, a la ciencia y a la tecnología para que así puedan mantener la comunicación con los no indígenas, y con el fin de que mejoren sus expectativas de progreso, tanto para perfeccionar los factores relacionados con el

proceso de producción y la calidad de los bienes, como para asumir los cargos dentro del gobierno de sus municipios o comunidades.

Del mismo modo, queda estipulado el hecho de que el Estado garantizará a los pueblos Indígenas las condiciones necesarias para hacerse cargo de su alimentación, salud y vivienda en un nivel aceptable pero, en este caso, se considera a los Indígenas en lo Individual y al Estado en sus diferentes niveles con sus respectivas competencias.<sup>45</sup>

En relación a los niños y a las mujeres indígenas, lo que se pretende es que se establezcan programas prioritarios para mejorar su alimentación y salud, así como su actividad y capacitación, respectivamente. Para ello el Estado destinará los recursos necesarios con el objeto de lograr su efectividad y apoyar a las mujeres para que estén en la mejor disposición de realizar las labores "propias de su sexo".

En otro orden de ideas, las autoridades tradicionales junto con las estatales, podrán acordar la formulación de programas rurales para fomentar el desarrollo de su municipio o comunidad, en los que se señale el aprovechamiento de las potencialidades humanas a través de actividades industriales y agroindustriales con las que satisfagan sus necesidades y obtengan un excedente para venderlo en el mercado; la coadyuvancia en la generación de empleos por medio de procesos productivos que aumenten el valor agregado a sus recursos y la mejora en la dotación de servicios básicos a las comunidades.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 87.

Existe también la propuesta de políticas sociales de protección a los indígenas migrantes, es decir, a aquellos que habiten fuera de territorio nacional o bien, fuera de sus comunidades de origen, en tanto estén prestando sus servicios en un lugar distinto a aquel en el que tiene validez la norma de su municipio o comunidad.

Ahora bien, por lo que hace a los principios de la nueva relación, éstos hacen alusión a que el gobierno federal logre la creación de una política de Estado que pueda llevarse a cabo en los términos que acuerden las partes.

Uno de los principios es el denominado "Pluralismo", referido esencialmente, al reconocimiento de que la nación mexicana se compone de diversas culturas, cuya base es el respeto a sus diferencias y que nace de la igualdad entre las mismas. Lo anterior tiene la finalidad de abatir la discriminación y las desigualdades económicas y sociales.

La "Sustentabilidad" es otro de los principios apuntados. El artículo 13.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, señala que "La utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera".<sup>47</sup>

De la anterior definición se desprende que el Estado quedará obligado a garantizar el vínculo de los sujetos indígenas con su hábitat, pero sólo respecto de los territorios que ocupan o utilizan actualmente.

---

<sup>47</sup> Artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT.

Dicha sustentabilidad quedará protegida con una indemnización por parte del Estado, en caso de que en el futuro se afecte la reproducción cultural de las comunidades, si con ello no se restableciera el orden alterado, entonces habrá instrumentos suficientes para la revisión del caso particular, y acciones de rehabilitación de los territorios en conjunción con los pueblos indígenas.

Otro de los principios es la "Integralidad", por medio de la cual el gobierno federal habrá de coordinar todas aquellas Instituciones que tienen relación directa con los pueblos indígenas. Además de aceptar mayor participación de éstos en el manejo transparente y honesto de los recursos públicos que les son destinados; Incluso puede fomentar las mismas prácticas a nivel estatal y municipal.

Respecto a la "Participación", se trata de garantizarla a los pueblos indígenas en relación a sus organizaciones para reforzar su capacidad en la toma de decisiones. Se sugiere la posibilidad de que cuenten con sus propios sistemas de gobierno con elementos que faciliten su desarrollo, y con apoyo del Estado a través de la colaboración con organizaciones de gobierno indígenas, con su incorporación a las políticas públicas y la modificación de las Instituciones del Estado en la materia para que actúen de común acuerdo con los sistemas de gobierno indígena.

La "libre determinación" es el principio más importante en lo que aquí interesa. Al respecto debe decirse que la misma respetará todos y cada uno de los ámbitos y niveles en los que practicarán su autonomía los pueblos indígenas, así como la

soberanía nacional, puesto que se ejercerá dentro del marco jurídico para los pueblos indígenas.

Es importante señalar que en los ASA se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a determinarse en diferentes niveles de gobierno, lo que traerá como consecuencia la autonomía de los mismos, y aparentemente se refieren a la organización municipal, de manera que, al integrarse en uno de los niveles dentro del orden jurídico nacional, difícilmente llegará a vulnerar la soberanía toda vez que la libre determinación se manifestará de acuerdo a lo estipulado en el mencionado orden jurídico.

Asimismo, el derecho nacional reconocerá las competencias asignadas a las autoridades tradicionales en relación con su desarrollo, toma de decisiones, formas de organización y modo de representación de los integrantes de la comunidad o municipio, así como del aprovechamiento de sus recursos naturales.

Por lo que hace al nuevo marco jurídico, pertenece a la parte final de las propuestas. En este apartado, se concertaron los compromisos asumidos por el gobierno federal, además de definir la forma y jerarquía que debieran adquirir para incorporarse al orden jurídico nacional. Puesto que algunos compromisos tendrán que ser ejecutados por las instancias locales, el gobierno federal quedará comprometido a animar a los gobiernos locales a tomar en cuenta dichos elementos con el fin de crear las mejores condiciones para la autodeterminación y autonomía indígenas.

Para ello, debe quedar establecido que los pueblos indígenas se constituirán en orden municipal que, a su vez, tendrá diversas variantes, ya sea municipios, asociación de municipios o comunidades con carácter inframunicipal, en cuyo caso será la

legislación del Estado correspondiente donde se estipule el ejercicio de la libre autodeterminación y de la autonomía, de manera que entonces su jerarquía será inferior a la estatal.

En este caso, los elementos que deben ser reconocidos por los órganos legislativos estatales son que las autonomías indígenas no tienen que ser consideradas en un criterio único, pues la mayoría de los pueblos y municipios que ocupan diferentes zonas geográficas; las características de su autonomía las definen los mismos indígenas; deben tomarse en cuenta las relaciones existentes entre las comunidades, entre éstas y los municipios y con el Estado, además de aquéllas entre los indígenas y no indígenas, la densidad poblacional, la situación geográfica, así como el grado de participación, tanto en las instancias de participación política, como en los distintos niveles de gobierno.<sup>48</sup>

En consecuencia, serán los propios indígenas quienes ejerzan su autonomía para conformar los órdenes jurídicos ya mencionados, que serán el ámbito de validez de aquélla, y que las legislaturas locales no podrán asignar sólo un patrón de organización para todos ellos, sino que deberán tener en consideración sus particularidades para facilitar la toma de decisiones sobre el asunto.

Ahora bien, en los casos en que haya municipios cuya población sea mayoritariamente indígena, o en los que sea posible realizar la remunicipalización para crear municipios en los que predominen los indígenas, se constituirían como órdenes jurídicos indígenas.

Por otro lado, las asociaciones de municipios a que hacen alusión los ASA están contemplados de alguna forma en el artículo

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 100.

115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que los municipios pueden asociarse para prestar los servicios públicos que les sean comunes, pero en este caso no se restringe a tales servicios, pues podrían hacerlo respecto de los bienes que les correspondan y en el marco de sus atribuciones.

Finalmente, en el caso de las comunidades, éstas contarían con una categoría inferior a la del municipio; su fin sería crear divisiones territoriales y de competencias dentro de los municipios. Estarían compuestas por aquellos indígenas cuando, debido a su número o a los obstáculos que se presenten en la remunicipalización, no pudieran formar municipios, entonces fundarían comunidades.

Respecto a la asignación de competencias, éstas se integrarán por normas de carácter constitucional porque los órdenes jurídicos indígenas estarán insertados en el orden jurídico nacional además, por supuesto, de sus muy particulares elementos, y serán sólo respecto de municipios o comunidades inframunicipales. En este sentido, las competencias que se otorgarían a dichos órdenes indígenas, versarían sobre derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales.

Los derechos políticos se refieren a la elección tradicional de las autoridades indígenas, así como a la composición de las nacionales, y en los órganos de representación nacional estarán presentes individuos indígenas.

Éstos se refieren principalmente, a que la designación de las autoridades en los municipios o las comunidades indígenas, se realizará del modo tradicional. Asimismo, aluden a la

integración de las autoridades nacionales y concluyen que quienes deberán actuar en los órganos de representación a nivel de toda la República, son los Indígenas en lo individual.

Por lo que hace a los derechos de jurisdicción, éstos se refieren a la competencia con la que contarán los municipios o comunidades indígenas para resolver los problemas que al interior de los mismos se susciten, lo que significa que las autoridades, las materias y los procedimientos que tradicionalmente se han practicado, serán reconocidos como parte del orden normativo indígena y que, a su vez, no podrán ser contravenidos por la legislación estatal ni por la federal, salvo los casos que señale la propia Constitución.

En relación a los derechos sociales, las competencias son respecto al reconocimiento de las formas tradicionales de organización social, así como también respecto de aquellas relativas a las instituciones indígenas. Otro aspecto importante es el que tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la población indígena, es decir, que los municipios o comunidades podrán contar con los recursos necesarios para hacer frente a los conflictos sociales que surjan dentro de su población, además de la asignación de recursos por medio de programas presupuestales, para elevar su nivel de vida.

Por otro lado, los derechos económicos se refieren a la producción y a la organización para el trabajo, que corresponderían ya sea al municipio, a la comunidad o a los indígenas en lo individual. En caso de que en la manera tradicional correspondan a los municipios o a las comunidades o a sus autoridades, entonces esta determinación se establecerá en el

orden jurídico municipal o de la comunidad. En caso contrario, cuando corresponda a los individuos, la competencia no será del municipio o de la comunidad, sino que se considerará como una particularidad de la libertad de trabajo, establecido en el artículo 5 Constitucional.

Finalmente, los derechos culturales tienen el objeto de desarrollar la creatividad y diversidad culturales para mantener las Identidades Indígenas, ya sea con la recaudación de fondos, con la elaboración de programas o con la realización de determinadas acciones para lograr sus fines.<sup>49</sup>

En otro orden de ideas, los ASA plantean la posibilidad de que las normas federales prevean el establecimiento de disposiciones reglamentarias de las reformas constitucionales, la revisión y la modificación de algunas leyes federales con el fin de introducir un nuevo apartado de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas para que, a su vez, los estados legislen sobre las funciones y facultes que se delegarán a los municipios o comunidades; el reconocimiento de las condiciones de autonomía y libre determinación de aquellos; la identificación de las características que expresen las situaciones y las aspiraciones de los pueblos indígenas de México.

Por último, la Conclusión es la parte final de los "Pronunciamientos" y contiene un resumen de la negociación, de los compromisos asumidos por el gobierno federal y del contenido de la nueva relación con los indígenas. En ella se señala la necesidad de eliminar las formas cotidianas de vida pública que generan desigualdad, discriminación y subordinación, además de

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 108.

hacer énfasis en el reconocimiento de los derechos políticos, de Jurisdicción, económicos, sociales y culturales que tienen los pueblos Indígenas. Asimismo, establece que la nueva relación entre éstos y el gobierno federal estará basada en el respeto a las diferencias, el reconocimiento de los Indígenas como elemento importante de la nacionalidad mexicana, y la aceptación de sus peculiaridades como componentes que definen la pluriculturalidad de nuestro orden Jurídico.

#### C.2.1.4) Las propuestas conjuntas

Este documento constituye una recapitulación de los temas abordados en las otras partes de los Acuerdos de San Andrés.

Por primera vez en los ASA se señala que las reformas constitucionales deberán tener como base la Igualdad de todos los mexicanos, sin establecer fueros que favorezcan a unas cuantas personas, no obstante el reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana apoyada en sus pueblos Indígenas, aunado al hecho de que éstos ejercerán su libre determinación y autonomía conforme a derecho, de acuerdo a la constitución de los órdenes Jurídicos correspondientes, municipio o comunidad, incorporados en los diversos estatales.

Sin embargo, se presenta una definición de los pueblos Indios distinta a la contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que sugiere que son aquellos que "teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la Imposición del régimen colonial, mantienen Identidades propias, conciencia de las mismas y la

voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas propias y diferenciadas."<sup>50</sup>

Difiere de aquélla en que en ésta se alude a los pueblos residentes antes de la Conquista, así como a la descendencia y a una herencia cultural; mientras que la del Convenio 169 alude a los pueblos existentes antes de la Conquista y hasta el establecimiento de las fronteras actuales de la nación, además de la continuidad histórica y el hecho de que se mantuvieran en casi todo o en parte las instituciones antiguas, respectivamente.

Pese a que ambas definiciones son diferentes, dentro de los ASA no se señala de manera expresa cuál de las dos es la que debe prevalecer, pues una, la de la OIT, forma parte de los "Pronunciamientos", y esta última es de las "Propuestas".

Una vez hecho esta observación, se reitera que los pueblos Indígenas se constituirán en sujetos con derecho a la libre autodeterminación, y contarán con la autonomía como expresión del mismo y que deberá manifestarse dentro del marco del derecho nacional. En este contexto, también será reconocido su derecho a asociarse en municipios con población predominantemente indígena, y la asociación de éstos con el fin de organizar sus actuaciones en tanto Indígenas.

Respecto a la remunicipalización, se precisa que la misma deberá fundarse en las consultas que se lleven a cabo en las poblaciones afectadas, además de que los municipios con mayoría indígena tendrán que ser depositarios de funciones indispensables para el ejercicio de su autonomía. En este sentido, las leyes orgánicas de los municipios correspondientes se

---

<sup>50</sup> Texto de los Acuerdos de San Andrés.

revisarán para adecuarlas al desarrollo, a las necesidades y a la organización de los pueblos.

Es importante señalar que en esta parte se manifiesta la urgencia de analizar las relaciones entre el gobierno federal con los estados y de éstos con los municipios, en virtud de que los derechos que les sean reconocidos a los indígenas se integrarán al orden federal, de manera que puedan establecer de forma conjunta, aquellos principios que constituirán la libre autodeterminación.

Por lo que hace a la participación de los indígenas en los órganos de representación nacionales y estatales, es la ratificación del derecho político de aquellos, así como el compromiso del Estado para darles mayor participación dentro de los mismos al agregar otros principios sobre la delimitación de los distritos electorales que les correspondan a los municipios o comunidades.

En relación al territorio, únicamente se determina que la relación entre éste y los indígenas debe estar precedida de una ocupación o utilización para que se presuma la existencia de un título jurídico. En consecuencia, el ámbito espacial de aplicación de la ley será aquél que quede delimitado por el orden jurídico del municipio o de la comunidad, es decir, los territorios en los que tengan su hábitat.

Por otro lado, y con el fin de conformar las autonomías indígenas, las legislaturas estatales considerarán los distintos derechos de los pueblos y de los individuos, tales como el derecho a desarrollar sus propias formas de organización en los diferentes ámbitos; a obtener el reconocimiento de sus sistemas

normativos internos, siempre y cuando respeten las garantías individuales; a un buen acceso a la jurisdicción del Estado; el derecho colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales, excepto en los casos en que corresponda directamente a la nación; a promover el desarrollo de sus culturas, lenguas, costumbres y tradiciones, y a mantener su identidad; formar parte de los órganos de representación política, gobierno y justicia en sus diferentes niveles; a acordar con otros pueblos o comunidades los mecanismos necesarios para el mejor aprovechamiento de sus recursos, así como sus proyectos y la defensa de sus intereses; y a designar a sus representantes conforme sus instituciones tradicionales.

Una cuestión de suma importancia, es la relativa a la condición de la mujer indígena, pues dentro de las "Propuestas" se plantea su participación en todos los niveles de gobierno y de desarrollo en los municipios o comunidades, en igualdad de circunstancias respecto de los varones.

Ahora bien, cuando surjan conflictos internos en una comunidad o municipio, el derecho aplicable deberá ser el tradicional, en virtud de que las normas y procedimientos para la resolución de ese tipo de controversias estarán reconocidas por el derecho nacional; sin embargo, si tales conflictos son de carácter interétnico, entonces el derecho aplicable será el común, ya sea federal o estatal. Empero, para que dichos municipios o comunidades estén en aptitud de impartir justicia, la competencia de las autoridades tradicionales deberán quedar bien establecida. Asimismo, para que uno de sus integrantes sea sancionado, se tomarán en cuenta sus condiciones económicas,

sociales y culturales, además de favorecer penas distintas a la cárcel aunque, si no es posible, entonces buscar que compurguen sus penas en un lugar cercano al de su origen para que puedan estar cerca de sus familiares y procurar su readaptación social. Otra de las pretensiones planteadas en esta parte de los Acuerdos es que en los juicios en que los indígenas sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y normas.

En la penúltima parte de este documento, se adicionan dos principios. El primero de ellos se denomina "Consulta y acuerdo", por el que las leyes, políticas, programas y demás acciones relacionadas con los pueblos indígenas tendrán que ser consultadas con los mismos, con el fin de que participen en la creación de normas jurídicas, lo cual puede darse de diferentes maneras.

El segundo principio se llama "Fortalecimiento del sistema federal y descentralización democrática", en el que se establece claramente que la relación con el Estado implica la delegación de ciertas facultades y recursos a los pueblos indígenas.

Respecto de los siguientes temas abordados en los "Pronunciamientos", el documento en análisis no ofrece contenidos novedosos.

#### **d) Autonomía Indígena**

Se basa en la concepción de la unidad nacional, que reconoce la capacidad de los pueblos indígenas de tomar sus

propias decisiones, de gobernarse y de participar democráticamente en los asuntos del país en todos los niveles.

La autonomía debe ser entendida como el derecho a tener una propia organización y la capacidad para interactuar con otros sectores sociales y culturales, sin que ello signifique necesariamente el fraccionamiento del Estado, sino al contrario, como un proceso de acercamiento encaminado también al reconocimiento institucional de los pueblos y de todo lo que les rodea.<sup>51</sup>

Cabe destacar que uno de los aspectos importantes que abarca la autonomía, se refiere a los recursos de las regiones ocupadas por indígenas. Es necesario y justo que éstos tengan cierto control sobre tales recursos, no sólo de los naturales o territoriales económicos, sino también de los culturales, pues las sociedades étnicas son capaces de crear y portar cultura, es decir, tienen un gran potencial creativo.

En relación con los recursos naturales, los indígenas deberían tener derecho de explotación y de consumo de acuerdo a sus necesidades, pero considerando a su vez, que no sean de aquellos sobre los cuales la nación tiene dominio directo y aun así, podrían establecerse condiciones bajo las cuales los indígenas puedan hacer uso, de alguna manera, de ciertos recursos.

Por su parte, los sistemas de organización indígenas son diferentes formas de ejercer su vida política; sus usos y costumbres son "la expresión de sistemas políticos propios, históricamente constituidos y tan legítimos como los estatales."<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> REYES TORRES, Juan Carlos, *Autonomía de los Pueblos Indígenas*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1999, p. 64.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, coord., *Constitución y Derechos Indígenas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 64.

Respecto a su sistema de administración de Justicia, es conveniente que su aplicación sea legitimada por el Estado, con las condiciones que el mismo establezca, pues se evitarían muchos problemas que se dan cuando intervienen las Jurisdicciones nacionales, estatales y municipales.

Es en este punto en que se puede hablar de un fuero Indígena, pues la organización de cada etnia sería respetada, y sus Jueces estarían facultados para aplicar la fuerza de su ley a los miembros de la comunidad. Ello garantizaría imparcialidad en la justicia; sin embargo, es de hacer notar que la aplicación del mencionado fuero Indígena, únicamente sería en casos en que la federación o los estados no se vieran afectados, ni directa ni indirectamente, en cuyo caso, el conocimiento de los asuntos sería competencia estatal o federal.

No está por demás decir que la naturaleza de la autonomía que en este caso se pretende, es únicamente funcional, no territorial, ya que de darse ese supuesto los temas a discutir estarían relacionados con la unidad nacional, principalmente; además, ni en los Acuerdos de San Andrés, ni en la propuesta de la COCOPA, se hace referencia al dominio político de su territorio, simplemente se refieren a él como su hábitat, al igual que en el Convenio 169 de la OIT.

Ahora bien, es de precisar que en el caso mexicano, lo que los pueblos Indígenas propusieron y que la versión de la COCOPA sostuvo, fue que su autonomía la ejercerían de acuerdo a los lineamientos establecidos por la ley nacional. En este sentido, la Constitución Federal sería un acuerdo pactado entre las

diversas culturas que conforman la nación mexicana, y que comparten una soberanía común.<sup>53</sup>

En otras palabras, el régimen autónomo significa que el pueblo reclama "sus derechos a un Estado propio y su derecho a la autonomía plena."<sup>54</sup>

En este sentido, no se puede hablar en absoluto del resquebrajamiento de la unidad nacional, pues a diferencia de Nicaragua, lo que ha propuesto la COCOPA proporciona facilidades para el ejercicio de dicha autonomía. En el caso de ese país centroamericano, se establece claramente el régimen relativo a las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica; sus derechos históricos han sido reconocidos en el marco de la nación y de su Constitución. El Estado les ha concedido autonomía regional, y todo desde mil novecientos ochenta y siete.

Este régimen prevé ciertas formas de gobierno: Consejos Autónomos, y las Regiones Autónomas tienen Jurisdicción en su territorio.

Resulta obvio que lo pretendido en el caso mexicano no es lo mismo que se logró en Nicaragua, de manera que carecen de validez los argumentos tendientes a desvirtuar la validez de los derechos indígenas a su autonomía como forma de ejercicio de la autodeterminación, y que les ha dado por llamarla la "balcanización" de México, pues evidentemente no tiene nada que ver lo uno con lo otro.

En síntesis, la forma en que los pueblos indígenas decidan ejercer su derecho a la libre determinación deberá ser el resultado

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, coord., op. cit. 235.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 119.

de un acuerdo con el Estado nacional que implica, necesariamente, que en los pueblos indígenas exista libertad para decidir, y que el Estado esté dispuesto a negociar condiciones aceptables para los pueblos indígenas.

## **CAPÍTULO IV.- SISTEMAS NORMATIVOS**

### **a) Legislación nacional**

#### **a.1) Reforma constitucional**

**a.1.1) Las iniciativas de la COCOPA-PRD, PAN Y Ejecutivo Federal-PRI.**

Estas tres iniciativas tuvieron como base de su elaboración, los Acuerdos de San Andrés (producto de la negociación entre el Ejército Zapatista y el gobierno federal) y el Convenio 169 sobre derechos de los pueblos Indígenas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Senado de la República el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

La primera que se conoció fue la de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y seis, misma a la que se adhirió el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Posteriormente, en marzo del siguiente año, el gobierno federal y el Partido Acción Nacional (PAN), dieron a conocer las suyas.

Al respecto es importante la participación que en la materia han tenido los partidos políticos, pues lo hace parte del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, situación que es a todas luces inédita porque en la historia de México los indígenas nunca mantuvieron un diálogo directo sobre sus necesidades con los mestizos o con el gobierno federal.

Cabe señalar que las propuestas del gobierno federal (PRI) y del PAN tuvieron como referencia básica la de la COCOPA, pretendiendo la reforma de los artículos 4, 18, 53, 73, 115 y 116

Constitucionales, pero reconocen la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, definición que de éstos establece el convenio 169 de la OIT, así como su derecho a la autonomía.<sup>55</sup>

Las iniciativas del PAN y del Ejecutivo Federal difieren de la propuesta de la COCOPA en que dentro del texto del artículo 115 no mencionan el reconocimiento expreso a la libre determinación de los pueblos indígenas en todos los niveles en que hagan valer su autonomía, además de su reconocimiento como entidades de derecho público. Sin embargo, estas iniciativas sí reconocen su autonomía y proponen como única vía de ejercicio al municipio, es decir, que aquellos pueblos indígenas que tengan esa categoría, podrán determinarse libremente. Al respecto, el PAN sugiere la creación de "Cartas Municipales", una especie de constitución para estos niveles de organización.<sup>56</sup>

Es evidente que los mismos pueblos indígenas tendrían que estar de acuerdo; además, si el municipio es uno de los tres niveles de gobierno, bien podría ejercer su autonomía como entidad federativa, aunque es obvio que esto es materialmente imposible, pues es bien sabido, las etnias en nuestro país no están asentadas en territorios determinados.

Sin embargo, los Acuerdos de San Andrés establecen que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas puede ser a través de cualquiera de los niveles de gobierno o de otras maneras, siempre que éstas respeten a aquellos.

---

<sup>55</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IX, ed. Porrúa, México, 2002, p. 473.

<sup>56</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *op.cit.* 474

Las Iniciativas en análisis, no obstante que reconocen el carácter pluricultural de nuestro país, sustentado principalmente en sus pueblos Indígenas, hacen uso indistinto del vocablo "comunidad Indígena", que debería ser definido dentro del articulado de las propias iniciativas, como se hizo en el estado de Oaxaca, cuya iniciativa de reformas en esta materia señala que son etnias los pueblos Indígenas, y las comunidades son las formas de organización en que tales pueblos existen.<sup>57</sup>

La iniciativa del PAN no establece la diferencia de estos términos; en cambio, la del entonces gobierno federal señala que "pueblo" es un elemento del estado mexicano, de manera que sólo hay un sujeto de derechos que es el pueblo mexicano; así que el hecho de reconocer que en su interior existen otros pueblos, implicaría una violación a la soberanía del Estado; en consecuencia, para que los pueblos Indígenas puedan ser sujetos de derechos, se habrían de fijar las categorías de ciudadanía y nacionalidad. Empero, a pesar de reconocer la pluriculturalidad de la nación mexicana, esta iniciativa señala que únicamente las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, los municipios con presencia Indígena, podrían ser sujetos de derechos.

Ahora bien, en cuanto a los principios que rigen la reforma indígena, y por lo que se refiere a la pluriculturalidad de la nación mexicana, estas tres iniciativas (COCOPA-PRD, PAN Y gobierno federal-PRI), la reconocen, así como que su fundamento son los pueblos Indígenas. De esta manera, el estado mexicano sería plurinacional y pluricultural. Primero porque se incluirían los derechos de las denominadas "naciones indígenas" de aquélla

---

<sup>57</sup> Ibidem.

**ESTA TESIS NO SALIÓ  
DE LA BIBLIOTECA**

mestiza; y segundo porque estarían incluidos los de las culturas extranjeras radicadas en México.

En cuanto a los sujetos de derechos, la COCOPA alude a la definición que da el Convenio 169 de la OIT, y que comparte el gobierno federal, mientras que el PAN la acepta de forma tácita al remitirse a los tratados Internacionales.

Respecto al derecho a la libre determinación, la iniciativa de la COCOPA lo establece claramente, así como que será expresado a través de su autonomía como parte del país, cuyas características son las mismas que se precisaron en los Acuerdos de San Andrés, tales como: la libertad para decidir sobre su organización social, política, económica y cultural; para la aplicación de sus sistemas jurídicos dentro del marco del respeto a los derechos humanos y de la mujer; además de que sus procesos, procedimientos y "sentencias o resoluciones" deberán ser sancionadas por autoridades Jurisdiccionales del Estado; para la elección de sus autoridades y para el ejercicio de sus propias formas de gobierno con la participación de las mujeres garantizada; para la participación y representación políticas; para usar y disfrutar colectivamente los recursos naturales que estén dentro de sus tierras y territorios, excepto aquellos sobre los cuales la nación tenga el dominio directo; para preservar y enriquecer sus lenguas y todos los elementos de su cultura e identidad; y para la adquisición, operación y administración de sus propios medios de comunicación.

Por su parte, el PAN reconoce autonomía a los pueblos indígenas en el ámbito municipal a través de las ya mencionadas Cartas Municipales, propuestas por los respectivos ayuntamientos y aprobadas por los congresos estatales, siempre y cuando respeten

las garantías individuales; los derechos de las mujeres y su participación en condiciones de igualdad; la conservación del medio ambiente; las condiciones en que sus procedimientos y resoluciones habrán de ser convalidadas por las autoridades jurisdiccionales del Estado; además de respetar las formas democráticas de acceso al poder, todo bajo ciertos principios como son la aplicación de sus usos y costumbres, la forma de elección de sus autoridades así como el reconocimiento de las mismas; la explotación de los recursos naturales en sus territorios con la excepción antes señalada y la conservación y fomento de todos aquellos elementos que sean parte de su cultura y de su identidad.

Sin embargo, en la elaboración de esta iniciativa se pasaron por alto tanto la representación política indígena a nivel local y federal, como lo relativo a la administración, adquisición y operación de sus propios medios de comunicación.

Por su parte, la iniciativa del gobierno federal se refiere, al igual que la COCOPA, a la autonomía como forma de ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas; en cambio, no hace referencia al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de territorio indígena, pues argumentan que este último es también un elemento del Estado, cuando en realidad está entendido como el hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, según lo ha establecido el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, de nueva cuenta los medios de comunicación son objeto de discordia, pues el PRI-gobierno federal señala que su adquisición, operación y administración será de acuerdo con las leyes que al respecto se emitan.

A pesar de las claras deficiencias que contienen las propuestas del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo Federal, marcan junto con la de la Comisión de Concordia y Pacificación - Partido de la Revolución Democrática, una etapa importante dentro de la historia de nuestro país, pues por primera vez se demuestra el interés hacia los pueblos originarios, de parte de la clase privilegiada y de la élite en el poder para integrarlos al resto de la población con la garantía del respeto por sus usos, costumbres y tradiciones.

#### a.1.2) Contenido de la Reforma en Materia Indígena

Después del largo proceso de discusión y aprobación de la Iniciativa de reforma, tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales, el catorce de agosto de dos mil uno, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la modificación de los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución General de la República, por la llamada "Ley Indígena".

Sin embargo, el proyecto aprobado dejó insatisfechos a varios sectores de la población, sobre todo a pueblos y comunidades Indígenas, aun cuando haya tomado en cuenta elementos importantes de otras Iniciativas. Es cierto que tiene algunos defectos, pero también es cierto que cuenta con otros aspectos que servirán para hacer las adecuaciones necesarias a la Carta Magna.

Así, tenemos que el artículo 1º incorporó a su texto original dos párrafos, el que formaba parte del artículo 2º antes de la reforma, y otro nuevo que se ha denominado "cláusula forma de igualdad":<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> CARBONELL, Miguel y Karla Pérez Portilla, coords. *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 15

*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 los derechos y libertades de las personas.*<sup>59</sup>

No obstante la buena fe del legislador, hay términos poco claros que pueden ser interpretados de diversas formas. Tal es el caso de las *capacidades diferentes*, pues en estricto sentido resulta obvio que todos contamos con capacidades distintas; o bien, en el caso de *preferencias*, lo que debió apuntarse en el texto constitucional es *preferencias sexuales*, así como las *opiniones*, porque en ese sentido, incluso aquellas expresiones que vayan en contra de los principios de nuestra constitución serían defendibles.

Afortunadamente estas imprecisiones son corregibles, y esperamos que en un futuro próximo se realicen las aclaraciones pertinentes.

Al respecto, también valdría la pena que el legislador investigara si en alguna ley, secundaria o reglamentaria, existe disposición que vulnere el principio de no discriminación, y en caso de encontrarla, hacer las modificaciones necesarias para adecuarlas al nuevo orden constitucional; en caso contrario, tales disposiciones servirían para declararlas inconstitucionales, aunque aparentemente aquéllas han sido derogadas, ello debido a que la ley superior deroga a la inferior y porque la ley posterior deroga a la anterior.

A pesar de las ambigüedades contenidas en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, éste constituye un gran avance

---

<sup>59</sup> Tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en materia indígena, pues ofrece a los estudiosos del Derecho la posibilidad de analizar las implicaciones y consecuencias de la misma, así como a desarrollar de mejor manera el tema de la igualdad en el aspecto teórico.

Respecto al artículo 2º, ya ha quedado señalado que su contenido original fue incorporado al anterior como párrafo segundo, de modo que el texto actual es completamente fruto de la reforma en materia indígena.

Su primer párrafo únicamente establece: *La nación mexicana es única e indivisible.*

El segundo párrafo señala que los pueblos indígenas 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.*

Al respecto, el párrafo sucesivo hace la siguiente precisión: *La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a cuáles se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.* Dicha conciencia es individual del sujeto, y para que exista certeza de la pertenencia de éste a una comunidad indígena, se podría contar con el auxilio de las autoridades municipales o tradicionales, así como con el acta de nacimiento, el dicho de testigos e, incluso, con la protesta de decir verdad del interesado.<sup>60</sup>

Por otro lado, el cuarto párrafo del artículo en análisis, ofrece una definición para las comunidades que integran un pueblo indígena, y son *aquellas que formen una unidad social, económica y*

---

<sup>60</sup> CARBONELL, Miguel y Karla Pérez Portilla, coords., op cit. 24

*cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

Sin embargo, de su lectura se advierte una omisión respecto de lo que establecen los Acuerdos de San Andrés, en el sentido de que no se tomaron en cuenta a aquellos indígenas que por una u otra razón no habitan más en su comunidad, sino en otras ciudades y hasta en el extranjero. No sería justo que al ser indígenas y tener conciencia de tal identidad, dejaran de aplicarse las normas que les están destinadas, o no gozaran de los beneficios o prerrogativas que otorga la ley a ese sector de la población. Y en todo caso, tienen derecho a dejar de ser considerados como indígenas y viceversa, así como también al goce de sus garantías individuales y de sus derechos humanos y de elección de las autoridades tradicionales.

Por otro lado, el quinto párrafo se refiere a que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones estatales, para lo cual deberán tomar en cuenta, además de lo estipulado en la Constitución Federal, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.<sup>61</sup>

Entonces, este artículo 2º se divide en los apartados A y B. El primero hace referencia a los derechos de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, o sea, los reconoce y garantiza y a la autonomía como su forma de ejercicio. En este sentido, podemos decir que este contenido se apega al texto de los Acuerdos de San Andrés y al de la iniciativa de la COCOPA.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Artículo 2º, quinto párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>62</sup> CARBONELL, Miguel y Karla Pérez Portilla, coords., op cit. 25.

Por su parte, el apartado B alude a una serie de prácticas y obligaciones de las autoridades para promover la igualdad de oportunidades para los indígenas, y la prohibición de acciones discriminatorias hacia los mismos.<sup>63</sup>

Dentro de las obligaciones de las autoridades, podemos mencionar las siguientes:<sup>64</sup>

- Promover el desarrollo regional de las zonas indígenas y mejorar las economías locales, así como las condiciones de vida de sus habitantes.
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en dichas comunidades, y apoyar la educación bilingüe e Intercultural, la alfabetización, la conclusión de educación básica, media superior y superior.
- Asegurar un adecuado acceso a los servicios de salud al mejorar la cobertura de los mismos a nivel nacional, así como el correcto aprovechamiento de la medicina tradicional.
- Propiciar acciones que faciliten el financiamiento público y privado con el fin de mejorar las condiciones de vida en las comunidades indígenas.
- Favorecer la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo con el apoyo de ciertos proyectos.
- Aumentar la red de comunicaciones para facilitar la integración de las comunidades indígenas.
- Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.

---

<sup>63</sup> Se entiende que la igualdad de oportunidades es para los indígenas respecto a los demás sectores de la población.

<sup>64</sup> Artículo 2º, apartado B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Proteger a los migrantes de los pueblos indígenas a través de políticas sociales que para ese efecto se establezcan.
- Tomar en cuenta las propuestas de los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los estatales y municipales.

Con el objeto de garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones antes señaladas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos asignarán una partida en el presupuesto de egresos de sus respectivas competencias, además de las formas y procedimientos para que las comunidades las ejerzan y vigilen.

Sin embargo hay quienes afirman que el contenido del apartado B del artículo 2º constitucional, abusa de la retórica de nuestra Carta Magna, pues la fijación de los principios de justicia que se Incluyen en el ordenamiento jurídico, debe hacerse con un lenguaje que dé lugar a situaciones claras que puedan exigirse en caso de incumplimiento.<sup>65</sup>

Por su parte, en relación el artículo 4º, solamente se derogó su primer párrafo incluido en la reforma de mil novecientos noventa y dos, relativo al reconocimiento de los pueblos indígenas y la composición pluricultural de la nación mexicana, así tenemos que en su lugar quedó aquel referente a la igualdad entre el hombre y la mujer.

Respecto al artículo 18 de la Constitución General de la República, se agregó un último párrafo que establece la posibilidad de que los sentenciados compurguen sus penas en los centros

---

<sup>65</sup> CARBONELL, Miguel y Karla Pérez Portilla, coords., op cit. 29 y 30.

penitenciarios más cercanos a sus domicilios, para facilitar su readaptación social y su reintegración a su comunidad.

De su contenido se advierte que esta disposición no se refiere únicamente a los indígenas, sino a todas las personas que estén en esa situación y obviamente, no excluye a aquellos.

Una de las ventajas de esta norma en especial, es que al compurgar la pena en una prisión cercana a su comunidad, facilita las visitas de familiares y amigos, lo cual puede contribuir a la reinserción del reo en su sociedad, independientemente del bienestar físico y emocional que implica.

Finalmente, el artículo 115 tuvo una pequeña modificación en su fracción III: se adicionó el último párrafo respecto de la coordinación y asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal *en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

Empero no quedan claros los alcances de esta disposición. Quizá se refiere a la coordinación y asociación de las comunidades indígenas que habiten varios municipios, y deseen hacer valer sus intereses ante los órganos del Estado.

a.1.3) Las controversias constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El seis de septiembre de dos mil dos, la Suprema Corte resolvió las controversias constitucionales que le fueron planteadas con motivo de la reforma constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.

El sentido de la resolución fue desechamiento por considerar que la controversia constitucional no era el medio idóneo para combatir la citada reforma, esto es, que los actos que lleva a cabo el poder reformador de la Constitución no son atacables por esa vía. Lo que significa que la Corte no estudió el fondo del asunto, es decir, no analizó lo argumentado por los promoventes, en su mayoría municipios del estado de Oaxaca.

La sentencia fue emitida con ocho votos a favor y tres en contra (los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Angulano y Juan Silva Meza asumieron esta última postura) y como ponente la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila.

Esta decisión tiene diversas consecuencias relacionadas con la reforma y con el ámbito constitucional en general.

En primer lugar, con esta resolución se da por concluido el proceso jurídico referente a la reforma, de manera que en lo sucesivo éstas sólo podrán ser atacadas a través del juicio de amparo.

En segundo lugar, esta sentencia permite desarrollar la reforma en materia indígena, lo que significa que las autoridades en los diferentes niveles de gobierno, tomen las medidas correspondientes en el área legislativa y previa consulta con las comunidades interesadas (según lo establece el Convenio 169 de la OIT), para que tales disposiciones constitucionales se vuelvan eficaces.

Asimismo, y como ya se mencionaba, la decisión de la Corte cierra la posibilidad de que los actos del poder reformador de la Carta Magna sean impugnables mediante las controversias constitucionales, además de que en el artículo 105, fracción I, no se

menciona expresamente dicho poder reformador y sin embargo, podrían haber sido considerados los sujetos que en él intervienen, lo que seguramente habría derivado en la decisión contraria, es decir, que las controversias son el medio adecuado para reclamar reformas constitucionales. Por el momento éstas sólo son atacables a través del juicio de amparo, por lo tanto, los efectos de la inconstitucionalidad de una reforma de esa naturaleza son inter partes.

Por último, esta controvertida resolución de la Suprema Corte, le ha valido severas críticas, pues hay quienes argumentan que las razones esgrimidas en ella no fueron suficientes para desechar las controversias.<sup>66</sup>

#### a.1.4) Ley de Desarrollo Social

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de dos mil cuatro, y entre los principios contenidos en la misma son de especial importancia el respeto a la diversidad y la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. El primero consiste en el reconocimiento de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias. El segundo se refiere al reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios

---

<sup>66</sup> Idem, p. 148 y 149.

para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la Jurisdicción del Estado.<sup>67</sup>

Por otra parte, los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social son: favorecer condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, al igual que garantizar el acceso a programas de desarrollo social, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la exclusión social; la promoción del desarrollo económico-social con el fin de crear y conservar el empleo, elevar los ingresos y perfeccionar su distribución; el fortalecimiento del desarrollo regional equilibrado; finalmente, garantizar la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.<sup>68</sup>

Asimismo, la atención de las autoridades se prestará de manera prioritaria en las zonas rurales o urbanas cuyos índices de pobreza y marginación demuestren tales insuficiencias y rezagos que hagan difícil el ejercicio de los derechos al desarrollo social estipulados en la presente ley.

Para que las citadas autoridades estén en posibilidad de prestar la atención necesaria a las comunidades que la requieran, el gobierno federal las revisará anualmente, tomando como base los estudios de medición de la pobreza realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y proporcionará esa información a la Cámara de Diputados para las

---

<sup>67</sup> Artículo 3, fracciones VII y VIII de la Ley General de Desarrollo Social.

<sup>68</sup> Artículo 11 de la Ley General de Desarrollo Social.

asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta manera, cuando éste sea aprobado, se formulará una Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria y se tendrá que publicar en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A pesar del evidente contenido económico y social de la ley en comento, lo que aquí interesa es únicamente la declaratoria de los principios definidos por el artículo 3 de la misma que ya se encuentran consagrados en la Constitución Federal.

#### a.2) Legislaciones estatales

Es de hacer notar que prácticamente todos los estados de la República y el Distrito Federal han incluido en sus Constituciones Políticas, Códigos Penales y de Procedimientos Penales, a los miembros de los grupos étnicos asentados en sus territorios, con la característica general que dentro de los datos que deben contener todas las averiguaciones previas y las sentencias, tendrán que incluirse, en su caso, el grupo indígena al que pertenezca el indiciado o el reo; durante la instrucción el Juez deberá allegarse dictámenes periciales que le permitan conocer a fondo la personalidad del inculcado y sus diferencias culturales respecto del resto de la población, así como las prácticas y características que como miembro de ese grupo pudiera tener.

Si llegara a presentarse voluntariamente ante el ministerio público, o si fuera detenido y no hable o no entienda suficientemente el idioma castellano, el citado funcionario debe designar un traductor.

Es por eso que al referirnos a diferentes estados de la República, sólo Incluiremos cuestiones válidas en cada uno de ellos.

#### a.2.1) Campeche

La Constitución Política de Campeche reconoce la composición pluricultural de su población, sustentada en los pueblos indígenas residentes en su territorio; tienen derecho, dentro de los límites jurídicos que marque la ley, al desarrollo y fortalecimiento del control y disfrute de sus recursos naturales, al uso de su propia lengua, sus formas e Instituciones de gobierno, sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas específicas de organización social y política, así como sus diversas manifestaciones culturales.<sup>69</sup>

Igualmente estarán protegidos los recursos naturales, los lugares sagrados y el patrimonio cultural de los pueblos Indígenas con la participación activa de los mismos.

El Estado garantiza la convivencia respetuosa entre sus habitantes, concede el debido valor a la diversidad cultural, estableciendo sanciones a los actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.

Por otro lado, la educación básica a cargo del Estado deberá incluir la enseñanza de una lengua indígena en las comunidades con regular presencia indígena; además apoyará el desarrollo y promoción de conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas.

También les garantiza un efectivo acceso a la jurisdicción del estado, y en los juicios en los que los indígenas sean parte, se tomarán en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales,

---

<sup>69</sup> Artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

usos y costumbres. De ser posible, el Juicio se realizará en su lengua, de lo contrario, será con el auxilio de traductores capaces.

En caso de que sea meritorio aplicar sanciones a miembros de los pueblos indígenas, se dará preferencia a tipos distintos a la privación de la libertad.

#### a.2.2) Chiapas

La Constitución Política del Estado de Chiapas, reconoce la composición pluricultural de su población, basada en sus pueblos indígenas que son: tzeltal, tzotzil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón y mocho; y protege a todos los indígenas pertenecientes a otros grupos que por diferentes circunstancias estén en territorio chiapaneco.

Asimismo señala que el Estado promoverá y protegerá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica, al tiempo que garantiza a sus miembros un efectivo acceso a la justicia estatal, a los servicios de salud y a la educación bilingüe que conserve y enriquezca su cultura. Reconoce su derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda decente y lo relativo a mujeres y niños.

Por otro lado, acepta la competencia de los grupos étnicos para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres, mismas que deberán ser tomadas en cuenta en los juicios y procedimientos en que alguno de sus miembros sea parte; además, cuentan con el derecho a que se les designe un traductor y defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura. Sin embargo,

en los municipios con mayoría Indígena, las controversias suscitadas entre sus habitantes se tramitan y resuelven con la intervención de sus autoridades y de acuerdo a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, debiendo siempre respetar los derechos fundamentales de las personas así como las garantías que consagra la Constitución General de la República.

Cuando algún indígena sea condenado por la justicia del estado, deberá compurgar su pena en el establecimiento más cercano a su comunidad con el fin de lograr su readaptación.

Aunado a lo anterior, la Constitución Política de Chiapas prohíbe todo tipo de discriminación por origen étnico, idioma, sexo, religión, costumbre o condición social, pues será sancionada en los términos que para tal efecto establece la ley.

Dispone la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, organismo público y autónomo cuya finalidad es "la protección, defensa, respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano, el fortalecimiento de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la Entidad..."<sup>70</sup>

Asimismo, manifiesta que el Poder Judicial reside en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Conciliación; en los municipios mayoritariamente indígenas serán Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas, y en los Juzgados Municipales.

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas contiene una sección dedicada al procedimiento aplicable en la justicia indígena, en la cual determina que la

---

<sup>70</sup> Artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

resolución de conflictos en los que las partes sean miembros de grupos étnicos, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones, valores culturales y prácticas jurídicas, con la posibilidad de aplicar los principios contenidos en ese título, respetando las garantías consagradas en la Constitución Federal y los derechos humanos.

A diferencia de las actuaciones celebradas ante las autoridades no indígenas, las que se practiquen en las comunidades indígenas no requieren ninguna formalidad, únicamente es necesario el levantamiento del acta para control administrativo con los detalles de la controversia, los razonamientos expuestos y la resolución emitida.

Además, los jueces de conciliación y paz indígena deben escuchar a las autoridades tradicionales antes de dictar sentencia, siendo ésta la única resolución que admite medio de defensa ante la sala indígena. Sin embargo, la aplicación de las sanciones será ajustada a las prácticas y costumbres jurídicas de la comunidad en que se lleve a cabo el juicio y a la Constitución Federal.

#### a.2.3) Chihuahua

La Constitución Política del Estado de Chihuahua contiene disposiciones aplicables a los miembros de las comunidades indígenas, tanto en materia civil, como penal, agraria, educativa y otras. Como es el caso de los juicios del orden civil, en los que cuando una de las partes sea indígena, la autoridad tomará en cuenta sus usos, costumbres y prácticas judiciales, lo cual tiene un especial significado, toda vez que no sólo se establece un equilibrio legal entre los contendientes, sino también humano al considerar los usos, costumbres y prácticas de los miembros de las comunidades étnicas.

En materia penal, los delitos cometidos en las comunidades indígenas por miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente en el pueblo que corresponda y la ley establecerá lo concerniente a la competencia, jurisdicción y todo lo necesario para dar cumplimiento a lo antes señalado; de lo cual se advierte, que prevalecen la ley y el orden, pero siempre con respeto a las prácticas tradicionales de los grupos indígenas.

En tratándose de las tierras pertenecientes a las comunidades étnicas, son imprescriptibles e inalienables. En cuanto a la enajenación y gravamen de las tierras o aguas que les pertenecen, se ajustarán a las disposiciones legales, pero, desde luego, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de tales pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que en materia civil rigen en el Estado de Chihuahua.

En el rubro de la educación, la ley debe establecer los mecanismos pertinentes para propiciar que ellos mismos la proporcionen y deja a elección de éstos, la educación bilingüe, la que se promoverá en todos los niveles cuando así lo soliciten los pueblos que habiten en el Estado.

La educación que imparta el Estado, como en el resto de la población, en el caso de indígenas también tenderá a desarrollar de manera armónica, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Además, se basará en los resultados del progreso científico, en el respeto a las culturas de los diferentes grupos étnicos y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Será

nacional, sin hostilidades ni exclusivismos, para evitar prácticas discriminatorias en su perjuicio; atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra Independencia política, al aseguramiento de nuestra Independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura plural, formada a partir de nuestra realidad pluriétnica; lo que puede interpretarse como la intención del Estado de inculcar en ellos un sentimiento de igualdad con respecto del resto de la población.

Por lo que hace a los servicios de salud que el estado proporcione, se coordinarán con las comunidades indígenas, atendiendo a su idioma, usos y costumbres.

Asimismo, faculta al Congreso del Estado para que dicte leyes relacionadas con su desarrollo integral, previa consulta con éstos, los que además, podrán nombrar un representante ante el Congreso, para cuando se discutan tales leyes.

Como otras legislaciones, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua prevé la práctica inmediata de diligencias tendentes a probar la identidad étnica de un inculpado cuando existe sospecha de que pertenece a alguna comunidad indígena; y en el caso de sentencias condenatorias dictadas en primera instancia contra personas que pertenezcan a algún grupo étnico, serán revisadas, de oficio, por las Salas del Supremo Tribunal de Justicia, esto es, aun sin que el sentenciado interponga el recurso ordinario correspondiente.

Sin embargo, el citado ordenamiento es omiso en prever las reglas que deberán observarse en los casos en que algún miembro de un grupo étnico que deba ser juzgado por las

autoridades penales comunes, no hable o entienda suficientemente el idioma castellano; ni si durante el proceso y al dictarse sentencia, deberán atenderse o no a sus usos y costumbres, o bien, si pueden intervenir las autoridades de su comunidad en las mencionadas etapas procesales.

La violación de los derechos humanos de las comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de trasgresión de tales derechos, son de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### a.2.4) Durango

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, señala que en esa entidad está prohibida toda clase de servidumbre que signifique explotación o menoscabo en la dignidad de los trabajadores. Asimismo, las leyes reconocen su diversidad cultural, y protegen y promueven el desarrollo de sus etnias, sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; recibirán educación bilingüe con el debido respecto a sus costumbres y tradiciones.

El Código Penal del Estado de Durango establece que tratándose de indígenas, el juzgador puede reducir hasta la mitad la pena impuesta según la naturaleza del delito.

#### a.2.5) Guerrero

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, señala que los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, cada uno en su respectivo ámbito de competencia, y de acuerdo con la Constitución Federal, "proveerán a la incorporación de los pueblos

Indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales".<sup>71</sup>

Asimismo, prevé la creación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos que, entre otras, cuenta con facultades para definir prioridades en la protección de los derechos humanos de sus Indígenas.

Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en su capítulo XI, establece los Comités de Desarrollo Indigenista, que serán fundados en aquellos municipios con alta presencia indígena para promover la armonía del etnodesarrollo municipal o regional.

Tendrán que colaborar con la Procuraduría Social de la Montaña y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en sus tareas y con los programas federales o estatales sobre desarrollo indigenista, y contarán con facultades para la promoción de la cultura de las distintas etnias que habitan el Estado, de la adecuada aplicación de las normas que protegen los derechos indígenas, con la posibilidad de recurrir tanto a la autoridad administrativa como a la judicial en caso de violación a los mismos, y finalmente, de la creación de programas de alfabetización para adultos indígenas, de educación bilingüe y bicultural.

El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero, al igual que la mayoría de los Estados de la República, dispone la designación de Intérprete traductor de la lengua de los Indígenas que intervengan en un proceso penal, además de incluir en las sentencias el grupo étnico al que pertenece el procesado, en

---

<sup>71</sup> Artículo 10 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

cuyo caso el juez deberá considerar las prácticas y costumbres que como miembro de ese grupo pudiera tener.

Así también, este código sustantivo plantea la posibilidad de requerir un dictamen emitido por peritos titulados, o en su defecto prácticos, sobre la cultura y las costumbres de los inculpados cuando sean miembros de un grupo indígena.

Ahora bien, para la aplicación de sanciones y medidas de seguridad, los jueces y/o magistrados deberán considerar, además de las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiaridades, la gravedad y el grado de culpabilidad del sujeto activo, las costumbres de su grupo étnico, según el artículo 56, fracción IX del Código Penal del Estado de Guerrero.

#### a.2.6) Michoacán

Su Constitución Política estipula que la ley protegerá y promoverá dentro de la estructura del propio Estado, el desarrollo de las culturas, recursos y formas particulares de organización social de las etnias asentadas en su territorio; asimismo, garantizará el efectivo acceso a la Jurisdicción estatal y en los juicios y procedimientos en los que algún miembro de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus usos y costumbres jurídicas, procurando la igualdad entre las partes, ello con la colaboración de los Ayuntamientos con población indígena, de conformidad con el artículo 90 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. De igual manera, los planes de desarrollo municipales contendrán los programas, proyectos y acciones encaminadas al bienestar de los grupos étnicos, con respeto estricto a sus formas de producción, de comercio, de usos y

costumbres y de su opinión a través de órganos tradicionales de representación.

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán establece que en caso de que el procesado presente promociones, puede hacerlo en su dialecto y el tribunal, de oficio, designará intérprete para que realice la traducción correspondiente.<sup>72</sup>

#### a.2.7) Nayarit

Establece el reconocimiento constitucional de la garantía de igualdad de sus habitantes ante las leyes, sin más diferencias que las que surjan de la condición natural o jurídica de los individuos.

De igual manera, promueve y protege el desarrollo de los valores de las etnias indígenas a través del reconocimiento de la composición multiétnica de sus habitantes, sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas, mismas que tienen derecho a la libre determinación mediante el ejercicio de su autonomía respecto de sus formas internas de convivencia, organización social, económica y cultural; creación de sistemas normativos, usos, costumbres; formas de gobierno tradicional, desarrollo, de expresión religiosa y artística, y la prerrogativa para proteger su identidad y patrimonio cultural.

La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas y tradiciones, así como la educación bilingüe y sancionará cualquier forma de discriminación. Igualmente, regulará la eficacia de sus sistemas normativos con procedimientos de convalidación; las

---

<sup>72</sup> Artículo 70 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.

autoridades judiciales procurarán el respeto a los derechos fundamentales de indígenas y por la dignidad e igualdad de las mujeres. De la misma manera se establecerán procedimientos sencillos y asistencia para los indígenas con el fin de contar con servicios eficientes del registro civil e instituciones relacionadas.

Los derechos sociales otorgados por la Constitución Política del Estado, los ejercerán los propios pueblos indígenas a través de sus autoridades o por los mismos interesados.

#### a.2.8) Oaxaca

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca reconoce el trabajo comunitario no remunerado o tequio, como uno de los usos y costumbres de los indígenas del estado. Igualmente, cuando dichas actividades tengan por objeto el beneficio social de la comunidad, siempre y cuando fueren resultado del consenso de sus integrantes, constituyen una forma de pago de las contribuciones al municipio. El reconocimiento que hace el legislador al tequio es tal que incluso permite la existencia de instancias comunitarias para resolver conflictos surgidos por causa de esas actividades laborales.

Asimismo, establece la obligación del Estado a no privar a ninguno de sus habitantes de los derechos y libertades que la misma consagra, por motivos diversos de los cuales se entiende que los pueblos y comunidades indígenas tienen las mismas prerrogativas que cualquier otro sector de la población.

Por otro lado, la Constitución del Estado de Oaxaca enumera los distintos grupos indígenas de la entidad, reconociendo las características culturales de cada uno y las variaciones derivadas

del dinamismo social. Igualmente coloca a otro grupo que históricamente ha sido objeto de discriminación, el afromexicano, al que otorga junto a los indígenas originarios de otras entidades federativas, la misma protección que a los del Estado de Oaxaca por el simple hecho de radicar en su territorio.

De la misma manera, armoniza la existencia de la organización social, jurídica y política de los pueblos y comunidades indígenas con las estructuras propias del derecho positivo. En este caso, los usos y costumbres no trascienden de la comunidad, es decir, son meramente internos. Cabe hacer notar que también promueve el desarrollo de los pueblos indígenas a partir de los recursos naturales con que cuente cada comunidad; la educación no es menos importante, ya que sólo a través de ella es viable dicho desarrollo.

Las manifestaciones artísticas y religiosas forman parte del patrimonio cultural no sólo de cada comunidad sino del Estado y la Federación. Es por ello que las autoridades locales están obligadas a protegerlas a través de los órganos administrativos que para tal fin se establezcan. El conjunto de derechos sociales lo pueden ejercer las autoridades políticas de las comunidades o alternativamente, quienes estén facultados legalmente para representarles.

Es de hacer notar que se eleva a rango de delitos aquellas conductas contra la población indígena del Estado; específicamente la discriminación por motivos de origen étnico en sus distintas formas y las conductas etnocidas. Es claro que el legislador se refiere a quienes durante siglos se dedicaron a exterminar poblaciones indígenas por intereses materiales en un atentado a la diversidad étnica de la entidad, así como también el saqueo cultural queda

establecido como delito. Los pueblos y comunidades Indígenas son susceptibles de migraciones y desplazamientos causados por conflictos; el Estado se obliga a protegerlos de dichos movimientos, pero en casos de excepción puede otorgar derechos y obligaciones que sean de su competencia con el fin de protegerlos y las medidas coercitivas para su observancia.

En relación a la competencia local, la garantía de acceso a la justicia y la protección jurídica contenidas en la Constitución Federal están respaldadas. Por una parte, subsana o busca subsanar una deficiencia que han padecido las comunidades Indígenas para tener acceso a la Jurisdicción local con los medios necesarios para hacerse entender en Juicio; por otra parte, lejos de Integrarlos al resto de la población, prefiere la existencia de órganos administrativos y Jurisdiccionales hasta cierto punto exclusivos para quienes reúnan la calidad de indígenas. Finalmente, el entorno social, económico, psicológico y cultural de los Indígenas que sean parte en procesos judiciales deberá tomarse en cuenta por el Juzgador desde el nacimiento hasta la extinción del proceso, con el fin de resolver en la forma más justa posible.

Las comunidades Indígenas de la entidad cuentan con sistemas normativos internos reconocidos en la Constitución local. Las autoridades comunitarias son las encargadas de dirimir los conflictos que se susciten en la comunidad misma. Para el ejercicio de dicha Jurisdicción las resoluciones emanadas de ésta obtendrán validez dentro del sistema positivo en los términos de la ley reglamentaria del proceso.

Por cuanto hace al desarrollo sustentable, establece a qué nivel del Estado le corresponde la obligación de permitirle a los

pueblos y comunidades Indígenas el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados dentro de su territorio y en el marco de la ley reglamentaria. En función del presupuesto económico, el Estado promoverá el desarrollo de los pueblos y comunidades en todos sus aspectos con el fin de ponerlos al día con el resto del país. Es de hacer notar que el desarrollo no implica abandonar la identidad indígena que el mismo artículo protege. Finalmente, se reconoce la necesidad de facilitar el acceso de las comunidades a los servicios del Registro Civil e Instituciones vinculadas con los mismos estableciendo sanciones en caso de incumplimiento.

Por otra parte, la designación de autoridades es un derecho irrenunciable e inalienable cuya observancia corre a cargo de un organismo autónomo del Estado denominado Instituto Estatal Electoral cuyos principios rectores serán:

- Actuar a partir de hechos probados y mediante actos fundamentados.
- Ejercer sus funciones observando en todo momento la ley vigente.
- Que en su actuar no influyan entidades jerárquicamente superiores, ni la simpatía o coincidencia de intereses que sus funcionarios pudieran tener con los partícipes de los procesos electorales.
- Ejercer sus funciones sin distraerse del objeto de las mismas.

En el caso de las comunidades indígenas, las tradiciones y prácticas democráticas a través de las cuales han designado a sus

autoridades continuarán observándose, imperando el sistema de partidos para la elección de diputados locales y gobernador del Estado.

En otro orden de Ideas, las tradiciones Indígenas y el respeto a las culturas de las etnias del Estado serán promovidas, difundidas y fortalecidas por un organismo de la administración pública del Estado.

Así también, la solución de conflictos que la ley considere Jurisdicción de las autoridades comunitarias se llevará a cabo de forma consuetudinaria, mas los usos y costumbres no podrán ser contrarios a la Constitución del Estado ni del derecho positivo vigente en el mismo. Aquellos casos que la ley no considere Jurisdicción de las autoridades comunitarias serán resueltos por los órganos Jurisdiccionales del Estado.

Es importante resaltar la cooperación entre las autoridades municipales y las comunidades Indígenas, pues resulta fundamental para mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la comunidad en general, y para la eficiencia de la administración pública descentralizada del Estado.

Por lo que hace al derecho a la educación, éste le corresponde a todos los individuos, desde la básica, que será obligatoria. Para ello, el Estado y los Municipios deberán adaptar los sistemas, planes y métodos de enseñanza a las necesidades de desarrollo del Estado.

Asimismo, establece que el conocimiento de las características de cada región étnica y del Estado en general, es fundamental para mejorar las condiciones de vida de los oaxaqueños. Finalmente, promueve la enseñanza del español en las

comunidades indígenas para integrarlas al desarrollo nacional, sin que ello implique la pérdida de su lengua, la cual preservan.

El artículo 127 de la Constitución Política del Estado, reconoce su configuración natural y cultural propia; la variedad de estos dos ámbitos favorece las actividades turísticas cuya difusión y promoción están a cargo de un órgano administrativo local.

Con el objeto de garantizar su viabilidad a largo plazo como actividad económica fundamental del Estado en beneficio de todos los pobladores, la autoridad administrativa se obliga a crear un marco jurídico de cuya observancia halla una real protección a los atributos naturales y etnográficos de la entidad. En otras palabras, que la actividad turística lejos de deteriorar el entorno del Estado es fundamental para el desarrollo sustentable.

Retomando la elección de las autoridades locales, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece que en todas las elecciones municipales llevadas a cabo en las comunidades indígenas se respetarán los usos, costumbres y prácticas existentes, siempre y cuando sean democráticas. Así, se prohíben por ejemplo el voto restringido a mujeres o bien, la elección por cooptación hecho por los ancianos del lugar, o la elección por cooptación entre quienes hayan cubierto una aportación económica.

Entre las diversas facultades de los Ayuntamientos, señala la posibilidad de cooperación con las comunidades indígenas para llevar a cabo el tequio o trabajo colectivo en beneficio común, no remunerado, entendido como una entidad productiva propia de dichas comunidades.

Ahora bien, en el caso particular de Oaxaca, existe una Procuraduría para la Defensa del Indígena, que es un organismo de la

administración pública del Estado y en su Interior se encuentra la Defensoría de Oficio para la asistencia Jurídica de personas que carezcan de defensor para los procesos penales, de acuerdo con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la fracción IX del artículo 20 establece que el procesado desde un principio será informado de los derechos que en su favor consigna la Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

De esta forma, el sistema judicial del Estado de Oaxaca independiza la función de defensa que a nivel federal corre a cargo de un organismo Interno del Poder Judicial de la Federación y en comparación la deposita en un órgano distinto al Poder Judicial local y a la autoridad ministerial, lo cual le otorga cierto grado de independencia por cuanto hace a los Intereses que protege, es decir, la defensa del Indígena o persona de escasos recursos, e incluso de grupos sociales que por su vulnerabilidad lo soliciten. No solamente puede actuar en la defensa de todos esos sujetos de derecho cuando exista una situación de conflicto con la ley penal, sino que puede hacerlo cuando se trate de acciones tendientes a proteger y preservar la cultura y desarrollo de las comunidades indígenas del Estado.

Entre las atribuciones del Procurador para la Defensa del Indígena, se encuentran:

- Debe actuar conforme a lo dispuesto en esta ley, y es un elemento indispensable para el su cumplimiento.
- Puede actuar por sí mismo o mediante los órganos de la dependencia.
- Debe dictar el reglamento de la Procuraduría.
- Debe informar al Gobernador del Estado sobre la gestión al frente de la Procuraduría.
- Debe aprobar el Programa de Trabajo de la entidad cada año.
- Es representante legal de la Procuraduría en todos los asuntos de su competencia.
- Promoverá la creación de la bolsa de trabajo para los Indígenas liberados. Esta atribución busca promover el empleo de quienes se encuentren en la hipótesis señalada para que tengan un modo honesto de vivir cuando sean liberados después de cumplir una pena privativa de libertad, o haber sido sujetos a proceso judicial con libertad condicional, provisional o preparatoria.
- Los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, al igual que el resto de la población del Estado (y del país), son sujetos de la Jurisdicción de cualquier órgano facultado para ello, sin limitar ese acceso a la materia penal, para que actúen en cualquier rama del derecho. Cuando carezcan de defensor, la asesoría que reciban deberá ser en cualquier proceso, penal o no penal. Su pertenencia a grupos o comunidades indígenas y /o la

escasez de recursos no les limita su derecho a la Jurisdicción.

- La Procuraduría recibe recursos del Estado o Instituciones federales, estatales o municipales para el pago de fianzas y multas con el fin de liberar a presos indígenas. Asimismo, a través del Procurador, el órgano mismo funge como custodio de esos recursos y como entidad encargada de recuperar lo que en este rubro aplique.
- Con fines académicos o científicos, el Procurador participará en foros para dar a conocer a los grupos étnicos en todas las áreas (cultural, social y económica), así como exponer la protección que tienen.
- El Procurador para la Defensa del Indígena puede solicitar la acción de la Secretaría General de Gobierno del Estado ante los órganos de Justicia competentes, por conductas antijurídicas llevadas a cabo en perjuicio de quienes se encuentren privados de la libertad en los sitios designados para ello durante cualquier parte del proceso o previo a éste.

Por su parte, los Defensores de Oficio tienen las siguientes facultades:

- Aceptar, dirigir y ejecutar los actos y recursos procesales para la defensa de los reos indígenas o de escasos recursos que carezcan de defensor por ellos designado, aplicando para ello sus conocimientos

profesionales y observando en todo momento lo establecido en la ley, y en su caso, el contenido doctrinario.

- Debe promover la libertad de los reos Indígenas ante las autoridades competentes.
- Promueve la tramitación de juicios en primera y segunda instancia, así como el cumplimiento de los procedimientos y el ejercicio de recursos procesales que a cada una corresponda.
- Tienen obligación de ofrecer y promover ante la instancia aquellas pruebas cuya utilidad es eximir a su defendido de la probable responsabilidad de la comisión de un delito.
- Es muy importante la función que desempeñan los defensores de oficio ante las autoridades Jurisdiccionales sin que ello implique un perjuicio a los Individuos o grupos sociales que representan. El defensor de oficio participa tanto en juicios del orden común como en los constitucionales, Interponiendo los recursos que en cada etapa considere pertinentes.
- Si la cuantía del delito permite la libertad bajo caución en las fases de indagatoria o enjuiciamiento, se busca que no le sea negado este beneficio al detenido o procesado. La omisión hecha por la autoridad que corresponda a la etapa del proceso para permitirle la libertad bajo caución supone un acto de discriminación por diversos motivos, bien sea que lo considere ignorante de los derechos procesales que

tiene, porque crea que puede evadirse del proceso, etcétera. En estos casos, es deber el defensor procurarle a su defendido las mejores condiciones para el desarrollo del proceso, entre los que destaca la libertad.

- El defensor debe exigir a las autoridades penitenciarias del Estado que los recintos destinados a la privación de la libertad por ejecución de sentencias o prisión preventiva, sean aptos para que en ellos habiten seres humanos. Las condiciones mínimas de habitabilidad se encuentran en las disposiciones relativas a la ejecución de sentencias, sanciones y medidas restrictivas de libertad.
- En aquellos delitos que admitan el perdón de la parte ofendida, el indulto otorgado por el Ejecutivo del Estado, la remisión de la pena o la libertad preparatoria de reos, el defensor buscará según esta ley, que le sean otorgados a sus defendidos los derechos que puedan tener. Los sentenciados se benefician de estos mismos derechos y los pueden ejercitar de forma retroactiva en virtud de reformas posteriores a la fecha en que se les dicte sentencia; por el contrario, si les perjudica una modificación, adición o nueva ley, no se les aplicará.
- Los defensores lo son no solamente de las partes demandadas o presuntos responsables; la parte ofendida por un delito tiene derecho a que se administre justicia y se repare el daño si es posible. Así,

el defensor no solamente actúa en beneficio de los sujetos considerados responsables, sino que actúa también en favor de los ofendidos por la comisión de un delito en atención al derecho a la Jurisdicción.

- La materia penal no es la única en que pueden intervenir los defensores de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. Pueden defender los intereses o derechos de Indígenas o personas de escasos recursos que sean parte en cualquier juicio de otras materias distintas a la penal y en procesos administrativos.
- Para que puedan actuar en un proceso, deberán haber sido nombrados directamente por el inculcado o bien cuando la autoridad Jurisdiccional que conozca del caso así lo ordene. Les está prohibido brindar asesorías si no han adquirido el carácter de defensor.
- La única remuneración que recibirán los defensores por su trabajo será la que les otorgue el Estado. Por ello no pueden exigir, solicitar o aceptar pago alguno hecho por los defendidos, ni esperar de éstos gratificación alguna.
- Con el objeto de constatar el estado en que se encuentran los locales destinados al cumplimiento de sentencias privativa de libertad, a la prisión preventiva y los recintos de reclusión psiquiátrica, los defensores deberán visitar todos esos locales e informar de ello al Procurador para la Defensa del Indígena.
- Igualmente, deben visitar a sus defendidos cuando éstos se encuentren reclusos, para mantenerlos al

tanto del estado del proceso y que a través del intercambio de opiniones se lleve a cabo la defensa en la mejor manera posible.

- Los defensores de la Procuraduría para la Defensa del Indígena no pueden abstenerse de asesorar a los indígenas o personas de escasos recursos en juicios no penales. En concreto, se refiere a los conflictos agrarios, en los que podrán asesorar a cualquiera que reuniendo las condiciones señaladas lo requiera, para lo cual deberán ejercer los recursos procesales que la Ley Agraria otorga.
- Si en un juicio penal se ha excedido el término máximo para dictar sentencia que señala el artículo 8, fracción VIII de la Constitución del Estado de Oaxaca, el inculcado deberá ser puesto en libertad. El defensor tiene el deber de llevar a cabo los actos procesales de su competencia cuando el delito permita libertad condicional, bajo caución o preparatoria, elaborar un estudio socioeconómico del indígena o persona de escasos recursos, para que el juez fije el monto de la caución con fundamento y que no sea excesiva ni desproporcionada.
- El defensor deberá integrar un expediente con las generales del defendido; el mismo expediente contendrá además un registro de todos los documentos relativos al proceso. Esto sirve para llevar a cabo la defensa en la mejor manera posible.

- Cuando a un procesado o presunto responsable se le otorgue libertad provisional, preparatoria o condicional cuya caución se hubiere cubierto por la Procuraduría para la Defensa del Indígena, los defensores deben dar un seguimiento cuidadoso al proceso, y buscar la forma en que se recupere la garantía.

Lo anterior representa sin duda un avance en el ámbito del derecho indígena del estado de Oaxaca, y es a su vez, un ejemplo para el resto de las legislaturas estatales y federal, pues a pesar de que puedan existir fallas en la defensa y asesoría a los miembros de grupos étnicos o vulnerables, el propósito de ofrecerles el apoyo que necesitan al momento de enfrentarse a la Jurisdicción del Estado manteniendo el respeto a los usos, costumbres y tradiciones que practiquen como miembros de grupos étnicos, es un paso importante en el reconocimiento de los mismos dentro del derecho nacional.

#### a.2.9) Quintana Roo

La Constitución Política de Quintana Roo acepta que los miembros de los grupos étnicos resuelvan sus conflictos jurídicos de conformidad con sus usos, costumbres y tradiciones, pero también señala que la ley creará el sistema de justicia indígena a cargo de jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas que funcionen en sala, en tribunales unitarios o en instituciones que de acuerdo con las comunidades, determine el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En el mismo sentido, manifiesta que la ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social, así como garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.<sup>73</sup>

En ese sentido, el sistema de justicia indígena estará regido por los lineamientos expuestos por la Constitución y la ley reglamentaria relativa, o sea, la Ley de Justicia Indígena para el Estado de Quintana Roo, publicada el catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; e inició su vigencia en la misma fecha. En su artículo 1 indica que dicha ley es de orden público e Interés social, aplicable en las comunidades en que se establezcan los órganos jurisdiccionales previstos por la misma; además, garantiza el pleno ejercicio de los derechos por ella contemplados.

Su finalidad es la creación del sistema de justicia indígena que ayude a resolver las controversias de carácter jurídico que tengan lugar dentro de las comunidades indígenas y entre sus miembros. Resalta el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia es el órgano encargado de ejercer la función jurisdiccional en esta materia, así como también el que el artículo 4 de esta ley, expresa únicamente la posibilidad que tienen todos los miembros de las comunidades indígenas, de someter tales conflictos al conocimiento de los órganos del sistema citado.

Así, tenemos que el sistema de justicia indígena es definido como "el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de

---

<sup>73</sup> Artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

las comunidades indígenas el acceso a la Jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia.<sup>74</sup>

Asimismo, establece que la justicia indígena es alternativa a la vía Jurisdiccional ordinaria y a la de los Jueces de fuero común, que sin embargo, siempre estará pronta para su aplicación.

A pesar de que pudiera parecer un esfuerzo loable por parte del Gobierno del Estado, para lograr que los indígenas obtengan resoluciones justas a sus conflictos internos, sin tener necesariamente que exponerlos a juicios llevados a cabo ante jueces y magistrados ordinarios, la expedición de esta ley representa un obstáculo para el pleno ejercicio de su derecho a la libre determinación, con una aparente falta de respeto a sus usos, costumbres y tradiciones en la solución de controversias, pues es el propio legislador quien dispone la conformación de los órganos de este sistema de Justicia, tales como el Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, que se integrará con un magistrado de asuntos indígenas designado por el Tribunal Superior de Justicia y cinco representantes designados por cada centro ceremonial maya. Este Consejo estará a cargo de la vigilancia en el desempeño de los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, además de validar los nombramientos y velar porque los órganos correspondientes cuenten con lo necesario para su funcionamiento.

Otro ejemplo es que el Tribunal Superior de Justicia, a propuesta del Consejo de la Judicatura citado, designará a los jueces tradicionales, que al igual que los magistrados de asuntos indígenas,

---

<sup>74</sup> Artículo 6 de la Ley de Justicia Indígena para el Estado de Quintana Roo.

deberán ser personas respetables en la comunidad, que conozcan su lengua, usos, costumbres y tradiciones.

Igualmente, establece las competencias de estos funcionarios que en materia penal son:<sup>75</sup>

- Robo, daños, fraude y abuso de confianza, que no excedan de cien salarios mínimos.
- Abigeato, respecto de ganado menor.
- Abandono de personas.
- Todos los demás delitos que se persigan por querrela de parte, de acuerdo a Código Penal del Estado.
- Los anteriores cuando los cometa un menor de dieciséis años, únicamente si las sanciones tienen carácter tutelar conforme la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado.

Sin embargo, cuando las circunstancias de comisión de uno de los delitos mencionados represente peligro para la comunidad, o tenga cierta importancia social, el Tribunal Superior de Justicia podrá atraer el caso y turnarlo al Juez competente, no sin antes haber escuchado al juez tradicional.

Asimismo, enumera las penas y medidas de seguridad que pueden imponer los jueces tradicionales, a saber:<sup>76</sup>

- Vigilancia de la autoridad.
- Multa de hasta treinta salarios mínimos.
- Reparación de daños y perjuicios.
- Trabajo a favor de la comunidad.

---

<sup>75</sup> Artículo 17 de la Ley de Justicia Indígena para el Estado de Quintana Roo.

<sup>76</sup> Artículo 21 de la Ley de Justicia Indígena para el Estado de Quintana Roo.

- Prohibición de ir a determinada circunscripción territorial o de residir en ella.
- Decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito.
- Las demás que prevenga la ley.

Amén de lo anterior, establece los mecanismos para la consignación ante los Jueces tradicionales y del procedimiento que se llevará a cabo ante los mismos.

Por otro lado, el treinta y uno de Julio de mil novecientos noventa y ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, cuyo objetivo es el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los indígenas del Estado, además de establecer las obligaciones de la administración pública estatal y municipal en la construcción de las relaciones con comunidades indígenas, así como elevar el bienestar social de sus miembros a través de la implantación de programas y presupuesto específicos.<sup>77</sup>

La aplicación de esta ley se sujeta a los lineamientos expresados en el Convenio 169 de la OIT y a las garantías consagradas en la Constitución Federal y en la del Estado de Quintana Roo.

De igual manera, reconoce y protege los derechos, usos, costumbres y tradiciones de los indígenas que ingresen en territorio quintanarroense, independientemente de su nacionalidad, y serán incluidos en los programas de desarrollo.

Aunado a ello, incluye disposiciones encaminadas a respetar sus derechos, cultura, acceso a la educación así como a los

---

<sup>77</sup> Artículo 2 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

servicios de salud, protección de la igualdad de la mujer, así como su participación en la vida comunitaria, y de la dignidad de niños y ancianos.

El artículo 60 de la ley en comento, prevé la creación de la Procuraduría de Asuntos Indígenas a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para desempeñar funciones ministeriales en las comunidades indígenas y asesorar a sus integrantes en los diversos trámites que soliciten.

Cabe destacar que en esta ley se contempla el delito de etnocidio (artículo 62), definido como la provocación, por cualquier medio y sin el consentimiento de las víctimas, de la pérdida temporal o definitiva de su función orgánica reproductora, o la comisión de delitos contra la vida y la salud personal de dos o más indígenas; sancionado con pena de prisión de tres a diez años, sin embargo, cuando sea ejecutado por dos o más personas, se impondrán de seis a doce años.

Se equiparará al etnocidio cuando se obligue a los indígenas mayas, por medio de la violencia física o moral, a abandonar, rechazar o atacar sus usos, costumbres, tradiciones, idioma o su cultura y se sancionará de seis meses a tres años de prisión.

Es importante hacer notar que el artículo tercero transitorio, dispone la inclusión de esta ley en los libros de texto para que la niñez del Estado la conozca.

#### a.2.10) San Luis Potosí

Al igual que otras entidades, el estado de San Luis Potosí reconoce, a través de su Constitución Política, la composición pluricultural de su población, así como el derecho a

preservar la forma de vida de los pueblos indígenas asentados en su territorio; igualmente señala que "la ley promoverá el respeto y el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, medicina tradicional y modos específicos de organización comunitaria."<sup>78</sup>

Por otro lado, garantiza a los Indígenas el efectivo acceso a la justicia del Estado y en los juicios y procedimientos en que sean partes, se tomarán en cuenta sus usos y costumbres, además de su derecho a contar con un traductor en caso de que no hablen o entiendan bien el castellano.

Asimismo, determina que el Estado promoverá la creación de Consejos Indígenas en cada etnia, cuyo objetivo será coadyuvar y auxiliar en la función estatal de acuerdo a las formas específicas de organización que determinen.

Además, la educación que imparta el Estado deberá darse en la lengua madre y en español.

Así también, los defensores sociales que asesoren a indígenas deben hablar y escribir la lengua respectiva independientemente del castellano.

Adicional a lo anterior, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí señala que por lo menos tres visitadores deberán acudir constantemente a las zonas indígenas del Estado para prestar los servicios de la Comisión, y para ello deben hablar correctamente las lenguas de la zona en la que se desempeñen o bien, auxiliarse de un traductor competente.

---

<sup>78</sup> Artículo 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

#### **a.2.11) Sonora**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora reconoce la composición pluricultural de su población, especialmente la de sus grupos étnicos. El Estado se compromete a proveer lo necesario para el respeto de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas propias de organización social y a garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción estatal; y señala como facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, la protección y conservación de la cultura de los grupos indígenas asentados en sus territorios.

#### **a.2.12) Veracruz**

La Constitución Política de este Estado reconoce su composición pluricultural y multiétnica, sustentada en sus pueblos indígenas. Señala que la ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social; además de garantizarles un efectivo acceso a la jurisdicción del estado y en los juicios y procedimientos en los que sean parte, se tomarán en cuenta sus usos y costumbres.

También reconoce su derecho a la libre determinación, expresada en su autonomía, dentro de los límites constitucionales. De igual forma, el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales será de acuerdo a las formas y modalidades que ha establecido la Constitución Federal.

Por otro lado, la educación en las comunidades indígenas será bilingüe, laica, obligatoria y pluricultural, con respeto y conocimiento de las demás etnias existentes en la

entidad, a sus propias tradiciones, usos y costumbres, su etnohistoria y cosmovisión.<sup>79</sup>

El Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, dispone el establecimiento de cinco visitadurías en dicha Comisión, entre ellas la de Asuntos Indígenas, cuyas funciones más importantes son:<sup>80</sup>

- La atención y solución de los asuntos planteados a la Comisión en conjunto con la Presidencia de la misma, en los que estén involucrados indígenas residentes en el Estado.
- Junto con la Visitaduría de Asuntos Penitenciarios, atender y realizar los trámites necesarios de las peticiones verbales o escritas de los indígenas internos en los centros de readaptación social de Veracruz.
- Con el fin de lograr mayor eficacia en la atención a los indígenas, la Visitaduría contará con el apoyo de Representantes Étnicos en las ocho zonas indígenas del Estado.
- Conocer, realizar investigaciones, plantear propuestas y hacer estudios que resuelvan los asuntos en los que se vean involucrados los indígenas en el Estado.
- Hacer estudios y plantear propuestas que tiendan a mejorar la situación de los indígenas veracruzanos.

---

<sup>79</sup> Artículo 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

<sup>80</sup> Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, artículo 46.

Por otra parte, este Reglamento señala que los Representantes Étnicos deben ser originarios de alguna de las comunidades indígenas asentadas en la zona que vaya a representar, además de gozar de buen prestigio entre los habitantes, reconocida vocación al servicio comunitario, y hablar las lenguas de esa zona; sus funciones serán de orientación y gestión en los asuntos que los indígenas requieran, recibir quejas de violaciones a los derechos humanos, realizar diligencias solicitadas por la Visitaduría, Delegación o Dirección de la Comisión Estatal; remitir los casos que necesiten asesoramiento, gestión o representación legal ante alguna autoridad u organismo, a las Direcciones de Gestoría y de Ayuda Humanitaria, previo acuerdo de la Comisión Estatal; apoyar la cultura de los derechos humanos entre la población que representa. Estos funcionarios tienen el carácter de Visitadores Adjuntos.

#### a.2.13) Yucatán

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, señala que los ayuntamientos no podrán tener injerencia en los asuntos judiciales o en aquellos relativos a la administración ejidal de las comunidades indígenas.

Por otro lado, el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán fue creado con el propósito de dar asesoría y asistencia legales a los indígenas mayas del estado, ya sea que formen parte de un proceso judicial o que estén privados de su libertad; asimismo, los apoya en el acceso a la Jurisdicción del Estado en los tres niveles de gobierno, respetando su idioma, cultura e identidad étnica, para lo cual se propone la realización de estudios

antropológicos sociales, para que el juzgador conozca mejor la personalidad y el origen de los inculpados indígenas, y poder así comprender su diferencia cultural. De igual manera, con la atención de las solicitudes de traducción y el trato justo y equitativo que brinden a los mayas los órganos impartidores de justicia.

Es importante señalar que se firmó un convenio con la Defensoría Legal del Estado, con la finalidad de sentar bases y mecanismos que permitan a los indígenas mayas de Yucatán, tener un efectivo acceso a la jurisdicción del estado, tales como la implementación de un curso de lengua maya para los defensores de oficio a cargo del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán; la capacitación de sus defensores en derecho indígena para que puedan ofrecer una mejor asistencia legal a los mayas que los necesiten; proporcionar peritos intérpretes de lengua maya que garanticen una comunicación adecuada entre los procesados, sus defensores y las autoridades correspondientes.

#### b) Tratados Internacionales

En el Derecho Internacional el reconocimiento de los derechos humanos y de los sociales, ha sido más completo, y algunas veces, anterior a los nacionales.

El Tratado de Versalles de 1919 es el primer antecedente del reconocimiento a los derechos sociales de los pueblos y aunque no se refiere específicamente a los indígenas, estableció las bases para su aceptación.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, proclamada el diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, incluye principios de igualdad, no

discriminación, libertad, defensa, de juicio justo, dignidad, etcétera. Sin embargo, no tiene carácter coercitivo en virtud de que no es un ordenamiento jurídico internacional y porque tampoco señala consecuencias en caso de que los miembros de la ONU no sigan tales disposiciones, ni las medidas de seguridad necesarias para su aplicación.

A pesar de que esta Declaración omitió la referencia a los derechos individuales, la ONU emitió dos resoluciones alusivas a los pueblos indígenas: En la 217 C (III) señala que las Naciones Unidas no pueden permanecer Indiferentes a la suerte de las minorías aunque reconoce que es difícil tomar una decisión uniforme en un asunto con diversas complejidades en cada uno de los Estados en los que se plantee; así como la resolución 532 (VI) referente a la prevención de la discriminación y la protección a las minorías como parte importante de las acciones emprendidas por la ONU.<sup>91</sup>

Así, en 1948 su Asamblea General emitió la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, cuya definición se encuentra establecida en su artículo 2, así como las maneras de llevarlo a cabo.

En 1950, a petición expresa de dicha asamblea, el Consejo Económico y Social de este organismo Internacional, dictó una resolución en la que enfatizaba la importancia de elevar el nivel de vida de las poblaciones indígenas en nuestro continente y en la que incluía una solicitud para que el Secretario General prestara la asistencia necesaria.

---

<sup>91</sup> DURAND ALCÁNTARA, *op.cit.* p. 248.

#### b.1) Convenio 169 de la OIT

A nivel regional, es en decir en América Latina, existen diversos pronunciamientos al respecto. En primer lugar está el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957, sobre las poblaciones indígenas y tribales ratificado por quince países de este continente, México entre ellos.

Este documento declara que los Estados se reservan el establecimiento de programas encaminados a la protección e Integración de las poblaciones indígenas al resto de la sociedad en sus respectivos países, pero haciendo a un lado la asimilación artificial y la forzada, sin crear o alargar su segregación, con la colaboración de los integrantes y representantes de las mismas, para lo cual deberán tomar en cuenta los rasgos culturales y religiosos de cada una y evitar el rompimiento de sus valores e instituciones, únicamente si pueden ser reemplazados por otros y con el consentimiento de las poblaciones afectadas.

En otra parte del convenio, se señala el reconocimiento al derecho de propiedad para los indígenas respecto de las tierras que tradicionalmente ocupan, las que en caso de ser insuficientes, podrán ser complementadas por otras adicionales para garantizarles "una existencia normal".

Sin embargo, la OIT hizo una revisión de este documento y fue aprobado el Convenio 169 de ese organismo internacional en 1989, cuya ratificación fue aprobada por el Senado mexicano el 11 de junio de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto y registrado el once de septiembre del mismo año ante el Director General de la OIT en Ginebra, Suiza.

Los principios básicos contenidos en el Convenio 169 son:

"El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos tribales.

"La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.

"El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos, para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo a las condiciones de cada país."<sup>82</sup>

Por otro lado, y a diferencia del Convenio 107, en éste se hace referencia a "pueblos" y no a "poblaciones", aunque no en el sentido que se le da en el ámbito del Derecho Internacional, por lo tanto, no implica el derecho a la autodeterminación ni a la escisión del Estado, sino que significa que se reconoce la identidad cultural, social y económica de los grupos étnicos.

Estos pueblos están integrados por comunidades que existen desde antes de la conquista, y que conservan una lengua, organización, tradiciones y cultura propias, que las diferencia de la sociedad prevaleciente en los países en los que se encuentran asentados. Y son éstos los sujetos a quienes se aplicaría este Convenio, así como a aquellas personas que se autodefinan como Indígenas a pesar de que vivan fuera de su comunidad.

En otro orden de ideas, respecto a la autodeterminación el Convenio 169 no la contempla de manera directa debido a que los Estados miembros de la OIT la consideraron una amenaza de separación para formar Estados diferentes; además de que la autodeterminación es un derecho colectivo de los pueblos (en Derecho Internacional), es la base para que los demás derechos puedan ser ejercidos.

---

<sup>82</sup> *Derechos Indígenas, Lectura Comentada del Convenio 169 de la OIT*, I.N.I., México, 1995. p. 48.

Sin embargo, este Convenio plantea la necesidad de que los pueblos indígenas ejerzan un control sobre sus propias instituciones, su desarrollo social y cultural, todo dentro del marco jurídico nacional. Lo anterior sin ir más allá de las facultades que tienen los países miembros para hacer lo que consideren más conveniente al respecto.

Asimismo, reconoce el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas a que se tomen en cuenta sus sistemas jurídicos y sus costumbres, también a la conservación de éstos y de sus instituciones, siempre que no sean contrarias al derecho nacional ni a los derechos humanos, sin negarles el ejercicio de los diversos derechos reconocidos por cada país ni el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.<sup>83</sup>

También tienen derecho a que las sanciones que se apliquen a alguno de sus integrantes sean reconocidas. En caso de ser necesaria la intervención de los tribunales del Estado, deberán tomar en consideración sus costumbres, así como sus características económicas, sociales y culturales, favoreciendo castigos distintos a la cárcel y prohibiendo la prestación de servicios personales, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley, además de contar con protección contra la violación de sus derechos y con ayuda para iniciar o acudir a algún juicio, a tener el apoyo suficiente para que comprendan y se hagan comprender incluso a través de intérpretes y otros medios.<sup>84</sup>

Un aspecto importante que vale la pena retomar, es el relativo a las características económicas, sociales y culturales que

---

<sup>83</sup> Artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>84</sup> Artículos 9 a 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

deberán ser consideradas por los tribunales del Estado en tratándose de Indígenas, pues si el delito en cuestión está relacionado con la cultura y tradiciones del pueblo o la comunidad a la que pertenece, un especialista o la autoridad tradicional pueden acudir como peritos a dar razón de los hechos que se le imputan, y el juez está obligado a tener en cuenta tales prácticas.

Por lo que hace al encarcelamiento, esta sanción es poco recurrida por los pueblos Indígenas y cuando se llega a utilizar generalmente es por poco tiempo, ya que prefieren la reparación del daño y la realización de ciertas tareas en beneficio de la comunidad, y les ha dado buenos resultados, empero, en el derecho nacional se han dispuesto penas de varios años privados de su libertad, lo que para los Indígenas significa la separación total de su hogar y de su familia, pues difícilmente regresan a sus tierras. En estos casos podría considerarse la posibilidad de que sean las autoridades tradicionales quienes ejecuten las sanciones o que, en su caso, los jueces consideren una pena distinta a la cárcel, siempre y cuando el delito no trascienda de la comunidad o pueblo de que se trate.

Finalmente, el Convenio 169 de la OIT, como parte de la ley suprema de nuestra nación, debe cumplirse porque a pesar de no tener el carácter de tratado, fue aprobado por el Senado de la República y tiene el apoyo de esa organización Internacional, pues es la encargada de vigilar el cumplimiento de los convenios al implementar programas de gobierno o en el ámbito legislativo que promuevan el desarrollo de los pueblos indígenas en todos los sentidos.

## b.2) La Convención contra el Genocidio

Fue adoptada por la ONU en 1948 debido al holocausto provocado por el nazismo en Alemania.

El genocidio es aquél acto realizado con el propósito "de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal..."<sup>85</sup>

Algunas organizaciones Indígenas han pretendido hacer valer esta convención ante la ONU, pero sus reclamos no han sido atendidos; otras han afirmado ser objeto de genocidio cultural o etnocidio, sin embargo, y a pesar de que se establece en la Convención que las medidas tendientes a la destrucción total o parcial de un pueblo, aunque sea sólo cultural, es genocidio, no es una interpretación válida en la ONU.<sup>86</sup>

## b.3) Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos

Estos pactos iniciaron su vigencia en 1976, ratificados por México en 1981.

Ambos prohíben la discriminación motivada por raza, idioma, religión, sexo, color, opinión política y origen social o nacional. La diferencia entre estos pactos radica en que el relativo a Derechos Civiles y Políticos incluye los derechos a que también alude la Declaración universal; en cambio, el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere al derecho al trabajo, a la educación, salud, adecuado nivel de vida y a la participación en la cultura. El problema que se presenta en este caso, es que éstos no son

---

<sup>85</sup> ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, coord., *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 2001, p. 125.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

considerados derechos humanos, sino más bien, aspiraciones o metas de las políticas sociales. Aquél prevé el establecimiento del Comité de Derechos Humanos conformado por dieciocho miembros que velarán su cumplimiento. Sin embargo, únicamente recibe comunicados de los Estados, no de individuos ni de organizaciones, que a la larga resulta ineficaz, es por eso que se firmó el Protocolo Facultativo al Pacto, que permite a los ciudadanos de los Estados miembros acudir directamente a dicho Comité.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece otro Comité de dieciocho miembros, pero tampoco recibe denuncias directas de los particulares, solamente los comunicados de los Estados parte.

#### **b.4) Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías**

se compone de veintiséis miembros expertos y propuestos por sus gobiernos, depende de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En algunas ocasiones, los miembros son funcionarios o parte de sus respectivos gobiernos, situación que limita su actuación.

Esta Subcomisión propone una definición de "Indígenas" que se ha utilizado en los textos que ha elaborado la ONU:

*"Son comunidades, pueblos y naciones Indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintas de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tiene la determinación de*

*preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.*<sup>87</sup>

En realidad esta definición puede variar en muchos países, pues en algunos existen leyes especiales para indígenas, pero en otros no se les concede reconocimiento legal especial.

El grupo de trabajo establecido con la finalidad de facilitar las labores de la Subcomisión, tiene dos objetivos: analizar sucesos nacionales sobre promoción y protección de derechos humanos y libertades fundamentales de poblaciones indígenas; y la elaboración de normas internacionales sobre poblaciones indígenas, tomando en cuenta las semejanzas y diferencias que existen entre ellos a nivel mundial.

Producto de su trabajo es el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo tema de controversia política es el derecho a la libre determinación, pues éstos han insistido mucho en su reconocimiento y los gobiernos de sus países les niegan ese derecho porque consideran que representa peligro para la unidad nacional.

#### **b.5) Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Su antecedente inmediato es el documento denominado "Las medidas adoptadas en relación con la protección a los Pueblos Indígenas", elaborado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU en 1971.

---

<sup>87</sup> ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, op.cit. 136.

Los pueblos indígenas han centrado sus demandas en los derechos a la vida, a su integridad física, de seguridad, a la autodeterminación, a la práctica de su religión y tradiciones religiosas, al ejercicio de su cultura y de su lengua, a la tierra y explotación de recursos, así como derechos civiles, políticos y educativos, entre otros.

Estas demandas sirvieron de base para la elaboración del "Proyecto de Declaración de Principios" a cargo del Centro de Recursos Jurídicos para los Indígenas. Así, en 1988 se dio a conocer la Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas, misma que ha sido revisada varias veces y a la que se ha incorporado el movimiento Indígena, el derecho a la autodeterminación de dichos pueblos y los derechos económicos cuyo centro en el acceso a sus territorios.<sup>88</sup>

El más importante y a partir del cual los pueblos Indígenas pueden ejercer plenamente sus derechos en tanto pueblos, se encuentra en el artículo 3 del proyecto, en el que se reconoce que los indígenas constituyen pueblos y que tienen derecho a la libre determinación, tal y como se establece en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración Americana de Derechos Indígenas.

Esto representa un avance respecto al Convenio citado, pues no obstante que este instrumento internacional contiene un conjunto de derechos importantes para los indígenas, omite sus derechos políticos vinculados al ejercicio de la libre determinación. A este respecto, en el artículo 1.3 de este convenio se dice que los indígenas son pueblos, pero se aclara que la utilización del término "pueblos" en el convenio no deberá interpretarse en el sentido que

---

<sup>88</sup> DURAND ALCÁNTARA, op. cit. 274.

tenga la implicación del derecho internacional, es decir, que son pueblos sin derecho a la libre determinación. Esta declaración fue insertada casi en su totalidad en la Declaración Americana de Derechos Indígenas, con la restricción señalada y desafortunadamente se ha extendido a algunas legislaciones nacionales.

Empero el proyecto aún no ha sido aprobado por la Asamblea General de la ONU, en virtud de la controversia suscitada precisamente en relación al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Los Estados miembros se oponen argumentando los riesgos que se corren al reconocer ese derecho, sin embargo, la discusión debe estar basada en principios de Justicia, de igualdad, de libertad, y no en la presunción de un riesgo evidentemente infundado, porque la autodeterminación no tiene que conducir, por fuerza, a la creación de un estado separado. Al respecto, representantes indígenas han declarado ante el Grupo de Trabajo que no desean la independencia, sino los medios para controlar su vida y su desarrollo como individuos y colectividades.

## **CONCLUSIONES**

**1)** Tuvieron que transcurrir más de quinientos años para que el gobierno mexicano se diera cuenta de que aún existen pueblos Indígenas y empezara a legislar al respecto; sin embargo, es pertinente señalar que para la creación de leyes en la materia se debe tomar en cuenta la opinión de los representantes Indígenas, para lo cual su participación en los órganos de representación nacional y estatales tiene que estar eficientemente garantizada y existir materialmente.

**2)** En la lucha por su igualdad, los indígenas reivindican su derecho a la diferencia, tiene su origen en el respeto al ejercicio distinto de la autoridad y a constituir grupos con sus propios derechos. En el plano Internacional, el Convenio 169 de la OIT, aprobado por el gobierno mexicano, es el medio para lograr la completa igualdad de derechos otorgados por la Constitución Federal.

**3)** El derecho indígena puede ser definido como el conjunto de normas encaminadas a regular la conducta de aquellos mexicanos que de acuerdo a la ley, sean parte de alguna comunidad o pueblo indígena y tengan conciencia de esa identidad; así como de los órganos de gobierno en sus tres niveles, que cuenten con facultades en la materia. Deben estar incluidas las reglas establecidas por los propios pueblos para establecer su organización interna.

**4)** El planteamiento sobre la creación de un fuero indígena, como ha quedado legislado en el Estado de Quintana Roo (no se le ha denominado de esa manera), no es viable, toda vez que

éste implica la inevitable intervención del legislador federal y estatal, situación que en definitiva limita de una forma absoluta a las comunidades indígenas, en el sentido de que el derecho a la libre autodeterminación se vería sujeto a la voluntad del Estado, con lo que su existencia material sería nula; es decir, permitir que sea el propio Estado quien defina los límites bajo los cuales debieran regirse las comunidades indígenas, sería contrario a lo establecido por nuestra Carta Magna, que plasma a su vez, lo concertado en los Acuerdos de San Andrés, así como lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por México.

5) La solución más conveniente y por la que han luchado los pueblos indígenas, sobretodo en los últimos diez años, es tan sólo el respeto a sus formas propias de gobierno, conservando sus usos, costumbres y tradiciones y de su parte, el compromiso a respetar los derechos humanos y las garantías individuales señaladas en la Constitución Federal, con el fin de que al menos todos los mexicanos podamos vivir en un clima de respeto y admiración por quienes representan nuestro pasado y son parte fundamental del continuo desarrollo de nuestra nación.

6) No obstante el esfuerzo loable del Congreso de la Unión y de los Congresos Estatales al aprobar la llamada "ley indígena" en agosto de dos mil uno, es necesario que el texto de algunos artículos reformados sea precisado, pues su contenido se puede prestar a malas interpretaciones por parte de los juzgadores. Tal es el caso del numeral 1 de la Carta Fundamental, ya que los conceptos que el mismo enumera tienen diversas connotaciones que sería prudente detallar.

**7)** Es necesario que el legislador elimine la errónea idea de que otorgar el carácter de "pueblo" a las comunidades indígenas es sinónimo de secesión, de independizarse de su Estado original para formar otro; en primer lugar, porque no es una cuestión que aquéllas hayan reclamado, y en segundo lugar, porque en este caso no está considerado como elemento del Estado, sino como el conjunto de habitantes de un lugar.

**8)** Respecto a las legislaciones estatales, resulta sobresaliente el hecho de que en prácticamente todas se establece el respeto a los usos, costumbres y tradiciones de los grupos indígenas que habitan el país, así como su derecho a la libre determinación mediante el ejercicio de su autonomía; sin embargo, en el caso de Quintana Roo se ve limitado a la voluntad del legislador, pues es éste quien determina, a través de la Constitución Estatal y de la Ley de Justicia Indígena, la integración de los tribunales tradicionales, del Consejo de la Judicatura Indígena, además de la designación de los jueces en la materia y su competencia. Lo anterior, lejos de representar un apoyo en la aplicación de los sistemas normativos indígenas, es una invasión a su esfera jurídica toda vez que son los mexicanos mestizos quienes definen los límites y los alcances de lo que creen que debería ser la Justicia Indígena.

**9)** Si bien es cierto que levantarse en armas no era el medio idóneo para reclamar lo que por derecho les corresponde, los indígenas no tuvieron otra opción en virtud de que la nación de la que forman parte les negó, durante varios siglos, el derecho a desarrollarse y a formar parte en la vida activa del país. Además, han sido víctimas de la ambición y del abuso de los colonizadores, de sus

descendientes y de quienes integran la cúpula en el poder político y económico en México.

**10)** Es necesario crear una conciencia de nuestro pasado histórico y lo que los Indígenas representan en él, para fomentar el respeto por sus tradiciones, sistemas de organización, cultura, lenguas y religión, entre otras, así como su conservación y difusión, pues son una parte esencial de la nación mexicana y sin ellos nuestro país no podrá lograr el desarrollo económico y social por el que ha luchado durante tantos años.

### **PROPUESTA CONCRETA**

Ahora bien, el planteamiento inicial respecto de la creación de un fuero indígena, no es viable, toda vez que implicaría la intervención del legislador federal y estatal, lo que definitivamente limita a las comunidades indígenas en el sentido de que el derecho a la libre autodeterminación se vería sujeto a la voluntad del Estado, con lo que su existencia material se vería nullificada; es decir, permitir que sea éste quien defina los límites bajo los cuales deban regirse las comunidades indígenas, sería contrario a lo establecido por nuestra Carta Magna, que plasma a su vez, lo concertado en los Acuerdos de San Andrés, así como lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por México.

Por consiguiente, la solución que mejor conviene a los pueblos indígenas es sólo el respeto a sus formas propias de gobierno, conservando sus usos, costumbres y tradiciones y ellos, a su vez, respetarán los derechos humanos y las garantías individuales

señaladas en la Constitución Federal, para que así todos los mexicanos convivamos con respeto hacia nosotros mismos y hacia quienes representan nuestro pasado y son parte fundamental del continuo desarrollo de nuestra nación.

Es necesario subrayar que para que tal convivencia tenga lugar, tales comunidades deberán ampliar su participación y representación política en los órganos locales y federales, al garantizárseles lugares dentro de los congresos estatales y en el de la Unión, pues cada día se hace más imprescindible en virtud de ser los únicos capaces de tomar decisiones en nombre de sus pueblos y de sus miembros.

## BIBLIOGRAFÍA<sup>89</sup>

- 1) Arias Marín, Alan. *EZLN, Violencia, Derechos Culturales y Democracia*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.
- 2) Baller Taboada, Walter. *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, CNDH, México, 1994.
- 3) Carbonell, Miguel y Karla Pérez Portilla. *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 2002.
- 4) Carrancá y Trujillo, Raúl. *La Organización Social de los Antiguos Mexicanos*, Ediciones Botas, México, 1966.
- 5) Castellanos Tena, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, 41 ed., Ed. Porrúa, México, 2000.
- 6) Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos de los pueblos indígenas*, fascículo 1, México, 2003.
- 7) Cossío Díaz, José Ramón. *Derechos y Cultura Indígena*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- 8) Cossío Díaz, José Ramón. *Los problemas del Derecho Indígena en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.
- 9) Cruz Barney, Oscar. *Historia del Derecho en México*, Ed. Oxford University Press, México, 1999.
- 10) Chenault, Victoria. *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social, México, 1995.
- 11) Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena*, Ed. Porrúa, México, 2002.
- 12) Estrada Martínez, Rosa Isabel y Gisela González Guerra. *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, CNDH, México, 1995.
- 13) EZLN, *Documentos y Comunicados*. Colección Problemas de México, Ed. Era, México, 2003.
- 14) Ferrer Muñoz, Manuel. *Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 1999.
- 15) Floris Margadant S., Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18 ed., México, 2001.
- 16) García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 29 ed., Ed. Porrúa, México, 1978.

---

<sup>89</sup> La bibliografía incluye tanto el material consultado como el citado.

- 17) González, María del Refugio. *Historia del Derecho Mexicano*, Ed. MacGraw Hill, México, 1999.
- 18) González Galván, Jorge Alberto. *Derecho Indígena*, Ed. MacGraw Hill, México, 1997.
- 19) González Galván, Jorge Alberto. *El Estado y las Etnias Nacionales de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 1995.
- 20) González Galván, Jorge Alberto. *Constitución y derechos indígenas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 2002.
- 21) González Guerra, Gisela. *Derechos de los Pueblos Indígenas, Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.
- 22) Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera Ramón. *Acuerdos de San Andrés*, Ed. Era, México, 1998.
- 23) Herrejón Peredo, Carlos. *Información en Derecho del Lic. Quiroga sobre Algunas Provisiones del Real Consejo de Indias*, SEP, México, 1985.
- 24) Instituto Nacional Indigenista. *INI 1989-1994*, SEDESOL, México, 1994.
- 25) Instituto Nacional Indigenista. *Derechos Indígenas, Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, México, 1995.
- 26) Melgar Adalid, Mario. et all, *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, UNAM, México, 1994.
- 27) *La Imagen del México declmonónico de los visitantes extranjeros: ¿un Estado-Nación o un mosaico plurinacional?*, vol.1, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 2001.
- 28) León-Portilla, Miguel. et. all., *Historia de México*, tomo 10, Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1978 .
- 29) Olvera Sierra, Claudia. *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria del Artículo 4° Constitucional*, INI, México, 1994.
- 30) Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. coord., *Análisis Interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, X Jornadas Lascasianas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México, 2001.
- 31) Parceró, María de la Luz. *El Legado Prehispánico Siglos XVI-XVIII*, s.p.i. México, (sin ple de Imprenta).
- 32) Reyes Torres, Juan Carlos. *Autonomía de los Pueblos Indígenas*, Multigráficos, México, 1999.
- 33) Sánchez, Consuelo. *Los Pueblos Indígenas*, S. XXI Editores, México, 1999.
- 34) Silva Herzog, Jesús. *Breve Historia de la Revolución Mexicana, los antecedentes y la etapa maderista*, segunda edición, Fondo de

Cultura Económica, México, 1995.

**35)** Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1996.

**36)** Stavenhagen, Rodolfo. *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000.

**37)** Valdivia Dounce, Teresa. *Encuentro de Autoridades Tradicionales*, INI, México, 1994.

**38)** Valdivia Dounce, Teresa. *Usos y Costumbres de la Población Indígena en México*, INI, México, 1994.

**39)** Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, 16 ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

## **DICCIONARIOS**

**1)** Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-II, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, Ed. Porrúa, México, 1984.

**2)** Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII-VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, Ed. Porrúa, México, 1984.

**3)** Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, Tomo IX, Ed. Porrúa, México, 2002.

## **LEGISLACIÓN**

**1)** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

**3)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

**4)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

**5)** Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Durango.

**6)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

**7)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.

**8)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

**9)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**10)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**11)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

**12)** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

- 13) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
- 14) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
- 15) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Campeche.
- 16) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas.
- 17) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua.
- 18) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Durango.
- 19) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero.
- 20) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Michoacán.
- 21) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Nayarit.
- 22) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Oaxaca.
- 23) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo.
- 24) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí.
- 25) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.
- 26) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz.
- 27) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Yucatán.
- 28) Ley de Justicia Indígena para el Estado de Quintana Roo.
- 29) Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

## **DIRECCIONES DE INTERNET**

- 1) <http://www.ini.gob.mx> (ahora <http://cdi.gob.mx>)
- 2) <http://www.ezln.org>
- 3) <http://www.redindigena.net>
- 4) <http://ordenjuridico.gob.mx>
- 5) <http://www.gobernación.gob.mx>
- 6) <http://www.presidencia.gob.mx>
- 7) <http://www.reforma.com>