



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LOS INDÍGENAS MEXICANOS ANTE EL  
DERECHO NACIONAL”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**SAÚL GIBRAN PIZARRO CERVANTES**

**Asesor de Tesis**  
LIC. GENARO CONDE PINEDA

**Revisor de Tesis**  
LIC. AGATA SALOMÉ SARMIENTO RUIZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

### **CAPÍTULO PRIMERO METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	4
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....	4
1.3 OBJETIVOS .....	5
1.3.1 Objetivo General .....	5
1.3.2 Objetivos Específicos .....	5
1.4 HIPÓTESIS .....	6
1.5 VARIABLES .....	6
1.5.1 Variable Independiente .....	6
1.5.2 Variable Dependiente .....	6
1.6 TIPO DE ESTUDIO .....	6
1.6.1 Investigación Documental .....	6
1.6.1.1 Bibliotecas Públicas .....	7
1.6.1.2 Biblioteca Privada .....	7

1.6.2 Técnicas de Investigación Empleadas .....	7
1.6.2.1 Fichas Bibliográficas .....	7
1.6.2.2 Fichas de Trabajo .....	8

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO**

2.1 ASPECTOS DE LA VIDA Y CULTURA EN LOS PUEBLOS INDIOS .....	9
2.1.1 Reseña Sobre los Pueblos Indígenas .....	10
2.1.2 Pluralidad de los Indígenas .....	14
2.2 MÉTODOS DE JUSTICIA INDÍGENA .....	17
2.2.1 Instituciones de Atención a los Pueblos Indígenas .....	19
2.2.1.1 Federales .....	20
2.2.1.2 Estatales .....	21

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

#### **EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

3. 1 ARTÍCULO 2 CONSTITUCIONAL .....	23
3.1.1 Derecho al Reconocimiento Como Pueblo o Comunidad Indígena .....	24
3.1.2 Derecho a la Auto adscripción .....	26
3.1.3 Derecho a la Autonomía.....	26
3.1.4 Derecho a la Libre Determinación .....	27
3.1.5 Derecho a Aplicar sus Sistemas Normativos Internos .....	28
3.1.6 Derecho a la Preservación de la Identidad Cultural .....	30
3.1.7 Derecho a la Tierra y al Territorio.....	31
3.1.8 Derecho de Consulta y Participación .....	34

3.1.9 Derecho al Acceso Pleno a la Jurisdicción del Estado.....	35
3.1.10 Derecho al Desarrollo.....	36

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

4.1 COMISIONES EN CONGRESOS LOCALES.....	39
4.2 CONSTITUCIONES ESTATALES Y DERECHOS INDÍGENAS .....	40
4.2.1 Reformas Anteriores a 1992 .....	42
4.2.1.1 Guerrero.....	42
4.2.1.2 Hidalgo .....	43
4.2.2 Reformas entre 1992 y 2001 .....	44
4.2.2.1 Sonora.....	46
4.2.2.2 Chihuahua.....	46
4.2.2.3 Estado de México .....	48
4.2.2.4 Quintana Roo .....	48
4.2.2.5 Michoacán.....	49
4.2.2.6 Oaxaca y Chiapas.....	50
4.2.2.7 Nayarit.....	53
4.2.2.8 Sinaloa .....	55
4.2.3 Reformas Posteriores a 2001.....	56
4.2.3.1 San Luis Potosí .....	56
4.2.3.2 Tabasco .....	59
4.2.3.3 Durango .....	60
4.2.3.4 Jalisco .....	61
4.2.3.5 Puebla .....	62
4.2.3.6 Morelos .....	63
4.2.3.7 Campeche.....	64
4.2.3.8 Veracruz.....	64

4.2.3.9 Querétaro .....	66
4.2.3.10 Yucatán .....	67

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LEYES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA**

5.1 LA LEY INDÍGENA DE QUINTANA ROO .....	69
5.2 LA LEY INDÍGENA DE CHIAPAS .....	71
5.3 LA LEY INDÍGENA DE CAMPECHE .....	74
5.4 LA LEY INDÍGENA DEL ESTADO DE MÉXICO .....	76
5.5 LA LEY INDÍGENA DE SAN LUIS POTOSÍ .....	79
5.6 LA LEY INDÍGENA DE NAYARIT .....	83
5.7 LA LEY INDÍGENA DE VERACRUZ .....	86
5.8 LA LEY INDÍGENA DE OAXACA .....	86

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **LOS INDÍGENAS MEXICANOS ANTE EL DERECHO NACIONAL**

6.1 SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO .....	88
6.2 CRÍTICA AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO CONCERNIENTE A LOS PUEBLOS INDIOS .....	91
6.3 EL FUTURO DEL DERECHO INDÍGENA EN MÉXICO .....	98
<b>CONCLUSIONES</b> .....	100
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	102
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	104
<b>LEGISGRAFÍA</b> .....	106
<b>ICONOGRAFÍA</b> .....	108

## INTRODUCCIÓN

Se considera que México ocupa el octavo lugar mundial entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas. De las 100 lenguas que se hablan aquí, cuando menos 60 son nativas de América con más de 12 millones de parlantes. Además la población indígena mexicana representa cerca del 13% de los habitantes en la república.

Los indígenas siempre han sido parte fundamental de la realidad social nacional: la Independencia de México, la defensa de la soberanía nacional durante las intervenciones extranjeras del siglo XIX (norteamericana y francesa) y la Revolución mexicana del siglo XX, no pueden entenderse sin el enorme papel que los pueblos indígenas tuvieron en esas luchas. Un indígena, Benito Juárez, con su inquebrantable voluntad, guió al país en tiempos aciagos para defender la soberanía y sentar las bases firmes del Estado nacional y laico. Junto con el resto del campesinado, los indígenas constituyeron la base sobre la cual se edificó el modelo de desarrollo económico posterior a la Revolución, proporcionando los productos agrícolas a bajo precio y la mano de obra barata que requirió el desarrollo industrializador de México.

En el calendario cívico, el discurso político y el imaginario colectivo que se creó en torno a las grandes gestas nacionales, el indio aparece como un actor fundamental. Sin embargo, a pesar de su importancia numérica e histórica, los

pueblos indios siempre han ocupado el último lugar en materia de niveles de bienestar social, y han sido los menos atendidos por las políticas públicas. Son los más pobres dentro de los más pobres.

La irrupción armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en 1994, puso el dedo en la llaga del olvido nacional. Los pueblos indígenas que desde los años setentas venían exigiendo reconocimiento a sus derechos y la atención por parte del Estado para avanzar en temas de justicia y desarrollo, encontraron en ese movimiento un catalizador fundamental. Los indios se volvieron parte de la agenda nacional y su grito fue escuchado, gracias a los medios de comunicación modernos como la televisión, pero sobre todo internet en todo el mundo.

En 1992 se había realizado una reforma constitucional al artículo cuarto constitucional, mediante la adición de un primer pequeño párrafo, que reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; decía que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y que garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como también disponía que en los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Sin embargo, estos contenidos no eran suficientes para un movimiento indígena en ascenso, ahora apuntalado por un movimiento armado. Así, durante casi 10 años se debatió en México sobre la pertinencia de darles un verdadero reconocimiento a los pueblos indios en la estructura legal mexicana.

Finalmente, en agosto de 2001, el Diario Oficial de la Federación publicaba reformas constitucionales que avanzaban en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas.



A varios años de distancia de la coyuntura de la reforma indígena, pareciera ser que, por un lado, las elites políticas nacionales olvidaron el tema de los reclamos de los pueblos indios y que, por el otro, la descalificación que de ella hiciera el zapatismo llevó al letargo del movimiento indígena en los estados ante el temor de verse catalogados como demagogos. Así, a pesar de que se ha mantenido vivo con el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno en las zonas de mayor influencia zapatista en el estado de Chiapas, en el resto del país parece haberse llegado a un estancamiento y por ello al reposicionamiento de quienes están en contra de avanzar en materia indígena.

¿Qué ha pasado con las reformas constitucionales en su puesta en práctica?

¿Qué transformaciones legales, institucionales, de políticas públicas y aplicación de presupuestos concretos ha propiciado a nivel nacional y al de las entidades federativas?

¿Cuánto ha cambiado la realidad de los pueblos y comunidades indígenas en sus formas de organización, de participación, de auto adscripción y en relación con el resto de la sociedad?

¿Qué transformaciones sociales se han dado a partir de las reformas en el último siglo?

Las anteriores preguntas son algunos puntos de partida que pueden permitir elaborar un diagnóstico del panorama y alcance del derecho indígena en México.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿Qué alcance tiene el marco normativo que regula el derecho indigenista mexicano?

#### **1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

En el fondo de la temática indígena, subyace la necesidad de reconocer y respetar sus costumbres como derecho legítimo; coherente actitud de una sociedad que se concibe pluricultural. México ejemplo de esta postura, durante la última década reforma abruptamente su legislación, sin embargo, a pesar de singulares avances, el marco jurídico indígena actual refleja grandes fisuras.

Los factores que provocan dichas fallas son diversos, van desde el desconocimiento del contenido normativo a la velada discriminación étnica, pasado en ocasiones por la falta de respeto a las garantías individuales. Construyendo un severo obstáculo para el desarrollo sustentable indígena, el cual no puede darse sin seguridad jurídica.

De vital importancia resulta entonces, analizar integralmente las costumbres de los indígenas en nuestro país, y el marco legal que las regula a nivel federal o estatal, bajo el afán de determinar su eficiencia.

### **1.3 OBJETIVOS**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Determinar el marco normativo del derecho indigenista mexicano y sus alcances.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- 1.3.2.1 Comparar el tratamiento sociopolítico y jurídico que el Estado mexicano ha dado a la problemática en que se desenvuelven las poblaciones indígenas.
- 1.3.2.2 Fijar el carácter de las relaciones sociales, políticas y económicas que operan en las poblaciones indígenas y en qué medida el derecho positivo representa o no un conflicto, ya que omite la cultura de estas etnias.

- 1.3.2.3 Investigar la legislación relativa al derecho indígena, en las distintas entidades de la República.
- 1.3.2.4 Analizar la situación actual de los indígenas mexicanos ante el derecho nacional.

## **1.4 HIPÓTESIS**

La Carta Magna y las legislaciones estatales carecen de instrumentos jurídicos eficaces para afrontar la realidad pluricultural del México indígena contemporáneo, por lo que resulta necesario establecer un tratamiento específico a las poblaciones indias sistematizando el conjunto de normas referentes a sus costumbres y formas de vida.

## **1.5 VARIABLES**

### **1.5.1 Variable Independiente**

El régimen legal Federal y Estatal Mexicano contiene insuficiencias graves en materia de derecho indígena; resultando inadecuadas e incongruentes a la racionalidad en que se desenvuelven estas poblaciones.

### **1.5.2 Variable Dependiente**

Resulta necesario establecer un tratamiento específico a las poblaciones indias sistematizando el conjunto de normas referentes a sus costumbres y formas de vida.

## **1.6 TIPO DE ESTUDIO**

### **1.6.1 Investigación documental**

Este trabajo de investigación será de tipo documental respaldado a través de la revisión de bibliografía que trata del tema.

#### **1.6.1.1 Bibliotecas Públicas**

Nombre: Unidad de Servicios Bibliotecarios e Informática – USBI

Domicilio: Juan Pablo II esquina Ruiz Cortinez, Fraccionamiento Costa Verde, C.P. 94294, Boca del Río, Veracruz.

Nombre: Biblioteca Municipal Venustiano Carranza

Domicilio: Zaragoza 397 esquina Esteban Morales, Colonia Centro, C.P. 91900, Veracruz, Veracruz.

#### **1.6.1.2 Bibliotecas Privadas**

Nombre: Universidad Autónoma de Veracruz Villa Rica

Domicilio: Progreso esquina Urano, Fraccionamiento Jardines de Mocambo, C.P. 94299, Boca del Río, Veracruz.

Nombre: Instituto Tecnológico Autónomo de México - ITAM

Domicilio: Río Hondo 1, Colonia Progreso Tizapán, C.P. 01080, D.F.

### **1.6.2 Técnicas de Investigación Empleadas**

Para la realización de este trabajo de investigación se utilizaron fichas bibliográficas y de trabajo para la mejor comprensión y organización de los temas.

### **1.6.2.1 Fichas Bibliográficas**

Técnica de investigación en la que se pueda saber el contenido del libro de una manera general con mayor facilidad, pues contiene los siguientes datos: nombre del autor, título del libro, tomo y colección según el caso, número de edición, editorial, lugar y fecha de edición y número de páginas.

### **1.6.2.2 Fichas de Trabajo**

Herramienta de apoyo utilizada para saber el contenido de un tema específico, en ellas se encuentran los siguientes elementos: título del libro, nombre del autor, edición, editorial, tema, página y resumen del tema.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO**

#### **2.1 ASPECTOS DE LA VIDA Y CULTURA EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Existen múltiples debates alrededor de cada aspecto de la vida y la cultura de los pueblos indígenas mexicanos. Para empezar, como veremos en este capítulo, los grupos no indígenas de nuestro país tienen concepciones sobre los indígenas a veces erróneas y simplistas que les impiden conocer y valorar mejor sus culturas. Por otro lado, las leyes y el gobierno también han definido a estos grupos desde afuera, creando diferentes instituciones y políticas para tratar con los diversos aspectos de su vida. Estas visiones y prejuicios externos han influido y afectado a las sociedades indígenas; por ello tenemos que tomarlas en cuenta y analizarlas antes de poder conocer mejor esas sociedades.

En este trabajo utilizaremos el término indígena, que significa “originario de un país”<sup>1</sup> en su acepción más básica, pero que tiene también diversos significados culturales, económicos y políticos. Éste es el que se emplea oficialmente en las

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edición No. XXV, España, 2010, p. 263.

leyes e instituciones de nuestro país y no tiene la carga despectiva que, desgraciadamente, en ciertos círculos se asocia al término indio que les fue dado a los habitantes originales por los conquistadores españoles en el siglo XVI.

### **2.1.1 Reseña sobre los Pueblos Indígenas**

Cuando escuchamos la palabra indio o indígena inmediatamente nos vienen a la mente imágenes e ideas que suelen reflejar más nuestros prejuicios e ignorancia que las realidades y las culturas de esos grupos.

En primer lugar, concebimos a los indígenas como una minoría que se distingue con claridad de los mestizos, quienes supuestamente constituyen la mayoría de los mexicanos. Esta concepción coloca a los indígenas en una posición subordinada, pues los define no en función de sí mismos, sino de sus diferencias con los demás mexicanos: son ellos los que hablan idiomas distintos a la lengua nacional, el castellano; son ellos los que tienen costumbres diferentes, los que se visten de otra manera, los que no se han integrado plenamente a la nación y a la mayoría mestiza. Por eso se suele concluir que la existencia de esta minoría indígena constituye un problema para México, el cual debe ser resuelto integrando a los indígenas a la nación, es decir, haciendo que su cultura, su lengua y sus formas de vida se conformen a la norma definida por los mestizos.

Esta concepción es simplista en dos frentes. Por un lado, al concebir a los indígenas como una minoría, los unifica entre sí a partir de sus diferencias con los mestizos, pero se olvida que “en este país existen más de 62 grupos etnolingüísticos distintos y que hay grandes diferencias entre ellos”<sup>2</sup>, pues tienen sus lenguas propias, sus tradiciones particulares y conservan características de sus formas de vida ancestrales. Por otro lado, ignora que la “mayoría” mestiza

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).



también está compuesta por grupos muy diferentes entre sí, marcados por profundas distancias sociales, culturales y regionales. Resulta más exacto afirmar que en México no existe una mayoría mestiza y una minoría indígena, sino muchos grupos con culturas y formas de vida diferentes, algunos indígenas y otros no.

Otra visión generalizada de los indígenas mexicanos recuerda su marginación económica y social. Las imágenes que vienen a la mente son las de hombres y mujeres, ancianos y niños empobrecidos, sea que vivan en comunidades rurales aisladas y atrasadas, como han vivido desde hace siglos, o que hayan emigrado a las ciudades para trabajar en el servicio doméstico, las labores manuales o para pedir limosna en las calles. Es por eso, que en nuestra sociedad “la palabra indio se suele asociar con el estigma de la pobreza, el atraso y la ignorancia”<sup>3</sup>. Así, los indígenas son concebidos como un grupo al que se debe ayudar; de esta manera también se constituyen en un “problema” para nuestro país y corresponde a los no indígenas asistir, educar y redimir a sus hermanos menos afortunados.

La relación de identidad entre ser indígena y ser pobre, corresponde en gran medida a la realidad de los pueblos indígenas de nuestro país, pues padecen de un grado de marginación social y económica muy alto, en muchos casos mayor al del resto de la población mexicana. Esta lacerante situación es resultado de siglos de explotación y discriminación, pero se ha acentuado y se ha hecho más visible en las últimas décadas, afectando, sin duda, a los grupos indígenas de nuestro país y dificultándoles el desarrollo y su florecimiento.

Sin embargo, concebir a los indígenas como víctimas necesitadas de la ayuda de los mestizos y del gobierno significa negarles, aunque sea con la mejor

---

<sup>3</sup> AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *El Proceso de Aculturización y el Cambio Sociocultural en México*, Edit. FCE, Edición No. IV, México, 1992, p. 256.

de las intenciones, su propia capacidad de valerse por sí mismos y de intentar resolver sus problemas, algo que todos los pueblos indígenas han hecho a lo largo de su historia y desean hacer en la actualidad. Esa actitud, es el fundamento de múltiples políticas paternalistas que han intentado ayudar a los indígenas desde afuera, sin tomar en cuenta lo que esos pueblos querían o necesitaban realmente, lo que las ha llevado al fracaso.

Otra trampa implícita en esta visión consiste en atribuir la marginación que padecen al supuesto atraso de sus culturas y sus formas de vida. En esta lógica, “se afirma que las culturas indígenas son tradicionalistas y por ello contrarias al progreso y la modernidad, lo que es la causa principal de las carencias económicas y sociales de estos pueblos”<sup>4</sup>. Culpar a los propios indígenas de su marginación es inexacto e injusto, pues significa negar o menospreciar las formas de racismo, explotación y discriminación a las que han sido sometidos durante los últimos cinco siglos por parte de los otros grupos que viven en nuestro país. En realidad, la marginación de los pueblos indígenas es producto de la combinación perversa de factores internos a sus sociedades y de factores y fuerzas externas.

Además, existe en nuestro país otra visión de los indígenas que es abiertamente racista y que se alimenta de las concepciones anteriores. En muchos círculos sociales de México, la palabra indio se ha convertido en sinónimo de atrasado, ignorante e incluso tonto y se utiliza como insulto. En muchas ciudades y pueblos de nuestro país es frecuente que a los indígenas se les trate mal y se les discrimine porque hablan una lengua diferente o se visten de manera distinta a los mestizos, o sólo por sus rasgos físicos. Estas actitudes racistas afectan seriamente a hombres, mujeres y niños indígenas, pues muchas veces les impiden el acceso a servicios, trabajos y oportunidades de mejoramiento que sí están disponibles para otros mexicanos.

---

<sup>4</sup> CLAVERO, Bartolomé, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, Edit. Siglo XXI, Edición No. XX, México, 1994, p.365.

Por otra parte, la televisión mexicana practica otra forma de racismo contra los indígenas, y contra muchos no indígenas de piel oscura, pues casi la totalidad de los actores que aparecen en programas y publicidad tienen un físico europeo, que se asocia con belleza y sofisticación; los pocos con rasgos indígenas suelen ser presentados como tontos, ignorantes y vulgares. Estas representaciones fomentan y agravan el racismo que se practica en la sociedad.

El racismo contra los indígenas es una de las principales barreras que enfrentamos para comprender las complejas realidades de estos pueblos, para reconocerlos y darles su lugar en la sociedad mexicana. El mejor antídoto frente a esta actitud tan negativa es, sin duda, el conocimiento. Mientras mejor conozcamos las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas de México, más capaces seremos de cuestionar las visiones prejuiciosas y aprenderemos a respetarlos, a tratarlos realmente como conciudadanos y compatriotas.

Claro que no todas las concepciones de los indígenas son negativas. Muchas veces, cuando pensamos en ellos, recordamos con orgullo a “nuestros antepasados”, los pueblos prehispánicos y sus gloriosas civilizaciones, sus pirámides y sus monumentos. Desde pequeños los mexicanos aprendimos en nuestras escuelas que somos descendientes de esos pueblos, y que somos los herederos de sus glorias culturales. Sin embargo, el respeto y admiración que sentimos por los indígenas del pasado no siempre se extiende a los del presente. A lo largo de los últimos dos siglos, muchos pensadores, incluso antropólogos, han lamentado el estado “miserable” de los pueblos indígenas contemporáneos, en comparación con las glorias de los indígenas de tiempos prehispánicos, y han culpado de ello a los estragos de la conquista española. Así, se suele hacer una injusta distinción entre el indio muerto, es decir, las culturas indígenas del pasado, dignas de admiración, y el indio vivo, o sea, las culturas indígenas del presente, dignas de desprecio y lástima.

Otra visión menos negativa concibe a los indígenas de hoy como herederos y custodios legítimos de las gloriosas tradiciones prehispánicas y los admira por tal razón. Desde este punto de vista, es encomiable que los indígenas conserven las costumbres, las formas de vida y las lenguas que han mantenido, supuestamente, desde tiempos prehispánicos, y es lamentable que las pierdan, al usar el español, emplear la tecnología moderna o vestirse como los no indígenas.

Pese a que reconoce los méritos y los valores de las culturas indígenas, esta visión resulta problemática, pues identifica a los pueblos de hoy con un pasado distante casi cinco siglos y concibe cualquier transformación en sus culturas y sus realidades como algo negativo porque implica una pérdida de sus auténticas raíces prehispánicas.

Incluso desde esta perspectiva supuestamente más favorable, “se termina por concebir a los pueblos indígenas como grupos pasivos, aferrados a su pasado y amenazados por fuerzas externas que les son completamente ajenas”<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, los indígenas también requieren la asistencia de los no indígenas, en este caso para conservar y defender sus tradiciones. De esta manera los pueblos indígenas son reducidos a pintorescas reliquias del pasado perdido y se les niega el derecho a cambiar y progresar.

### **2.1.2 Pluralidad de los Indígenas**

El primer paso para aproximarse a las culturas indígenas de México es reconocer su gran pluralidad y la riqueza cultural y humana que ésta implica, así como sus profundas raíces históricas.

---

<sup>5</sup> CNDH, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, Edit. CNDH, Edición No. XX, México, 1998, p. 158.

Igualmente, aunque la Constitución los define como los descendientes de los pueblos que vivían en nuestro país antes de la llegada de los españoles en el siglo XVI, “existen varios grupos indígenas que no comparten este origen: los kikapús de Coahuila llegaron a lo que hoy es México entre el siglo XVIII y el XIX, provenientes de Norteamérica; en el siglo XX diversos grupos de mayas guatemaltecos se han establecido en nuestro país, primero como refugiados de la terrible guerra civil que asolaba su país y luego como inmigrantes”<sup>6</sup>.

También son muy grandes las diferencias en los medios geográficos y los ecosistemas en que viven los diferentes pueblos: desde los desiertos de Sonora y de Baja California y las frías montañas de Chihuahua, hasta las áridas sierras del Bajío y de Oaxaca, los bosques tropicales de la Huasteca y de Chiapas, las sabanas de Yucatán y las lluviosas serranías de Puebla y de Veracruz. Para sobrevivir en estos medios tan distintos, estos grupos han desarrollado a lo largo de los milenios formas de vida y de producción igualmente variadas.

La diversidad de lenguas, orígenes, formas de vida y ecosistemas se traduce en una inagotable diversidad cultural. Los mitos y rituales, las tecnologías y las costumbres, las formas de vestir y las de hablar, las ideas y las creencias, varían mucho entre los diferentes pueblos indígenas. Sin embargo, esta diversidad no quiere decir que los distintos grupos no tengan nada en común. Tras milenios de historia compartida antes de la llegada de los europeos y los africanos a este territorio, los pueblos indígenas comparten importantes elementos de su herencia cultural. Igualmente, los han acercado, aunque parezca paradójico, las experiencias compartidas desde que los españoles conquistaron el país y trajeron su religión católica, sus creencias, sus animales, sus técnicas y su cultura, enriquecidas por las que trajeron los africanos y los muchos otros inmigrantes que han venido a México de todos los continentes.

---

<sup>6</sup> HUERTA PALACIOS, María Teresa, *Rebeliones Indígenas en la Época Colonial*, Edit. Trillas, Edición No. VIII, México, 1998, p. 589.

Podemos decir que uno de los elementos comunes a casi todos los pueblos indígenas es la religión católica, aunque cada uno la ha reinterpretado a su manera y existen muchos indígenas que se han convertido a religiones protestantes en las últimas décadas. Igualmente, la lengua española se ha convertido en un elemento común, pues la mayoría de los indígenas son bilingües; ese idioma compartido les permite comunicarse entre sí. Desde luego, en las últimas décadas un creciente número de indígenas mexicanos ha aprendido a hablar inglés cuando han ido a trabajar a Estados Unidos.

Asimismo, los grandes cambios que han experimentado los indígenas en las últimas décadas han promovido la diversificación de su situación social, económica y cultural. Si bien se puede afirmar que, en general, estos pueblos se encuentran hoy, como se han encontrado desde hace varios siglos, entre los sectores más marginados y empobrecidos de la sociedad mexicana, existen algunas comunidades que gozan de un mejor nivel de vida, como los totonacos, que producen vainilla en el norte de Veracruz, o los comerciantes zapotecos de la ciudad de Juchitán.

Por otro lado, hoy en día ya no se puede afirmar que la inmensa mayoría de los indígenas se dedica a la agricultura, como lo hicieron durante miles de años, pues cientos de miles viven en las ciudades dedicados a actividades muy diferentes, incluyendo un buen número de profesionistas. Algunos de los emigrantes indígenas que se han establecido en ciudades y granjas de México y Estados Unidos han prosperado más que otros y, en muchos casos, han contribuido al mejoramiento económico de sus familias y comunidades por medio del envío de remesas y regalos.

En suma, la migración, la educación, las conversiones religiosas y los cambios económicos y sociales han impactado de manera diferente a las

comunidades y pueblos indígenas. Sus culturas son hoy más diversas que nunca, como lo es la sociedad mexicana en general. Además, los indígenas son cada vez más conscientes de su derecho a mantener y modificar sus formas de vida particulares, como a ellos les parezca mejor. Por estas razones, la diversidad cultural y étnica de los indígenas, y de México en su conjunto, se ha convertido en uno de los temas de discusión más importantes de la cultura contemporánea de nuestro país.

## **2.2 MÉTODOS DE JUSTICIA INDÍGENA**

Otro elemento esencial en la vida de las comunidades indígenas son sus sistemas de justicia, que permiten resolver los conflictos entre sus miembros. Estos sistemas judiciales difieren del existente en la sociedad mexicana porque se basan en conceptos, procedimientos y castigos distintos.

Como las normas y preceptos en que se basan no han sido escritos, se les llama también sistemas de usos y costumbres. Además, como han sido contruidos gradualmente por medio de la resolución de casos particulares, se les conoce como sistemas consuetudinarios. Estas características los contraponen al derecho escrito, basado en principios generales que rige al resto de la sociedad mexicana y conocido como derecho vigente.

Hay que señalar, sin embargo, que “las comunidades indígenas no quedan fuera de la jurisdicción de las leyes y tribunales mexicanos, pues sus autoridades están subordinadas a las autoridades municipales, estatales y federales”<sup>7</sup>. Esto significa que el ámbito en que se aplican los sistemas jurídicos de las comunidades es reducido; suele limitarse a los conflictos entre los propios

---

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, Edición No. XII, México, 2007, p. 564.

miembros de la comunidad y a delitos y problemas menores o que tienen que ver con la cultura y los valores comunitarios. Los delitos graves, como homicidio o narcotráfico, son turnados a los tribunales estatales o federales.

Al resolver asuntos como disputas domésticas, conflictos intercomunitarios por la posesión de la tierra, diferencias sobre el cumplimiento o no de las obligaciones de tequio o faltas al orden público, estos sistemas refuerzan la ideología de la comunalidad y procuran mantener la unidad comunitaria. Las autoridades principales de la comunidad suelen cumplir con la función de jueces y a veces, como en el caso de los tarahumaras, se apoyan en la asamblea comunitaria, que avala sus decisiones.

En los sistemas legales indígenas, el juez no funciona como una autoridad absoluta que dicte una sentencia que debe ser acatada por todas las partes. Su trabajo consiste más bien, en conciliar entre las partes en disputa para procurar que lleguen a un acuerdo.

En este terreno impera también la idea del consenso, tan importante en la vida política. El conflicto y la disensión entre miembros de la comunidad son vistos como un peligro para su unidad y, muchas veces, también como un peligro para el equilibrio del cosmos mismo, pues las comunidades indígenas no se consideran separadas del mundo natural. Por ello, para evitar un daño mayor, los jueces conducen y a veces presionan a las partes en busca de un acuerdo. En ocasiones pueden meter en prisión a una o ambas partes, no con la intención de castigarla por su culpabilidad, sino de forzarla a tranquilizarse y reconsiderar su posición.

Para la justicia indígena suele importar más reparar la falta que castigar al culpable. Así, es frecuente que alguien que cometió un robo o un daño en propiedad ajena sea obligado a trabajar para los afectados. Más controversialmente, existe en algunos pueblos el principio de que un violador debe



casarse con la mujer que ultrajó. En algunos casos se aplican penas corporales, el encierro o el uso del “cepo”<sup>8</sup>, por ejemplo, a borrachos pertinaces que pueden convertirse en molestia o peligro público. Sin embargo, en muchas comunidades se han abandonado estas formas de castigo pues no son compatibles con las leyes nacionales.

Los sistemas jurídicos indígenas son orales y se aplican casuísticamente, caso por caso, por ello no están sistematizados ni construyen normas universales que deban aplicarse siempre. Es importante recordar esto porque en la actualidad muchas comunidades están en proceso de poner por escrito sus normas y leyes tradicionales; existen miembros de las mismas, así como antropólogos, preocupados de que esto provoque una rigidez parecida a la del sistema legal nacional, a diferencia de los sistemas indígenas, caracterizados por su flexibilidad y su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Particularmente, las organizaciones de mujeres en varias comunidades indígenas temen poner por escrito normas y prácticas que las discriminan y violan sus derechos, ya que eso puede darle a tales prácticas mayor fuerza y provocar que sea más difícil cambiarlas.

### **2.2.1 Instituciones de Atención a los Pueblos Indígenas**

En México diversos ordenamientos jurídicos e instituciones públicas han intentado la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas; figuran entre ellos la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, cuyo objeto era resolver uno de los problemas más lacerantes de las comunidades indígenas, el problema de la tenencia de la tierra; la Ley Agraria de 1915 dio continuidad a la anterior. Se estableció la Procuraduría de Pueblos, institución que data del año de 1921, cuyo cometido era patrocinar a dichas comunidades en el

---

<sup>8</sup> Cepo: (Del lat. cippus). Instrumento hecho de dos maderos gruesos, que unidos forman en el medio unos agujeros redondos, en los cuales se aseguraba la garganta o la pierna del reo, juntando los maderos. *DRAE*, Edición No. XXV, España, 2010, p.100.

latente problema agrario; en 1925 se estableció la Casa del Estudiante Indígena y en 1936 el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

La atención que el Estado mexicano ha procurado para la regulación de servicios de asistencia, previsión y equidad social de carácter agrario y laboral, además de las disposiciones de protección en favor del indígena, se ha brindado desde 1948 conforme a la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista. Las actividades del Instituto son apoyadas por organismos que operan al interior del propio Instituto, tales como el Fondo Nacional de la Danza Mexicana y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, que datan de la década de los setenta; han participado también el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLARMAR).

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 1986 se expidió el decreto que reglamenta el artículo 7 de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, a efecto de promover la participación de las comunidades en las acciones que de alguna forma resulten de su interés.

Existen actualmente algunas instituciones que en el ánimo de integrar el enfoque pluricultural, han creado organismos u áreas especializadas en materia indígena.

#### **2.2.1.1 Federales**

Fueron tres las instituciones federales que se crearon derivadas, en parte, de las reformas constitucionales indígenas de 2001: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Lenguas Indígenas

(cuyo proceso de creación venía discutiéndose desde antes), que se integró hasta casi año y medio después de aprobada su ley, porque el Secretario de Educación no daba trámite al nombramiento del encargado de dirigir ese órgano desconcentrado.

Con bastante retraso, posteriormente a la creación de las instancias anteriores se integraron los siguientes organismos colegiados de apoyo a estas instituciones: el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional del Instituto Nacional para el Desarrollo de las Lenguas Indígenas y la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

### **2.2.1.2 Estatales**

En la que corresponde a los estados de la federación, habrá que señalar que “la instalación de dependencias de atención a los pueblos indígenas ya tenía antecedentes con las Procuradurías para la Defensa del Indígena que existieron en Oaxaca, Guerrero y otras entidades desde mediados de los años ochentas”<sup>9</sup>.

Sin embargo, los cambios legislativos propiciados por la reforma federal de 1992 y la embestida del movimiento indígena desde enero de 1994 llevaron a la creación de más instancias relacionadas con el tema dentro de la administración pública de las entidades federativas.

En 20 entidades (19 estados y el Distrito Federal) existen dependencias o áreas de atención de los pueblos indígenas, con distintos niveles de poder para realizar sus tareas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos,

---

<sup>9</sup> ANZALDO MENESES, Juan, *El Camino del Congreso Nacional Indígena*, Edit. Acatl, Edición No.VII, México, 1966, p. 489.

Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán. Éstas van desde simples oficinas que coordinan pequeños programas encaminados a los pueblos indígenas, pasando por consejos y organismos descentralizados, hasta llegar a instancias con nivel de Secretarías de Estado, como en Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**  
**EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

**3.1 ARTÍCULO 2 CONSTITUCIONAL**

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango Constitucional los derechos indígenas, reconocidos inicialmente a través del “Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”<sup>10</sup> y reitera preceptos del hoy derogado artículo 4 Constitucional, comprende:

- La composición pluricultural de la Nación.
- El concepto de Pueblo y Comunidad Indígena.
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía.
- Los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

---

<sup>10</sup> Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf), (consultada el 25 de septiembre de 2010).

- La obligación de la Federación, los Estados y los Municipios para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se especifican en el apartado A del 2 Constitucional, son derechos que los individuos pueden disfrutar en virtud de su pertenencia a una comunidad indígena:

- Derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena.
- Derecho a la autoadscripción.
- Derecho a la autonomía.
- Derecho a la libre determinación.
- Derecho a aplicar sus sistemas normativos internos.
- Derecho a la preservación de la identidad cultural.
- Derecho a la tierra y al territorio.
- Derecho de consulta y participación.
- Derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
- Derecho al desarrollo.

### **3.1.1 Derecho al Reconocimiento Como Pueblo o Comunidad Indígena**

La Constitución identifica a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”<sup>11</sup>. Y señala que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad

---

<sup>11</sup> DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Derecho Indígena*, Edit. Porrúa, Edición No. XXV México, 2002, p. 89.

social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”<sup>12</sup>.

Conforme al texto del artículo 2 Constitucional, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas le corresponde a las entidades federativas a través de sus constituciones y leyes reglamentarias, en las que se deben considerar criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, además de establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad. El texto constitucional se limita a señalarlos como sujetos de interés público.

Éste derecho debe reconocer la personalidad jurídica de los Pueblos y Comunidades Indígenas como entes colectivos, y el establecimiento del tipo de sujeto de derecho. De este modo estas colectividades podrán ejercer sus derechos y dar cumplimiento a sus obligaciones.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en términos del artículo 133 constitucional es derecho interno de origen internacional, aunque en nuestro sistema jurídico no existe una definición clara de la jerarquía de los tratados internacionales. Este precepto ha sido interpretado y reinterpretado desde hace mucho tiempo y se le han atribuido distintos sentidos. Gramaticalmente dice que la Constitución, leyes de Congreso de la Unión y tratados internacionales, serán ley suprema de la nación. No establece estrictamente ninguna jerarquía entre estos tres géneros legales. Sin embargo, no hay duda de que la Constitución es jerárquicamente el ordenamiento más elevado.

---

<sup>12</sup> Art. 2, párrafo I de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Edit. ISEF, 2009, p. 154.

### **3.1.2 Derecho a la Auto Adscripción**

La Constitución se refiere a la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, de forma similar a lo que señala el Convenio 169 de la OIT.

Esto implica que quien se considere indígena tiene derecho al respeto de su diferencia cultural, es decir, a invocar la aplicación de este derecho en función a su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

La auto identificación es la manifestación personal de su identidad cultural y puede hacerse a través de una declaración individual o colectiva.

### **3.1.3 Derecho a la Autonomía**

La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía.

La autonomía identifica los márgenes para el ejercicio de la libre determinación dentro del ámbito constitucional para asegurar la unidad nacional.

La raíz griega de la palabra autonomía está formada por: autos: sí mismos; y nomos: ley; es decir, etimológicamente significa la facultad de darse leyes a sí mismo; de manera general es la facultad de una comunidad humana de dotarse de sus propias leyes y de elegir a sus autoridades internas.

Como parte del sistema de descentralización política, se define como “la facultad de algunos territorios subordinados a un poder central, de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del poder central



de acuerdo a los principios generales que rigen las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen”.<sup>13</sup>

La autonomía debe entenderse como la facultad de un pueblo de gobernar a sus miembros, definir sus propias reglas internas de organización y elegir a sus autoridades.

El ejercicio de la autonomía se lleva a cabo dentro de las comunidades indígenas desde hace mucho tiempo, su regulación interna se da como una necesidad de normar su actuar cotidiano por su asentamiento en territorios poco accesibles y el desconocimiento de la cultura jurídica del país. Su práctica ha fortalecido el arraigo de sus costumbres y la implementación de sus propias normas para la resolución de conflictos y organización interna.

#### **3.1.4 Derecho a la Libre Determinación**

El reconocimiento constitucional del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, se circunscribe a un ámbito de autonomía que asegure la unidad nacional.

En la legislación se reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

---

<sup>13</sup> CHARNY, Hugo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Edit. Driskill, Edición No. XVII, 2001, p. 259.

El Convenio 169 de la OIT, no hace ninguna referencia explícita a la libre determinación, este derecho está consignado en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como un derecho de los pueblos sojuzgados a obtener su independencia, es decir, se relaciona con la facultad de los pueblos de decidir con libertad sus acciones sin estar sometidos a ningún poder extranjero y con el principio de autodeterminación reconocido en el Derecho Internacional para todos los países, con lo que se condena la intervención económica, política o militar de una nación sobre otra.

Para los pueblos indígenas la libre determinación significa el derecho de autogobernarse, a tener su propia identidad como pueblo y a decidir sobre su vida presente y sobre su futuro.

### **3.1.5 Derecho a Aplicar sus Sistemas Normativos Internos**

La Carta Magna reconoce la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos. El mecanismo de validación será establecido en la ley para su aplicación por los jueces y tribunales correspondientes.

El sistema normativo de una comunidad se constituye por un conjunto de instituciones, procedimientos y normas que contribuyen a la integración social.

Está representado por la práctica de la costumbre jurídica, que integra a las normas consuetudinarias, los usos y tradiciones; permite la organización social, económica, cultural y la resolución de conflictos internos entre sus miembros.

Se deben definir e identificar los ámbitos de competencia en donde puedan actuar las autoridades tradicionales dentro de su sistema de justicia, para evitar

conflictos con las instituciones competentes de procuración, administración e impartición de justicia.

- **Ámbito personal:** los indígenas del pueblo o la comunidad (pueden hacer acuerdos intercomunitarios o puede darse entre indígenas y no indígenas cuando la parte no indígena acepta la jurisdicción indígena).
- **Ámbito material:** organización interna, social, política, económica y cultural, resolución de conflictos internos (delimitación de la cuantía y gravedad)
- **Ámbito espacial:** el territorio que abarca la comunidad.
- **Ámbito temporal:** los sistemas normativos internos son permanentes pero dinámicos.

El ejercicio de este derecho implica la condición de respetar:

- Los principios generales de la Constitución,
- Las garantías individuales,
- Los derechos humanos,
- La dignidad e integridad de las mujeres,
- El pacto federal,
- La soberanía de los estados.

El convenio 169 de la OIT considera que tienen derecho a:

- Conservar sus costumbres e instituciones propias cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- Respeto de los métodos a los que recurren tradicionalmente los pueblos indígenas para la represión de delitos cometidos por sus miembros.

### **3.1.6 Derecho a la Preservación de la Identidad Cultural**

La identidad cultural se enfoca en la Constitución principalmente a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura indígena, incluyendo sus costumbres, tradiciones e instituciones propias para fomentar su esencia y fortalecer su permanencia en la convivencia con otras culturas.

El Convenio 169 se enfoca al respeto de la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas.

Este derecho implica el reconocimiento, fomento y difusión de la riqueza cultural de los pueblos indígenas que implica su identidad, representada por el lenguaje, la indumentaria y las prácticas económicas, sociales y religiosas, que forman parte de una cosmovisión diferente a la occidental, y que se reproduce a través de la tradición oral.

Cada pueblo indígena tiene distintas formas de expresión cultural a través de ceremonias, danzas, artesanías y ritos religiosos, que reflejan costumbres tradicionales llenas de simbolismos. Son notables muchos de sus conocimientos empíricos, entre los que destacan los métodos y técnicas para curación a través de plantas medicinales; su visión del respeto a la naturaleza; y sus formas de organización productiva.

### **3.1.7 Derecho a la Tierra y al Territorio**

Conforme al artículo 2 Constitucional, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a conservar y mejorar el hábitat, preservar la integridad de sus tierras, acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, el ejercicio de este derecho se

limita por el respeto de las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecida en la Constitución, las leyes de la materia, los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad y sin afectar las áreas estratégicas cuyo dominio está reservado a la nación.

Este precepto debe interpretarse en conjunción con el artículo 27 de la misma Constitución que se refiere a la estructura del régimen jurídico de la propiedad en México, que establece la propiedad originaria de la nación de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, con este fundamento la propiedad se divide en pública, privada y social, con características propias.

- La propiedad pública se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado.
- La propiedad privada se constituye a partir de que el Estado trasmite su dominio a los particulares.
- La propiedad social, protegida por el Estado, se conforma de los regímenes de tenencia de tierra ejidal y comunal.

De manera específica el segundo párrafo de la fracción VII señala: la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas, pero este precepto no ha tenido desarrollo legislativo.

La Constitución no define el concepto de territorio. De conformidad con el artículo 42 Constitucional el territorio nacional comprende:

- “El de las partes integrantes de la Federación;
- El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional” .<sup>14</sup>

El Convenio 169 de la OIT interpreta que el término tierras utilizado en ese instrumento incluye el concepto de territorio, que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, lo que comprende los recursos naturales.

El territorio indígena se puede identificar como la parte del territorio nacional estructurado en espacios continuos o discontinuos, que puede extenderse fuera de los límites de la comunidad y que los indígenas ocupan o utilizan para el desenvolvimiento de su vida comunitaria en lo social, político, económico, cultural y religioso y que es fundamental para la construcción de su identidad y permanencia histórica. Se deben considerar al respecto el acceso, uso y el derecho de paso y cuando se refiere a sitios sagrados o áreas de importancia para los pueblos y comunidades indígenas posibilitar el control de ese espacio.

De manera específica este derecho se refiere a:

- Proteger y preservar el medio ambiente y sus recursos naturales.
- Respetar su relación colectiva con su tierra o territorio.
- Respetar su derecho de propiedad o posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado.

---

<sup>14</sup> Art. 42, párrafo I de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Edit. ISEF, 2009, p. 35.

- Salvaguardar el derecho de los pueblos nómadas a utilizar las tierras para sus actividades tradicionales y de subsistencia cuando no estén exclusivamente ocupadas por ellos.
- Instrumentar procedimientos para restituirles sus tierras cuando han sido despojados.
- Recibir indemnización equitativa por daños que puedan sufrir en la explotación de recursos naturales en su territorio.
- No ser trasladado de las tierras que ocupan.
- Obtener su consentimiento informado y a través de los procedimientos jurídicos adecuados, cuando por alguna causa tengan que ser reubicados,
- Regresar a su territorio cuando dejen de existir las causas de su reubicación.
- Ser dotados de tierra de similar calidad a las que ocupaban.
- Recibir la indemnización legal correspondiente en caso de que la acepten por sus tierras o por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido a consecuencia de su desplazamiento.
- Respetar sus modalidades de transmisión de las tierras.
- Evitar el despojo de sus tierras por personas extrañas a los pueblos.
- Prever sanciones contra la intrusión no autorizada a sus tierras por personas ajenas a ellos.
- Asignarles tierras adicionales cuando dispongan de espacio insuficiente para garantizar su existencia o crecimiento.

Estos derechos se relacionan con la concepción tradicional que tienen de la tierra los pueblos indígenas, del respeto a su integridad y a su hábitat.

### **3.1.8 Derecho de Consulta y Participación**

La consulta es un instrumento previsto en el artículo 26 Constitucional para recoger las aspiraciones y demandas de la población y de esa manera, lograr la participación de los diversos sectores sociales en el sistema nacional de planeación democrática.

Los procedimientos de participación y consulta popular serán establecidos por el poder Ejecutivo por mandato de la Ley de Planeación.

En materia indígena el artículo 2 obliga a la Federación, los Estados y los Municipios a consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de sus planes de desarrollo respectivos y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

El Convenio 169 también consigna como obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Los resultados de las consultas no son vinculantes para los órganos del poder público.

En el ámbito educativo los pueblos indígenas deben ser consultados para la definición y desarrollo de programas educativos de contenido regional que reconozcan su herencia cultural.

Respecto del derecho a la participación política, el artículo 2 Constitucional reconoce que las comunidades indígenas podrán elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.



### **3.1.9 Derecho al Acceso Pleno a la Jurisdicción del Estado**

El acceso a la justicia es la posibilidad de que cualquier persona independientemente de su condición, pueda acudir a los sistemas de justicia si así lo desea. En el sistema jurídico mexicano, la Constitución Federal, en el artículo 17, establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. En este sentido, el Estado debe garantizar el acceso efectivo, no sólo como servicio público sino como garantía de convivencia armónica y de desarrollo social.

En materia indígena, la Constitución Federal indica dos aspectos para el respeto de los derechos indígenas: la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades indígenas y, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado. El primer aspecto se refiere al reconocimiento de la validez y la eficacia de la aplicación de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, como parte de su libre determinación en el marco constitucional de autonomía. El segundo es el relativo a garantizar los derechos en los procedimientos legales en condiciones de igualdad frente a la ley.

Para garantizar este derecho, la Constitución Federal y el Convenio 169 coinciden en que los pueblos, comunidades e individuos indígenas tienen los siguientes derechos:

- En todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales

- Ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, para comprender y hacerse comprender en procedimientos legales.
- Cumplir sentencias en los centros de readaptación más cercanos a sus comunidades.
- Cuando se les impongan sanciones penales deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
- Deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.
- Iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de sus derechos.
- Ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes en igualdad de condiciones.
- El respeto, garantía y protección de estos derechos corresponde a las instancias de procuración, impartición y administración de justicia.

### **3.1.10 Derecho al Desarrollo**

La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En los aspectos de desarrollo regional, educación, salud, vivienda, participación de las mujeres, redes de comunicación, actividades productivas y de desarrollo sustentable.

El apartado B del artículo 2 de la Constitución señala obligaciones para la Federación, los Estados y los Municipios. En una interpretación para identificar los derechos correlativos encontramos:

Derechos de las comunidades indígenas:

- Fortalecer sus economías locales, mejorar las condiciones de vida de sus pueblos y su desarrollo regional.
- Administrar asignaciones presupuestales para fines específicos.
- Que los programas educativos de contenido regional incluyan el reconocimiento de la herencia cultural de los pueblos indígenas.
- Utilizar la medicina tradicional.
- Mejorar su nutrición mediante programas de alimentación, en especial a la población infantil.
- Mejorar sus condiciones de vida y sus espacios para la convivencia y recreación.
- Obtener financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda.
- Contar con servicios sociales básicos.
- Extender la red de comunicaciones, la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.
- Aplicación de estímulos para la creación de empleos.
- Incorporar de tecnologías para incrementar su capacidad productiva.
- Al acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- Impulsar el respeto, conocimiento y difusión de las diversas culturas existentes en la nación.

Individualmente los indígenas tienen derecho a:

- Contar con mejores niveles de escolaridad a través de la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva, la educación media superior y superior.
- Becas para estudiantes en todos los niveles.
- Al acceso efectivo a los servicios de salud.

- Incorporación de las mujeres al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos.
- Proteger y mejorar la salud de las mujeres.
- Obtener estímulos para la educación de las mujeres.
- Participar en las decisiones comunitarias, incluyendo a las mujeres.
- El apoyo a actividades productivas y el desarrollo sustentable mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos.
- Protección a los migrantes.
- Garantizar sus derechos laborales como jornaleros agrícolas.
- Utilizar los programas especiales de educación y nutrición para niños y jóvenes de familias migrantes.
- Que se respeten sus derechos humanos.

El Convenio 169 de la OIT establece el derecho a decidir sus propias prioridades en los procesos de desarrollo que afectan sus vidas, creencias, instituciones, su bienestar espiritual y respecto de las tierras que usan u ocupan y a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, para lo cual el Estado deberá adoptar las medidas que ayuden a eliminar diferencias socioeconómicas, y medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimentan al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

#### **4.1 COMISIONES EN CONGRESOS LOCALES**

La existencia de comisiones legislativas en materia indígena en los Congresos locales nos permite tener un primer acercamiento sobre la importancia que el tema tiene para los grupos de poder estatal, llámense gobiernos o partidos.

El número de legislaturas locales en las que existen comisiones dedicadas directamente a los temas indígenas, pareciera darnos una idea favorable a los reclamos de los pueblos indios. Las hay en los Congresos de las siguientes entidades: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En total son 24 comisiones de Congresos locales que atienden la materia indígena. No existen estas comisiones en los Congresos de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

Las comisiones mencionadas fueron creándose, sobre todo, al calor de las movilizaciones indígenas que irrumpieron en todas las regiones del país después de 1994. Se convirtieron en espacios de negociación y amortiguamiento de demandas en la mayor parte de los casos, y en áreas de discusión y consensos en otros, en los que sí fue posible avanzar, lo que dependía de las correlaciones de poder concretas en las regiones.

## **4.2 CONSTITUCIONES ESTATALES Y DERECHOS INDÍGENAS**

Históricamente, en México la legislación no hace referencia al derecho indígena; fue la legislación española la que entró incipientemente en la materia merced a las Leyes de Indias, ordenamiento que establece un criterio para distinguir al indígena, aclara que es aquel natural hijo de padres naturales, es decir, se concibe al indígena a partir del nacimiento en un lugar determinado.

La Constitución de Cádiz omite toda referencia en materia étnica; lo mismo aconteció con las Constituciones mexicanas de 1836 y 1857; la única que hace mención de los indígenas o indios es la de 1824, exactamente en el artículo 50, que establecía las facultades excesivas del Congreso General; la fracción XI disponía: “Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los distintos Estados de la federación y tribus de los indios”.<sup>15</sup>

Existe un alto grado de probabilidad que este precepto constitucional se deba a la imitación de otro similar en la Constitución norteamericana, en el cual se basó el legislador mexicano; el contenido semántico de la palabra indios no corresponde al esquema sociológico que tenemos del indígena en este país, podrá haber semejanza pero no identidad.

---

<sup>15</sup> Constitución de Cádiz, <http://www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm> (consultada el 25 de octubre de 2010).

En la original Constitución mexicana de 1917 tampoco se hace referencia al etnicismo, entre otros motivos por su contenido social, mediante el cual se trató de integrar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional, imponiéndoles un modelo económico y un proyecto nacional, en ocasiones incompatible con sus peculiares tradiciones o creencias idiosincráticas.

El artículo 1 de la Carta Magna establece que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece.

En este principio se fundamenta la tesis integracionista, cuya pretensión es la integración de los grupos étnicos a la nación, sin considerar que el auténtico espíritu de justicia y equidad debe basarse en el reconocimiento y el respeto del derecho a la diferencia cultural.

Estos antecedentes legislativos que de manera especial trataron de proteger a las comunidades indígenas no fueron suficientemente idóneos para lograr la congruencia óptima entre la norma constitucional, la legislación y sus instituciones, y sobre todo con la fenomenología jurídico-social de la vida nacional.

En la actualidad, sólo en 21 entidades de las 31 que integran la Federación mexicana más el Distrito Federal, se han hecho reformas constitucionales en materia indígena. Son los casos de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En las 10 entidades restantes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas, y el Distrito Federal, no se ha reconocido ningún tipo de derechos para

los pueblos indígenas, a pesar de que en todas existe este tipo de población. Sobre todo en el Distrito Federal, en donde hay cientos de miles de indígenas que viven de manera permanente o están de paso.

Destaca el caso de Yucatán, en donde hasta principios de 2007, casi seis años después de la reforma federal, no se había hecho ningún decreto a favor de los derechos de los pueblos indígenas. Esto a pesar de que, para 2005, el 33.5 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena, lo que lo hacía ocupar el segundo lugar nacional en porcentaje de hablantes indígenas y el quinto lugar en número de hablantes. Fue hasta el 11 de abril y el 11 de mayo de 2007 cuando finalmente se hicieron modificaciones a la Constitución, ya que aunque hubo un proyecto de reformas del gobierno del estado, fue rechazado por el movimiento indígena de esa entidad, lo que ocasionó que el proceso legislativo se suspendiera

Sin embargo, en el grupo de estados que tienen reconocidos algún tipo de derechos, la mayor parte de sus textos constitucionales son obsoletos y no concuerdan con las reformas en materia indígena que se hicieron en 2001 a la Constitución General de la República.

#### **4.2.1 Reformas Anteriores a 1992**

En dos casos, Guerrero (27 de marzo de 1987) e Hidalgo (23 de octubre de 1991), se hicieron reformas constitucionales locales antes de la reforma al artículo 4o. de la Constitución mexicana en 1992, las cuales siguen vigentes porque aún no se han adecuado a la reciente reforma federal de 2001.



#### 4.2.1.1 Guerrero

En el caso de la Constitución de Guerrero, estado que, con más de “383,000 personas de cinco años o más hablantes de lenguas indígenas, ocupa el sexto lugar nacional”<sup>16</sup> sólo dedica al tema el párrafo segundo de su artículo 10. Señala lo siguiente: “Los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”.<sup>17</sup>

#### 4.2.1.2 Hidalgo

En Hidalgo, que con más de “320,000 personas de cinco años o más hablantes de lenguas indígenas, ocupa el séptimo lugar nacional”<sup>18</sup>, la Constitución establece en el último párrafo del artículo 5 lo siguiente:

El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y garantizará a sus componentes el efectivo acceso

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

<sup>17</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Edit. Porrúa, México, 2010, p. 89.

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

a la jurisdicción del Estado. “Los Poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan”.<sup>19</sup>

#### **4.2.2 Reformas entre 1992 y 2001**

En el caso de nueve entidades federativas, las reformas constitucionales estatales tuvieron como techo constitucional lo que era el primer párrafo del artículo 2 de la Constitución federal agregado en 1992. Dicho párrafo establecía que:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.<sup>20</sup>

Este grupo de entidades son: Sonora (que lo hizo el 10 de diciembre de 1992), Chihuahua (el 1 de octubre de 1994), Estado de México (el 27 de febrero de 1995), Quintana Roo (el 30 de abril de 1997), Michoacán (el 16 de marzo de 1998), Oaxaca (el 6 de junio de 1998), Chiapas (el 17 de junio de 1999), Nayarit (el 21 de agosto de 1999) y Sinaloa (el 9 de mayo de 2001).

---

<sup>19</sup> *Constitución Política del Estado de Hidalgo*, México, Edit. Porrúa, 2010, p. 265.

<sup>20</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. ISEF, México, 2009, p. 76

En casi todos estos casos se trata de textos constitucionales que se requiere reformar porque no se adecuan al nuevo marco federal en la materia. Pues el eje de la reforma sólo fue el citado artículo.

En él se insertaron dos apartados. El primero, apartado A, tendiente a otorgar autonomía y libre determinación a los pueblos y comunidades indígenas. Por su parte, el apartado B establece la obligación del Estado federal, las entidades federativas y los municipios para promover la igualdad de oportunidades y la abolición de las prácticas discriminatorias. Asimismo, la obligación de estas tres esferas de poder de impulsar el desarrollo regional, incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso a la salud, el mejoramiento de la vivienda, la incorporación de la mujer al desarrollo, la extensión de la red de comunicación y telecomunicación, apoyo de actividades productivas y desarrollo sustentable, el establecimiento de políticas de protección a migrantes indígenas y la consulta a pueblos en la elaboración de planes nacionales y estatales de desarrollo.

El apartado B tiene una infortunada redacción y conceptualización. En primer lugar se refiere a obligación de los estados federal, locales y municipios y no como un derecho subjetivo indígena. Esta sutil diferencia podría ser argumento para incumplir el acceso a todas esas bondades que otorga dicho apartado. Por otro lado, la garantía de efectividad que establece la propia reforma es diseminada en las cámaras y ayuntamientos. Lo que significa que no existe una protección real a estas declaraciones. Suponiendo que se reconozcan como derechos indígenas y no como obligaciones públicas, no existe un mecanismo procesal de tutela.

A grandes rasgos, “existen dos tipos de derechos humanos: los de libertad y los sociales. Los primeros se identifican por la partícula *de* (libertad de tránsito, de expresión, de asociación, de culto) y consisten en una abstención de parte del Estado y están protegidos procesalmente por el juicio de amparo. Por otro lado

están los derechos sociales, identificados por la partícula a (derecho a la educación, vivienda, salud) y consisten en una actividad del Estado. Son llamados derechos prestacionales porque conllevan una asistencia y, sea el Estado o un particular el que los proporcione, deben de estar satisfechos y ser accesibles. Ahora, no se encuentran tutelados por ninguna acción procesal”.<sup>21</sup> El amparo continúa bajo la perspectiva del siglo XIX, de corte individualista y no tutela los derechos colectivos. Mientras en otros países sí existe una efectividad real procesal a estos derechos, en México queda inacabada y como un cúmulo de buenas intenciones, pero no justiciables, ni efectivas estas reformas.

#### 4.2.2.1 Sonora

Según datos de 2009, “el 2.5 % de la población sonorenses de cinco años o más habla alguna lengua indígena, lo que representaba poco más de 51,000 individuos”.<sup>22</sup>

El artículo 1 de la Constitución sonorenses dispone un escueto párrafo segundo en materia indígena, que establece que:

“El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y promoverá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías: la Ley del Más Débil*, Edit. Lumen, Edición No. XXVI Madrid, 2001, p.108.

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

<sup>23</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*, Edit. Porrúa, México, 2007, p. 98.

#### 4.2.2.2 Chihuahua

Para 2008, “el 3.4 % de los chihuahuenses de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena, lo que representaba más de 90,000 personas”.<sup>24</sup>

La existencia de organizaciones y movilización indígena permanente en la entidad de Chihuahua seguramente influyó para darle un poco más de contenidos a su reforma constitucional de 1994, vigente hoy día, que incluye un capítulo segundo, con sus artículos (del 8 al 10) dedicados a los pueblos indígenas:

En ellos se establece que “en todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena, las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas”. Además, dispone que en “la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto”.<sup>25</sup>

Por otra parte, incorpora consideraciones relacionadas con las tierras indígenas:

Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del Estado de Chihuahua.

---

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

<sup>25</sup> *Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, Edit. Porrúa, México, 2008, p. 97.

Finalmente, el artículo 10 decreta que la educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando éstos así lo soliciten, y que los “servicios de salud que el Estado proporcione a los pueblos indígenas se planearán en coordinación con éstos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres.

#### **4.2.2.3 Estado de México**

El “2.5 % de los mexiquenses de cinco años o más, para datos de 2005, hablaba alguna lengua indígena, los cuales representaban más de 312,000 personas”.<sup>26</sup>

En el caso de la Constitución mexiquense, en su artículo 17 establece que “el Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.<sup>27</sup> Enseguida, agrega que “la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.<sup>28</sup> También agrega un último párrafo al mencionado artículo, en el que se señala que:

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

---

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

<sup>27</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Edit. Porrúa, México, 2008, p.78.

<sup>28</sup> Ídem.

#### 4.2.2.4 Quintana Roo

La Constitución de Quintana Roo, reformada en 1997, contiene dos párrafos muy escuetos al final del artículo 13, en los que al parecer no reconoce derechos, sino otorga derechos culturales a los pueblos indígenas de ese estado.

Así, afirma que: “Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en Sala, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia”.<sup>29</sup>

También establece 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 y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.<sup>30</sup>

#### 4.2.2.5 Michoacán

La Constitución de Michoacán, en el segundo párrafo de su artículo 3, establece que “la Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, Edit. Porrúa, México 2009, p. 589.

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Edit. Porrúa, México, 2007, p. 25.

Dice también que, “dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes”.<sup>32</sup>

La misma Constitución michoacana también reconoce el derecho de las poblaciones menores para designar sus propias autoridades de manera directa, lo que de alguna manera implica cuotas de autonomía política. Así, el artículo 124 señala que “la administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; sus facultades y obligaciones serán determinadas por la ley. Por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados en plebiscito”.<sup>33</sup>

#### **4.2.2.6 Oaxaca y Chiapas**

De todas las Constituciones que incorporan derechos para los pueblos indígenas en el periodo 1992 a 2001, la más avanzada es la de Oaxaca, realizada el 6 de junio de 1998, cuyo alcance es muy superior a lo que se establecía a nivel federal.

Le sigue, con menores logros, el caso de Chiapas, que se inspiró en la experiencia de su estado vecino. En 1990, antes de la inclusión del primer párrafo al artículo 4 de la Constitución federal, se había realizado una primera reforma constitucional en Chiapas a los artículos 4 y 10. Por medio de ella se establecía que la Constitución local protegía la cultura, las lenguas, y los dialectos en que se comunicaban las diferentes etnias y grupos mestizos de Chiapas y se creaba el Consejo Indígena Estatal para tal efecto. Por otra parte, se mandaba que “las

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem.



autoridades legislativas, administrativas y judiciales, en el ámbito de su competencia en los asuntos que tengan intervención o al momento de dictar resoluciones, tomen en consideración su condición cultural, sus costumbres étnicas particulares y las demás circunstancias especiales que concurren en ellas...”<sup>34</sup>

Finalmente se dictaba que en materia procesal “se procurará que haya un intérprete para el chiapaneco que no hable español que lo asistirá... desde el inicio de la averiguación previa”.<sup>35</sup> Más adelante, siguiendo el ejemplo exitoso de Oaxaca, en plena crisis política regional por el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional una nueva reforma constitucional sería incorporada.

El artículo 13 de la Constitución chiapaneca, correspondiente a su Título Segundo *De los Habitantes del Estado*, reformado el 17 de junio de 1999, está dedicado a los pueblos indígenas. Ahí se dice que “el estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y que la Constitución local reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolobal, mame, kakchiquel, lacandón y mocho. También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas”.<sup>36</sup>

En ese artículo se establece que el estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud

---

<sup>34</sup> *Constitución Política del Estado de Chiapas*, Colección Legislaciones, Estado de Chiapas, [http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion\\_local.Pdf](http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion_local.Pdf) (consultada el 13 de diciembre de 2010).

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> Ídem.

y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y los niños.

Por otra parte, se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

El estado asume el compromiso de que fomentará el eficaz ejercicio de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas. Además de que, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

En materia de justicia, el mencionado artículo dispone tres consideraciones:

Primera, que en todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura.

Segunda, que en los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagran la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Tercera, que los indígenas deberán compurgar sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social.

En el penúltimo párrafo, se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico, o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre o condición social. Se dice que la contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente.

Finalmente, se dice que los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

#### **4.2.2.7 Nayarit**

El 18 de agosto de 1993, el Congreso nayarita había reformado la fracción II del artículo 7 de su Constitución, para establecer que el estado garantizaba “la protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, tales como sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, dentro del marco de sus tradiciones, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.<sup>37</sup>

Años más tarde, en 1999, una reforma mucho más avanzada se haría al mismo párrafo, que hoy sigue vigente. En él se dispone que el estado garantice a

---

<sup>37</sup>ARCE MATEOS, Juan, *Proyecto de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit*, Edit. Crónica parlamentaria, Edición No. X, México 2003, p. 478.

sus habitantes, dentro de otras cosas la protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, conforme a las bases y principios siguientes:

Nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.

El desarrollo de sus lenguas y tradiciones, así como la impartición de la educación bilingüe estará protegida por la ley, la cual sancionará cualquier forma de discriminación. Deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades.

La ley regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. Los tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad de la mujer.

En los términos que la ley establezca, se preverán procedimientos simplificados y asistencia a los indígenas para que cuenten con un servicio eficiente del Registro Civil, así como de otras instituciones vinculadas con dichos servicios.

La ley protegerá la propiedad y posesión de sus tierras, cualquiera que sea la modalidad de éstas, así como los derechos individuales y colectivos de uso y

aprovechamiento del agua y recursos naturales, asegurando la protección del medio ambiente.

Los derechos sociales que esta Constitución otorga a los pueblos y comunidades indígenas, deberán ejercitarse de manera directa a través de sus autoridades o por los interesados mismos.

#### **4.2.2.8 Sinaloa**

El 9 de mayo de 2001 el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Sinaloa publicó una reforma constitucional mediante la cual se agregó un último y sexto párrafo al artículo 13 del Capítulo II del Título II De los ciudadanos sinaloenses, en los siguientes términos:

“El estado de Sinaloa tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.<sup>38</sup>

Hasta el momento ése es el único soporte que los pueblos indios de Sinaloa tienen a nivel estatal para defender sus derechos.

---

<sup>38</sup> *Constitución del Estado de Sinaloa*, Colección legislaciones, Edit. Estado de Sinaloa, México 2008, p. 78.

### **4.2.3 Reformas Posteriores a 2001**

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional indígena del 14 de agosto de 2001 ordenaba que al entrar en vigor el decreto, es decir al día siguiente, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas (deberían) realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Han pasado más de once años y sólo 10 entidades federativas han hecho reformas a sus máximos mandamientos locales después de la reforma federal.

Éstos son los estados de San Luis Potosí, Tabasco, Durango, Jalisco, Puebla, Morelos, Campeche, Veracruz y, hasta 2007, Querétaro y Yucatán. Como veremos, a excepción de San Luis Potosí, que supera un poco el mandato federal, en los otros casos no se cumple cabalmente la adecuación estipulada; las reformas son menores en sus alcances, llegándose al extremo de la simulación, como en Jalisco, o de simplemente un pequeño cambio del número de artículo federal de referencia, como en Campeche.

#### **4.2.3.1 San Luis Potosí**

La Constitución potosina se adecuó a la reforma indígena de 2001 con el decreto publicado en el Periódico Oficial del gobierno del estado, el 11 de julio de 2003, que realiza modificaciones al artículo 9 de la misma. El artículo 9 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí establece que “la entidad tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente

en su territorio de los pueblos nahuas, teének o huastecos, y xi'oi o pames, así como la presencia regular de los wirrarika o huicholes".<sup>39</sup>

Enseguida afirma que, asegurando la unidad de la nación, la ley establecerá los derechos y obligaciones de aquéllos conforme a las bases siguientes: se prohíbe la discriminación por origen étnico o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana; se reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos éstos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autonómicas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos; se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como aquellas que forman una unidad política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, y la ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas, tomando en cuenta también criterios etnolingüísticos. Se dispone, asimismo, que sea la conciencia de su identidad étnica el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas.

El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas y sus comunidades a la libre determinación, misma que se expresa en el ámbito de su autonomía; ella bajo el principio de la subsidiariedad y complementariedad en correspondencia con el marco del orden jurídico vigente, casi en los mismos términos que el apartado A del artículo 2 de la Carta Magna Federal.

Pero merece destacarse aquí que, situándose por encima de todas las Constituciones reformadas después de 2001, la de San Luis Potosí es la única que otorga a las comunidades indígenas (aunque no a los pueblos), la calidad de

---

<sup>39</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, Edit. Porrúa, México 2008, p. 256.

sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en la fracción VI del citado artículo 9.

Por otra parte, se reconoce también, en la fracción VII, la estructura interna de las comunidades indígenas, concebida como un sistema que comprende una asamblea general, diversos cargos y jerarquías.

Y finalmente se ocupa en dos párrafos de recuperar el señalamiento federal, cosa que no hacen varias de las Constituciones estatales reformadas de manera contemporánea a la potosina, asignando recursos para pueblos y comunidades indígenas en los presupuestos de egresos. Así, la fracción XII del artículo 9 menciona que “mediante acciones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno, las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente...”<sup>40</sup>, y el penúltimo párrafo del mismo reitera que “el Congreso del estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones de este artículo, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia”.<sup>41</sup>

Una última referencia a pueblos indígenas se encuentra en el penúltimo párrafo del artículo 18, del Capítulo II De la defensoría social, de la Constitución potosina, cuando menciona que, tratándose de personas indígenas, los defensores sociales deberán hablar y escribir, además del español, la lengua del grupo indígena del defendido.

---

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> Ídem.



#### **4.2.3.2 Tabasco**

El estado de Tabasco adecuó su Constitución a la reforma indígena federal de 2001 mediante decreto publicado el 11 de noviembre de 2003. La reforma indígena está contenida sobre todo en el artículo 2 constitucional local, pero también tiene referencias en los artículos: 51, 64, 65 y 76.

En el artículo 2, la Constitución de Tabasco afirma que el estado tiene una composición pluricultural, a diferencia de otros estados que hablan además de ser pluriétnica y multilingüística, como San Luis Potosí y Morelos, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas asentados en su territorio.

Se reconoce a ellos el derecho a la libre determinación, ejercida dentro del marco constitucional de autonomía que asegure la unidad del estado y la nación, en los mismos términos que lo disponen el apartado A del ya citado artículo 2 del mandamiento superior federal, en cuestiones de hábitat; lenguas; formas internas de convivencia y organización económica, política, social y cultural; elección de autoridades y representantes de su gobierno interno; representarse como comunidades indígenas ante los ayuntamientos; aplicar sus sistemas normativos propios en la regulación y resolución de conflictos internos; acceder a las modalidades de propiedad que establece la Constitución General de la República y a la plena jurisdicción del estado en juicios y procedimientos, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; acceso a intérpretes y defensores que conozcan sus lenguas en aquéllos.

Asimismo, el artículo mencionado del mandamiento superior tabasqueño dispone una serie de políticas públicas encaminadas a garantizar el acceso a la salud, a desarrollar la medicina tradicional indígena, a mejorar sus espacios de convivencia, recreación y vivienda; al fortalecimiento de la educación bilingüe; al

uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos naturales, flora y fauna, y a la definición de planes y programas de desarrollo con su participación. Se recupera parte de los planteamientos del apartado B del artículo 2 de la Carta Magna.

Existen otras disposiciones en la Constitución tabasqueña que deben señalarse, como por ejemplo en el párrafo XIV del artículo 51, relativo a las facultades del gobernador, se señala como una de ellas la de impulsar programas y acciones tendentes a fortalecer las tradiciones comunitarias en un marco de respeto a la cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado. El último párrafo del artículo 64 menciona que en los municipios en que existan pueblos y comunidades indígenas, estas últimas podrán coordinarse y asociarse, tomando en consideración su pertenencia étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas; así como estudiar sus problemas locales para establecer programas de desarrollo común. Este párrafo es muy semejante a uno existente en la Constitución oaxaqueña.

Por su parte, el artículo 65 establece que en los municipios en los que existan pueblos y comunidades indígenas, se les deberá consultar para la elaboración de planes y programas. Y, además, se dispone que en los presupuestos de egresos de los ayuntamientos debe cumplirse con la exigencia de la Constitución Federal de establecer partidas específicas para la atención de los pueblos indios.

#### **4.2.3.3 Durango**

En el caso del estado de Durango ya se disponía de una reforma, del 26 de noviembre de 2000, que la adecuaba a la reforma federal de 1992 en materia indígena. Luego, mediante decreto del 22 de febrero de 2004, se hace concordar la Constitución local con las reformas de 2001 a nivel federal.

De esa manera, el artículo 2 del documento fundamental duranguense prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional y por otras razones. Establece la composición pluricultural del estado, sustentada en los pueblos y comunidades indígenas, así como el criterio de la conciencia de la identidad, como base para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía en los mismos términos del apartado A del artículo 2 de la Constitución Federal.

Asimismo, se establece el compromiso del estado y los municipios duranguenses en los mismos términos que el apartado B del artículo citado antes, para definir programas y políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y al bienestar social de los pueblos indígenas, en aspectos tales como empleo, servicios básicos, salud, etcétera

#### **4.2.3.4 Jalisco**

La Constitución de Jalisco realizó su reforma indígena para adecuarse al nuevo texto constitucional en la materia mediante un decreto publicado en su Periódico Oficial el 29 de abril de 2004.

El artículo base de la reforma es el 4 de la Constitución particular. En él, se afirma que la entidad tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se entiende por éstos, a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Enseguida, el artículo establece que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las

disposiciones sobre pueblos indígenas. Se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, y estén asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Luego se decreta el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las leyes reglamentarias, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en la Constitución, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

#### **4.2.3.5 Puebla**

Merece destacarse el caso de Puebla, estado en el que el “11.7 % de su población de cinco años o más habla alguna lengua indígena y que con más de 548,000 personas en esta categoría ocupa el cuarto lugar nacional”<sup>42</sup>. Ahí, apenas hasta el año 2004, mediante un decreto publicado el 10 de diciembre, se realizó una reforma constitucional que reconoce derechos a esa población, pero carece de ley reglamentaria.

El artículo 11 de la Constitución poblana, aunque no prohíbe la discriminación explícitamente, dispone que no debe haber ninguna distinción entre las personas por razón de su raza, origen étnico o nacional y otras características. En el número 12 se ordena que las leyes se ocuparán, dentro de otras cosas, de proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de que la atención, protección y demás acciones previstas en el mismo artículo son de orden público e interés social.

---

<sup>42</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

Al igual que el caso duranguense, en este artículo se reproduce casi íntegro el contenido del actual artículo 2 de la Constitución Federal. Se establece el criterio de conciencia de la identidad indígena para determinar a qué sujetos se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. La autodeterminación para los pueblos indios poblanos, ejercida en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional, se establece para determinar y desarrollar sus formas internas de organización; elegir a sus autoridades tradicionales; aplicar sus sistemas normativos internos en sus asuntos propios, proteger el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, etcétera.

#### **4.2.3.6 Morelos**

El estado de Morelos adecuó su Constitución a la reforma federal indígena hasta el 20 de julio de 2005, fecha en la que se publicó el decreto respectivo en el Periódico Oficial de la entidad.

En él se afirma, como en el caso potosino, que “el estado de Morelos tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas”.<sup>43</sup>

Pero, a diferencia de esa entidad y la poblana, no establece los nombres de los pueblos y comunidades indígenas que dan pie a esa composición. Afirma también la entrada del artículo que reconoce la existencia histórica y actual en su territorio de los pueblos y protege también los derechos de las comunidades asentadas en ellos por cualquier circunstancia, así como reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación de sus pueblos y comunidades indígenas, ejercida en sus formas internas de convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal.

---

<sup>43</sup>*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, Edit. Porrúa, México 2008, p.25.

Sin embargo, no se les da a los pueblos indígenas ni reconocimiento como entidades de interés público, ni mucho menos se les otorga personalidad jurídica

#### **4.2.3.7 Campeche**

La Constitución de Campeche incorporó disposiciones en materia indígena mediante el decreto publicado el 6 de julio de 1996. Ellas se incluyeron en el artículo 7 de la Constitución campechana, y se han mantenido intactas, salvo una pequeña adecuación realizada el 27 de diciembre de 2005. Lo único que hizo la última reforma mencionada fue cambiar la referencia al artículo 4 de la Constitución federal, en la que se sustentaba, y en el que en esos años se asentaba la materia indígena, por la referencia al artículo 2 actual, a donde se trasladó la temática. Se incluye en el grupo de constituciones que se adecuaron al mandato federal de 2001, sólo por esa referencia, aunque se queda muy por debajo de sus disposiciones.

De esa manera, el artículo local referido menciona que el estado reconoce expresamente, en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte la entidad.

#### **4.2.3.8 Veracruz**

En el caso de la Constitución de Veracruz, el artículo 5 del Capítulo II fue reformado en el año 2000 y en 2006 para incorporar el tema indígena. Ahí se define que “la entidad tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; que la ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del estado. Manda que en los juicios y procedimientos en

que aquellos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley. Los pueblos indígenas de Veracruz tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley”<sup>44</sup>.

Asimismo, se dice que “en la regulación y solución de sus conflictos internos deberán aplicar sus propios sistemas normativos, con sujeción a los principios generales de esta Constitución, respecto de garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”<sup>45</sup>.

Y que “las comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de modo que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado”<sup>46</sup>.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas veracruzanas, se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

Finalmente, se dispone que el estado y los municipios de la entidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconozcan el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable, y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos

---

<sup>44</sup> *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Edit. IURE, México 2010, p. 21.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ídem.

previstos por la ley, se ordena impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatir toda forma de discriminación.

#### **4.2.3.9 Querétaro**

Por su parte, la Constitución de Querétaro, estado en que “menos del 2% de su población de cinco años o más habla alguna lengua indígena”<sup>47</sup> disponía, hasta antes de una reforma constitucional de enero de 2007, en la última parte del artículo 4, que la educación que se impartiera en la entidad promoverá además el conocimiento de las tradiciones, lengua y creencias de los grupos étnicos, así como de su papel en la configuración y desarrollo de la historia e identidad de la nación mexicana. Y en el segundo párrafo del artículo 12 decía que “las leyes propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan”.<sup>48</sup>

Una reforma constitucional reciente hace modificaciones al Capítulo Único del Título Primero de la ley fundamental queretana, mediante un decreto publicado en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga el 12 de enero de 2007. Además de dejar el señalamiento aludido en materia indígena del artículo 4, modifica y amplía el 12, para dejarlo como sigue:

La sociedad de Querétaro tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Las leyes y las autoridades promoverán y protegerán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y

---

<sup>47</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

<sup>48</sup> *Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga*, Edit. Porrúa, México 2003, p. 23.



procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. “La expresión concreta de su libertad se hará efectiva mediante la autonomía de las comunidades y la potestad para elegir a sus autoridades según los usos y costumbres aplicables, sin perjuicio de la unidad nacional y estatal, en los términos establecidos por la ley” .<sup>49</sup>

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de la propiedad previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno del Estado y los gobiernos de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a la ley de la materia, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable y a una educación laica, obligatoria y pluricultural. Asimismo, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en el estado.

#### **4.2.3.10 Yucatán**

El Congreso del Estado de Yucatán realizó dos reformas en 2007 para adecuar su Constitución en materia indígena, las cuales involucraron varios artículos.

En el artículo 2 prohíbe todo tipo de discriminación, dentro de ella la que tenga por origen la raza, el origen étnico y la nacionalidad. Al mismo tiempo se afirma que “el Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente

---

<sup>49</sup> Ídem.

en el pueblo maya, el cual se define como el que desciende de la población que habitaba la península yucateca, al iniciarse la colonización y que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones, idioma, instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas”<sup>50</sup>. La conciencia de la identidad maya es el criterio fundamental para determinar a qué persona le son aplicables las disposiciones en la materia.

Al mismo tiempo, se menciona que el estado garantizará al pueblo maya la aplicación de sus propias formas de regulación para la solución de conflictos internos, como medio alternativo de justicia; sujetándose a los principios jurídicos de oralidad, publicidad, inmediatez, contradicción, economía y concentración, con pleno respeto a sus derechos y garantías y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, sin contravenir las leyes vigentes.

---

<sup>50</sup> *Constitución Política del Estado de Yucatán*, Edit. Porrúa, México 2008, p. 21.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LEYES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA**

#### **5.1 LA LEY INDÍGENA DE QUINTANA ROO**

Para el año 2005, el estado de Quintana Roo tenía una población total de 1,135,309 habitantes; 19.3 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (es decir, más de 170,000 personas), y estaba ubicado en el lugar 19, junto a los demás estados de la República, con un grado de marginación bajo. La Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo fue publicada en el Periódico Oficial del gobierno de ese estado el 31 de julio de 1998, casi mes y medio después de la oaxaqueña, a pesar de que había venido discutiéndose desde antes de comenzar el proceso respectivo en la anterior entidad. Las élites del estado no se decidieron a dar el paso del reconocimiento hasta medir el impacto de la reforma oaxaqueña, pero produjeron una legislación muy poco avanzada. Este ordenamiento se compone de cuatro títulos, 16 capítulos y 66 artículos.

Los restantes capítulos del título establecen disposiciones en materia de derechos culturales y educación; derechos de las mujeres, los niños y los ancianos; y derechos a la salud y al desarrollo.

El título tercero expresa algunas particularidades regionales en cuanto a la autonomía y la organización interna. Se menciona que el estado tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la que se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto de sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Se entiende la autonomía como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado mexicano. Asimismo, se manda que las autoridades estatales y municipales, en el marco de sus competencias, respeten la autonomía de las comunidades indígenas mayas.

Otros artículos de este mismo título definen lo que constituye un centro ceremonial maya, como base de la organización y representación de los indígenas mayas, reconociéndose varios de ellos, así como los cargos que conforman la categoría de dignatario maya: generales, sacerdotes, comandantes, capitanes, tenientes, sargentos, cabos, rezadores y otros, muchos de éstos herencia de la organización indígena en la época de la Guerra de castas. Se dispone la existencia de un Gran Consejo Maya y un Congreso Maya, encargados de velar por la preservación de los usos y costumbres, tradiciones e idioma mayas en las comunidades, y se determina la realización de un Congreso Maya, a realizarse cuando menos una vez cada año, integrado por los dignatarios de los centros ceremoniales; las funciones de este Congreso son analizar los temas de derechos y cultura indígena mayas.

El título cuarto de la ley de Quintana Roo se dedica a temas de justicia. En primer lugar, remite a la Ley de Justicia Indígena de la entidad, y dispone la

existencia de una Procuraduría de Asuntos Indígenas, que fungirá como Ministerio Público en las comunidades indígenas.

Un asunto interesante de la ley es el establecimiento del delito de etnocidio, entendiéndose por tal el cometido sin el consentimiento de las víctimas, que produzca la pérdida temporal o definitiva de su función orgánica reproductora o cometa delitos contra la vida y salud personal de dos o más indígenas. La pena puede ir de tres a 10 años de prisión. Asimismo, se equiparan al etnocidio las conductas que obliguen a los indígenas, por medio de la violencia física o moral, a abandonar, rechazar o atacar sus usos y costumbres, tradiciones, idioma y cultura.

También se ordenan sanciones para quienes impidan el derecho de los indígenas a disfrutar, enriquecer o transmitir su propia cultura e idioma; al que discrimine a los indígenas; al que tome fotografías o filmaciones en los centros ceremoniales sin autorización, y al que se ostente como dignatario sin serlo. Se entiende por discriminación toda acción u omisión que implique marginación, deshonra, descrédito, daño moral y perjuicio a la dignidad del indígena.

Antes de promulgar la anterior ley en materia de derechos indígenas, el 14 de agosto de 1997, se había publicado en el Periódico Oficial del gobierno del estado de Quintana Roo la Ley de Justicia Indígena, que establecía un sistema de justicia en esa materia, para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades indígenas.

## **5.2 LA LEY INDÍGENA DE CHIAPAS**

Para el año 2005, “el estado de Chiapas tenía una población total de 4, 293,459 habitantes; 26.1 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena del país (es decir, más de 957,000 personas), y estaba ubicado

en el segundo lugar en el contexto de todas las entidades federativas, con un grado de marginación muy alto”.<sup>51</sup>

Con este antecedente fue creada la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, que fue publicada en el Periódico Oficial del gobierno de ese estado el 29 de julio de 1999. Se integra por 10 capítulos y 69 artículos, además de tres transitorios que reglamentan el artículo 13 de la Constitución particular de la entidad.

En el capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, se establece que el estado chiapaneco tiene una población étnica plural sustentada en sus pueblos indígenas, reconociendo y protegiendo a los siguientes: tseltal, tsotsil, zoque, tojolobal, mame, cakchiquel, lacandón y mocho, además de comunidades indígenas de cualquier otro pueblo asentadas en su territorio. Por una razón inexplicable, retiraron al pueblo chol, a pesar de que en la Constitución está reconocido y protegido.

Se hace una definición de pueblo indígena, de comunidad indígena y de hábitat. Por el primero se entiende a aquel que está conformado por personas que descienden de poblaciones que desde la Conquista habitaban el territorio regional y hablan la misma lengua, además de conservar su cultura; instituciones sociales, políticas y económicas, y que practican usos, costumbres y tradiciones propias. Por comunidad indígena se hace referencia al grupo de individuos que pertenecen a un mismo pueblo indígena y se encuentran asentados en un lugar determinado. Por hábitat de una comunidad indígena se entiende al área geográfica o ámbito espacial y natural que se encuentra bajo su influencia social y cultural.

---

<sup>51</sup> Datos Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

La ley señala que se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, pero una de sus deficiencias es que no se define el concepto. Tampoco se les otorga a las comunidades el carácter jurídico de entidades morales de derecho público, ni se habla de reconocer derechos sociales o colectivos.

No obstante, sí es explícita en reconocer y proteger a las autoridades tradicionales, quienes serán auxiliares de la administración de justicia.

El capítulo II se aboca a la jurisdicción indígena. Se establece que los usos costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas son la base para la resolución de sus controversias, dentro de su hábitat y mientras no constituyan violaciones a los derechos humanos.

Se dispone que el Tribunal Superior de Justicia establezca Juzgados de Paz y Conciliación indígenas en municipios y comunidades que cuenten con esta población. Se faculta a dichos jueces a aplicar las sanciones en materia penal conforme a sus usos y costumbres, cuando ambas partes sean indígenas. Asimismo, en todas las etapas procesales, las autoridades deberán tomar en consideración las características económicas, sociales y culturales, así como los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad indígena. En delitos no graves cometidos por indígenas se podrá sustituir la cárcel por trabajos de beneficio comunitario, así como dispondrán de traductores y defensores que conozcan su cultura y lengua, además del derecho de usar la propia lengua en los procesos.

El capítulo III se encamina a proponer el establecimiento de programas para capacitación de defensores de oficio y traductores indígenas.

Los capítulos IV a VII establecen disposiciones encaminadas a impulsar la participación de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de las

comunidades; a garantizar sus derechos y los de los niños indígenas; a proteger y desarrollar las culturas propias de los pueblos; a ampliar los servicios de salud hacia la población indígena, y a la protección de los derechos laborales de los indígenas.

En el capítulo VIII se prohíben los reacomodos y desplazamientos, y la expulsión de indígenas, así como se manda a procurar el diálogo y la concertación en materia de conflictos agrarios internos.

Los dos últimos capítulos instruyen buscar el aprovechamiento racional de los recursos naturales de las comunidades, así como el desarrollo económico, a partir del fortalecimiento de la visión asistencial del estado.

No obstante al tratarse de la región en que se mantiene la presencia de las bases del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Congreso estatal dominado por la fracción del Partido Revolucionario Institucional, no ha querido avanzar en materia de un reconocimiento más amplio a los derechos de los pueblos indígenas chiapanecos.

### **5.3 LA LEY INDÍGENA DE CAMPECHE**

Para el año 2005, “el estado de Campeche tenía una población total de 754,730 habitantes; 13.3 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (es decir, poco más de 89,000 personas), y estaba ubicado en el lugar número ocho de las entidades del país, con un grado de marginación alto”.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).



La ley de derechos indígenas de Campeche fue publicada en el *Periódico Oficial* de ese estado el 15 de junio de 2000. Se compone de cuatro títulos, 14 capítulos y 63 artículos.

El título primero, de disposiciones generales, contiene casi las mismas definiciones que establece la ley oaxaqueña en conceptos como autonomía, autoridades comunitarias, autoridades municipales, comunidad indígena, derechos individuales, derechos sociales, pueblos indígenas, sistemas normativos internos y territorio indígena. Recupera de la ley de Quintana Roo las definiciones de centro ceremonial, dignatario indígena y festividades tradicionales.

Los demás títulos de la ley de Campeche toman aspectos contenidos en la ley de Quintana Roo, a saber: tienen una tendencia a reconocer sobre todo derechos de los individuos indígenas, y no tanto los colectivos, aunque los incluya, además de enfatizar la posición asistencial del estado en materia de desarrollo económico y aspectos de la cultura indígena, más que el tema de la autonomía.

Aunque marca, como en Oaxaca y Quintana Roo, infracciones y sanciones para conductas de discriminación o que impidan el derecho de los miembros de un pueblo indígena a respetar, enriquecer y transmitir los usos, costumbres y tradiciones; aquí las penas sólo se establecen en forma de multa y no con cárcel, como en los primeros casos.

La ley reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero no se establece jurisdicción especial alguna, ni los procedimientos procesales.

Finalmente, la ley otorga el carácter de personas morales (sin especificar si de derecho público) a los pueblos indígenas para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con el estado y sus municipios. Pero ese reconocimiento no se

les otorga a las comunidades indígenas concretas, por lo que la aplicación práctica de ser personas morales es inexistente. Además, no se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas la personalidad jurídica de entidades morales de derecho público, que ha sido uno de sus reclamos más sentidos. Por eso, la ley indígena de Campeche, junto con la de Tlaxcala, son las menos avanzadas de las ocho disposiciones estatales que existen actualmente, ya que sus propuestas son bastante moderadas.

#### **5.4 LA LEY INDÍGENA DEL ESTADO DE MÉXICO**

Para el año 2005 “el Estado de México tenía una población total de 14, 007, 495 habitantes esto es 2.6 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (esto es, poco más de 312,000 personas) y estaba ubicado en el lugar 21 en el contexto de todas las entidades federativas con un grado de marginación bajo”.<sup>53</sup>

La Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México es reglamentaria del artículo 17 de la Constitución estatal. Consta de tres títulos, 82 artículos con sus respectivos capítulos y cinco transitorios. Fue aprobada el 26 de julio de 2002 y publicada el 10 de septiembre del año mencionado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México. Por la fecha de su expedición, a diferencia de las tres legislaciones mencionadas páginas atrás, está influenciada por las reformas constitucionales que a nivel federal se dieron en 2001.

El Título I De los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México, se integra de dos capítulos, que se refieren a las disposiciones generales y a los derechos fundamentales que se reconocen a los pueblos y comunidades

---

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

indígenas. Se señala que el objetivo de la ley es el reconocimiento y la regulación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales serán ejercidos a través de estas últimas. También se hace el reconocimiento de la composición pluricultural y pluriétnica, sustentada en los pueblos originarios de la entidad y de aquellos que transiten o residan en el territorio del mismo. Siguiendo el modelo oaxaqueño, se definen los conceptos de estado, pueblos indígenas, comunidad indígena, autonomía, territorio indígena, derechos individuales, derechos sociales, sistemas normativos internos, usos y costumbres, autoridades municipales y autoridades tradicionales, y se hace el reconocimiento expreso de la existencia de cinco pueblos indígenas y su ubicación en la geografía municipal de esa entidad. A diferencia de los casos de Oaxaca y Nayarit, en los que se habla de pueblos en plural: zapotecos, mixtecos, coras, huicholes, etcétera, en el caso de la ley mexiquense los pueblos reconocidos son singulares: mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica y matlazinca.

La conciencia de la identidad indígena se toma como criterio fundamental para determinar a qué pueblos y comunidades se aplica el ordenamiento. Se les reconoce, asimismo, personalidad jurídica, el derecho a vivir como pueblos diferenciados, la libre determinación y la autonomía, así como sus autoridades tradicionales.

Asimismo se establecen las obligaciones del Ejecutivo estatal, del Poder Judicial y de los ayuntamientos para aplicarla en sus respectivas competencias y para garantizar el pleno ejercicio de esos derechos. Para efectos de asegurar el pleno respeto de los derechos de estas comunidades, se establece la representación indígena ante el Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En el segundo título, los tres capítulos respectivos se refieren a reglamentar los alcances de la autonomía reconocida, los sistemas normativos internos y la

procuración y administración de justicia. Se reconoce la validez de estas normas de los sistemas normativos internos en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan el marco jurídico vigente; estas normas se aplicarán en la procuración y administración justicia en las comunidades indígenas.

En cuanto a las autoridades tradicionales, tendrán facultad para conocer de la tenencia individual de la tierra, faltas administrativas, atentados en contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras comunitarias, y cuestiones del trato civil y familiar.

Se señalan diversas reglas a las cuales tendrán que atenerse en su actuar como autoridades. En los asuntos en que se afecte a la familia indígena, la autoridad tradicional podrá intervenir de oficio, decretando las medidas de protección respectivas. Se establece también la facultad del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas del Estado de México para llevar a cabo la conciliación en casos de controversias entre las autoridades y las comunidades

Respecto de la procuración y administración de justicia, se señala el derecho de cualquier miembro de los pueblos o comunidades indígenas de contar con un defensor de oficio bilingüe y que conozca su cultura en cualquier procedimiento con forma de juicio. Se manda que los jueces y tribunales suplan la deficiencia de la queja, en los casos en que los indígenas, sus pueblos o comunidades sean parte.

Se establece la obligación de que en el cargo de Ministerio Público se prefiera a quienes acrediten el dominio de la lengua indígena y conozcan los usos y costumbres de la región; que los programas de rehabilitación deban adecuarse a

la condición indígena, propiciando su rehabilitación para la readaptación social y que la Dirección General de Defensoría de Oficio instrumente programas de capacitación a defensores de oficio bilingües y con conocimientos suficientes sobre cultura, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El tercer y último título está dedicado al desarrollo y bienestar social para los pueblos y las comunidades indígenas, estableciéndose mecanismos para el acceso al derecho a la salud, a la cultura y a la educación. Reproduciendo algunos capítulos de la propuesta oaxaqueña, establece disposiciones respecto de las tierras y territorios, la cuestión de los desplazamientos y reacomodos, el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios indígenas por parte de los propios pueblos y comunidades, aspectos para el desarrollo económico de los mismos y de su participación en la planeación y defensa de los derechos laborales, los de las mujeres y los de los niños, y señala las obligaciones de las instituciones estatales para cumplirlos.

Finalmente, aunque reconoce la existencia de pueblos y comunidades indígenas, la ley del Estado de México sólo establece que las comunidades indígenas tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la misma. No se otorga la personalidad jurídica a los pueblos indígenas.

## **5.5 LA LEY INDÍGENA DE SAN LUIS POTOSÍ**

Para el año 2005, “el estado de San Luis Potosí tenía una población total de 2, 410, 414 habitantes 11.1 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena y estaba ubicado en el sexto lugar en el contexto nacional con un grado de marginación alto”.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

La Ley Reglamentaria del artículo 9 de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí apareció en el Diario Oficial del gobierno de esa entidad el 13 de septiembre de 2003. Se compone de nueve capítulos y 72 artículos.

El Capítulo I, establece que el objeto de la ley es garantizar a las comunidades de los pueblos indígenas y a sus habitantes el ejercicio de sus formas específicas de organización y gobierno, y el desarrollo de sus culturas, creencias, conocimientos, lenguas, usos y costumbres, medicina tradicional, así como el aprovechamiento de sus recursos y derechos históricos en los términos de las Constituciones federal y local.

En el Capítulo II, no se definen con claridad conceptos centrales de la ley, como los de pueblo indígena, comunidad indígena, autonomía, etcétera.

En el artículo 9 de la Constitución local se reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos nahuas, teének o huastecos, y xioi o pames, así como la presencia regular de los wirrarika o huicholes, pero en la ley reglamentaria no se hace explícito qué pueblos indígenas son reconocidos, porque no los llama por sus nombres. Se afirma que son sujetos de la aplicación de la ley los pueblos y sus comunidades indígenas, y las comunidades equiparables a éstas, asentados en el territorio estatal, así como los integrantes de dichas comunidades y los indígenas de otros estados que radiquen ahí o estén de paso. Se obliga al estado y a las autoridades municipales a respetar, garantizar, promover y proteger el desarrollo social, económico, político y cultural de los pueblos originarios, mediante el establecimiento de un Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Se propone, además, la conciliación como vía para promover conflictos

jurisdiccionales entre comunidades, estado y municipios, con la participación de las autoridades comunitarias.

Sin embargo, a pesar de que en la ley no se mencionan las comunidades indígenas que son reconocidas, en la Constitución local ya existe tal reconocimiento. Por otra parte, se define comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio determinado, integradas por dos o más localidades interiores, conocidas como secciones, barrios, anexos, fracciones o parajes, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con su estructura de organización interna y sus sistemas normativos. Se entiende por éstos a las reglas generales de comportamiento por medio de las cuales la autoridad indígena regula la convivencia, la prevención y solución de conflictos internos, la definición de derechos y obligaciones, el uso y aprovechamiento de espacios comunes, la tipificación de faltas y la aplicación de sanciones, siempre dentro del marco de la Constitución federal y la estatal.

Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas para que en el marco de su autonomía tengan calidad de sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio; aunque hay que señalar que este derecho no se reconoce a los pueblos indígenas.

Asimismo, se reconocen las estructuras de organización sociopolítica y de sistemas normativos internos de las comunidades indígenas basadas en sus usos y costumbres. La identificación y delimitación de la jurisdicción de las comunidades en cuestión será establecida por ellas mismas, a partir de los criterios previstos en las Constituciones federal y estatal, y el gobierno del estado se encargará de integrar un padrón de comunidades.

Las comunidades indígenas, en ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, podrán establecer las bases y los mecanismos para la organización de la vida comunitaria, los cuales serán respetados por las autoridades estatales.

La ley potosina reconoce, además, a la Asamblea General como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la cual elegirán a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, para regular y solucionar problemas y conflictos, y decidir sobre faenas y servicios públicos que los ciudadanos deben prestar a la comunidad.

El Capítulo III, menciona que los procedimientos a seguir en materia de justicia indígena, como vía alternativa a la jurisdiccional ordinaria, serán los que cada comunidad determine, con la salvedad de garantizar a los justiciables sus garantías individuales y sus derechos humanos. Se da reconocimiento a la policía comunitaria. Las resoluciones de justicia indígena serán validadas por las autoridades estatales.

Para aplicar la justicia indígena se dispondrá de jueces auxiliares, quienes seguirán los asuntos que les competan, de acuerdo con los usos y costumbres y el mandato de la Asamblea General, resguardando documentación; levantando actas de diligencias, y representando a la comunidad, en su caso; fungirán como certificadores del aval comunitario para los asuntos previstos por la ley, además de otras funciones.

El capítulo IV, va encaminado a establecer los procedimientos por medio de los cuales los pueblos indígenas tengan las condiciones para ejercer su derecho a manifestar, practicar y enseñar sus propias tradiciones, costumbres y ceremonias rituales, así como las obligaciones del estado y los municipios para garantizar este derecho y el relativo a la educación. En iguales circunstancias que otras leyes



indígenas estatales anteriormente analizadas en este libro, se hacen consideraciones de la obligación estatal en materia de salud, asistencia social y recursos naturales. Destaca, sin embargo, el Capítulo VII, en el que los legisladores potosinos describen obligaciones del estado relacionadas con el establecimiento de un programa de ahorro y crédito para cada comunidad náhuatl, teének y pame, así como su capacitación para generar procesos de autodesarrollo comunitario mediante proyectos agropecuarios y de transferencia tecnológica, buscando la participación plena, en tareas productivas y de decisión comunitaria, de las mujeres. Es de señalar un importante aspecto en este apartado, ya que, como en el caso del tequio oaxaqueño, se dispone que las faenas o trabajos comunitarios se consideraran contribuciones municipales en especie.

Los tres penúltimos capítulos de la ley indígena de San Luis Potosí derivan del desarrollo del mandato constitucional federal de 2001, ya que se encaminan a establecer los procedimientos para que existan partidas específicas destinadas a cumplir las obligaciones económicas de las autoridades estatales y municipales con las comunidades indígenas, tanto las que de manera general lleguen a través de programas administrados por el gobierno y los municipios, como de asignaciones directas de dinero a ser manejadas por las propias comunidades indígenas. Para poder llevar a cabo este ejercicio, se dispone precisamente de una entidad gubernamental específica: el Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí.

Finalmente, el Capítulo X, establece derechos específicos para las personas indígenas, como la identidad en base a la autoadscripción; el uso de sus nombres y apellidos con su propia escritura y pronunciación; el derecho a no ser discriminados, práctica que será sancionada por la ley penalmente, aunque aquí no se dice cómo, así como procedimientos para el cumplimiento.

## 5.6 LA LEY INDÍGENA DE NAYARIT

Para el año 2005 “el estado de Nayarit tenía una población total de 949, 684 habitantes; 5% de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (poco más de 41,000 personas), y estaba ubicado en el lugar 12 en el contexto nacional, con un grado de marginación medio”.<sup>55</sup>

La Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit es reglamentaria de la fracción II del artículo 7 de la Constitución estatal, se integra por 11 capítulos, 88 artículos y tres transitorios. Fue publicada en el Periódico Oficial del gobierno del estado el 18 de diciembre de ese año.

En el primer capítulo, referente a disposiciones generales, se afirma que Nayarit tiene una población étnica plural sustentada en sus pueblos indígenas y que se reconocen a los siguientes pueblos indígenas de la entidad: coras, huicholes, tepehuanos y mexicaneros. No obstante, cualquier comunidad perteneciente a otro pueblo indígena asentado en la entidad podrá acogerse a los beneficios de la ley.

La disposición nayarita hace también, a la manera que lo hiciera inicialmente la ley de Oaxaca, definiciones de qué se entiende por pueblo indígena, comunidad indígena, territorio, derechos individuales y derechos sociales. Sin embargo, esta ley no otorga el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y las comunidades indígenas.

La autonomía se define como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como parte integrante del estado de Nayarit, en concordancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones

---

<sup>55</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>, (consultada el 25 de septiembre de 2010).

e instituir prácticas propias relacionadas con su organización sociopolítica, lenguaje, usos y costumbres.

A diferencia de las otras leyes estatales en la materia, que avanzan en el criterio de autoadscripción para determinar la existencia de un pueblo o comunidad indígena, la de Nayarit dispone que “para la plena identificación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado establecerá los mecanismos e instrumentos registrales adecuados”.<sup>56</sup>

Se reconoce a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, las cuales serán consideradas como auxiliares de la administración de justicia, por lo cual sus opiniones son tomadas en cuenta en la resolución de controversias que someten ante las autoridades estatales.

Para asegurar el respeto a los derechos humanos de los indígenas, al igual que la ley del Estado de México, se dispone que se incorpore al Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos una representación indígena.

El resto del capitulado de la ley va encaminado a establecer la obligación del poder público en sus diversos niveles, estatal y municipal, de proteger a los pueblos y comunidades indígenas contra actos de discriminación, violencia, reacomodos o desplazamientos forzados, y separación de niños y niñas indígenas de sus familias y comunidades.

En el artículo 4 se reconoce que los usos y costumbres de los pueblos indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de las controversias internas, las cuales tendrán aplicación interna siempre y cuando no constituyan violación a los derechos humanos.

---

<sup>56</sup> *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit*, Edit. Porrúa, México 2010, p. 58.

Respecto de la procuración de justicia, también se establecen mecanismos semejantes encontrados en el resto de las otras leyes indígenas estatales, como, por ejemplo, que deberá garantizar la existencia de traductores indígenas en juicios y procedimientos en contra de este grupo de la población; garantías para el efectivo acceso al derecho a la salud, a la educación y la cultura; la protección de derechos laborales de los indígenas; disposiciones en relación con las tierras y con la explotación de los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, y el desarrollo económico de los mismos.

## **5.7 LEY INDÍGENA VERACRUZ**

De acuerdo con la normatividad, “el estado tiene como objetivo garantizar a los pueblos y comunidades de indígenas, el derecho a la autodeterminación, a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos. Reconoce y protege a los pueblos náhuatl, huasteco, tepehua, otomí, totonaca, zapoteco, popoluca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco, así como a todos aquellos que estén asentados o que de manera temporal o definitiva sienten su residencia en el estado”.<sup>57</sup>

Tanto el Estado como los ayuntamientos deberán garantizar a la población indígena el acceso a la educación formal, la cual respetará y mantendrá las lenguas, tradiciones, culturas y cosmovisión indígena. En este sentido, la legislación apuntó que “la educación indígena será: laica, gratuita, obligatoria, bilingüe, intercultural e impartida por docentes hablantes de la lengua madre original de los indígenas de la zona”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Edit. Porrúa, México, 2010, p. 29.

<sup>58</sup> Ídem.

## **5.8 LEY INDÍGENA DE OAXACA**

En junio de 1998, el Congreso del Estado de Oaxaca incluía su nombre en la historia legislativa mexicana. Con la aprobación de los decretos 258 y 266 que reformaban y adicionaban la Constitución estatal y creaban la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se reconocían, dentro de otros derechos, el de la autonomía y el de la identidad cultural para la población mayoritaria en esa entidad sureña: los indígenas, demanda fundamental del Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde los primeros días de su alzamiento en las montañas chiapanecas en enero de 1994.

Era la primera ocasión, en el México posrevolucionario, que se reconocían derechos, con claridad y abiertamente, a los pueblos indígenas.

La ley establecería normas, medidas y procedimientos que protegerían y preservarían el acervo cultural de las etnias y promovería el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas. Se castigaría el saqueo cultural del estado. Se establecerían, asimismo, los procedimientos que aseguraran el acceso efectivo de los indígenas a la protección jurídica que el Estado brindaba a todos sus habitantes. Señalaba, además, que en los juicios en los que un indígena fuera parte, las autoridades se asegurarían de que los procuradores o jueces fueran hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, contarán con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración, en el proceso y en la sentencia, dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres. Finalmente, se proponía que en los conflictos por límites comunales o municipales se promovería la conciliación y la concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades tradicionales de las regiones étnicas.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **LOS INDÍGENAS MEXICANOS ANTE EL DERECHO NACIONAL**

#### **6.1 SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO**

La población indígena en México de acuerdo con datos del Instituto Nacional Indigenista y del Consejo Nacional de Población es de 12, 707, 000 personas que representan el 10.5% de la población total de México. Los indígenas se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional y cada vez tienen mayor presencia en las zonas urbanas. Sin embargo, cerca del 80% de la población indígena se concentra en ocho entidades: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Veracruz y San Luis Potosí. En México existen 557 asentamientos dispersos en 803 municipios en los que más del 30% de la población habla una lengua indígena. Si se toma en consideración el criterio lingüístico es posible estimar que en México existen 62 pueblos y comunidades indígenas, aunque en el país se hablan más de 85 lenguas y sus variantes dialectales. Al referirse a estos pueblos y a sus derechos humanos resulta inevitable hablar de situaciones de inequidad, marginación, desigualdad, pobreza extrema, injusticia y persistente discriminación. En materia de derechos humanos

el principal problema que aún subsiste es la falta de reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos.

El reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y el cumplimiento de sus derechos ya reconocidos son temas aún pendientes en la agenda nacional, a pesar de la reforma constitucional que se llevó a cabo en el 2001 y de las modificaciones que de ella derivaron, como la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) –antes CONADEPI– y del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a partir de la aprobación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la reforma al artículo 7, fracción cuarta, de la Ley General de Educación.

En México no contamos con un adecuado marco normativo para salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y todavía es muy notoria la ausencia de políticas públicas específicas para ellos. La reforma constitucional del 2001 en México, así como las reformas a las constituciones y leyes estatales vistas en su conjunto, aún no han propiciado soluciones estructurales a los problemas y violaciones de los derechos que afectan a los indígenas en el país. La explicación a esto es que precisamente los problemas que sufren los pueblos, como la pobreza extrema, la discriminación, los conflictos agrarios, el uso preferente de los recursos naturales, el ejercicio de la misma autonomía, entre otros, no pueden solucionarse con el marco jurídico existente, incluyendo la última reforma al artículo 2 constitucional.

La razón de esta inoperancia es que dicha normatividad establece la posibilidad de políticas de asistencia social hacia los pueblos, pero no los reconoce como sujetos colectivos de derecho, y menos aún reconoce sus derechos fundamentales como la libre determinación a través de la autonomía o el uso preferente sobre sus recursos naturales. La reforma indígena no cierra en forma alguna el debate sino que, por el contrario, lo traslada del ámbito federal del

Congreso de la Unión al de las legislaturas estatales. En este sentido, sigue siendo imperativa una reforma constitucional que vaya en el sentido del reconocimiento pleno de los pueblos y sus derechos fundamentales, de conformidad con los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, a través de los cuales se proyecta una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

Los Acuerdos de San Andrés tienen una gran importancia política e histórica para México ya que después de un muy prolongado periodo, por primera vez se realizó un pacto con los pueblos indígenas marginados políticamente, en la construcción de la nación mexicana. La nueva relación con el Estado se refería también, para usar las palabras de José Ramón Cossío a: una nueva política que, por un lado, sea de tal importancia que adecuadamente puede ser llamada de Estado. Una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, que en efecto, al asumir la Presidencia de la República Vicente Fox reiteró cuando afirmó: México es una nación pluricultural y pluriétnica y, por tanto, es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias. Ésta es la única manera como podrán erradicarse formas ancestrales de desigualdad y discriminación que tanto han lastimado la libertad y la dignidad de las personas.

Con esta filosofía se estableció que a través del denominado Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 se sentarían las bases de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas que queremos construir. Por otra parte, todavía no se han traducido al sistema jurídico interno las obligaciones que en materia indígena y de derechos humanos México ha contraído en el ámbito del derecho internacional. Es de destacar en este sentido, las disposiciones fundamentales que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues aun cuando el artículo 133 de la Carta Magna establece que los tratados internacionales firmados y ratificados por



México son parte de la normatividad interna del país, en la práctica resultan inoperantes: por una parte, contemplan contradicciones con la Constitución Federal y por otra, existe jurisprudencia en el sentido de que finalmente los tratados están por debajo de ésta.

En efecto, y en una lógica de orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en tesis de jurisprudencia que los tratados internacionales están por debajo de la Constitución pero por arriba de la legislación federal. En el marco de la reforma constitucional en materia indígena que se aprobó en el 2001, quedó en evidencia el incumplimiento que existe en nuestro país al artículo 2, el cual enmarca el derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas cada vez que se plantean modificaciones legales que los involucran directamente.

## **6.2 CRÍTICA AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO CONCERNIENTE A LOS PUEBLOS INDIOS**

Los movimientos indígenas han planteado el reconocimiento, vigencia y privilegio de un derecho propio que regule la vida social indígena. Este reclamo es evidentemente un medio para oponerse a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen y se funda en la idea de que el derecho es una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos y asegurar las condiciones que hacen posible el ejercicio de la hegemonía. Esta reivindicación del derecho indígena aparece y prospera como un reto y como una posibilidad para reconfigurar la arena de la relación entre los pueblos y el Estado y forma parte de una amplia plataforma de demandas que incluye el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas, la seguridad sobre sus tierras y territorios, el derecho al desarrollo social, económico y cultural y niveles significativos de autonomía

La reivindicación de los derechos de los Pueblos originarios (pueblos y comunidades indígenas, en términos del artículo 2 de la Constitución Federal) de México y su debido reconocimiento en el plano normativo, ha significado un proceso prolongado y complejo. La nación mexicana independiente, conforma su primera Constitución Política, en la que los derechos de los pueblos indígenas no son incluidos. El mecanismo para tal objetivo, se gestó a través de la artificiosa concepción del estado mexicano conformado por una población homogénea, desatendiendo así las tangibles características de nación pluricultural y pluriétnica.

Si uno de los problemas que expresa la crisis del derecho es un distanciamiento con la realidad social y su apego a la letra de la norma, en el caso indígena dicha crisis es doble ante la ausencia de normas. La ficción jurídica de una sociedad homogénea no se puede sostener más. Ahora corresponde al Estado asumir una propuesta de reconstitución para dar cabida a nuevos sujetos de derecho, que han mantenido su legitimidad y han carecido de legalidad.

El reconocimiento del derecho a la identidad cultural tiene relevancia en la medida en que en él, convergen derechos colectivos e individuales de los integrantes de los pueblos indígenas y de su efectividad depende la realización de otros derechos internacionalmente protegidos para los grupos indígenas que permiten que vivan dignamente su cultura, esto es, el respeto a sus tradiciones, conocimientos, usos, costumbres, lenguas, instituciones, territorios ancestrales, sus planes de vida, entre otros.

En el proceso de conformación de los Estados modernos se ha adoptado la idea de que a un Estado debe corresponder una sola nación. Bajo esta hipótesis se han emprendido acciones de dominación, olvido y destrucción de pueblos y naciones enteras, bajo la óptica de conformación de Estados con una sola nación, con una sola cultura, con una sola lengua, con una sola cosmovisión. El genocidio

y el etnocidio, han sido las consecuencias lamentables del sueño de conformar Estados monoétnicos.

Mientras que para las culturas indígenas “El hombre es naturaleza, no domina ni pretende dominar, convive”<sup>59</sup>, para las civilizaciones occidentales el hombre es la cúspide de la escalada universal, más alta cuanto más desnaturalizada sea la sociedad. La crítica de la indianidad a la manera en como occidente ha encarado la interacción sociedad naturaleza, tiene que ver entonces con aspectos éticos, productivos, culturales y en su conjunto es una “crítica al capitalismo pero en lo más profundo y radical de su contenido”<sup>60</sup>. No podemos dejar a un lado fenómenos como el racismo, simplemente porque han sido barreras que se oponen a la reformulación de los marcos legales existentes en nuestro país, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ya que las visiones más comunes hacia estos grupos suponen a dichos grupos como los otros, es decir no como parte de una misma sociedad, se les concibe como personas ignorantes, desvalidas, y en general como un mal de la sociedad moderna.

Dentro de este conflicto es evidente que el derecho constitucional mexicano se ha sustentado en normas de carácter internacional. Es decir, nuestro derecho responde a tendencias internacionales, por lo que el Derecho indígena y el Derecho positivo mexicano, se encuentran contrapuestos al menos en teoría.

México es un Estado que está lejos de reconocer y respetar su composición multicultural y multinacional. Urge una reforma del Estado, en todos sus aspectos elementales: político, social, educativo, cultural, administrativo y económico. Ya que la interrelación entre estos elementos hará que se cambie la ideología nacional, logrando con ello reformas de fondo. Es hora de dejar de copiar modelos

---

<sup>59</sup> AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *El Proceso de Aculturización y el Cambio Sociocultural en México*, Edit. FCE, Edición No. IV, México 1992, p. 853

<sup>60</sup> Ídem.

y adecuarnos a la realidad que tenemos, los modelos son solo eso, son posibilidades o propuestas, más no son leyes universales, pareciera que en México y América Latina se hacen las cosas al revés; queremos adecuar la realidad a los modelos y no los modelos a la realidad.

Los pueblos indígenas, catalogados como minorías étnicas, han sido objeto de una normatividad diferenciada en derechos humanos, toda vez que han sido latentes las reivindicaciones de estos grupos por el reconocimiento a su identidad cultural, que constituye el embrión de los instrumentos internacionales creados para la protección de estas minorías existentes en la comunidad mundial.

Si bien en el ámbito internacional existen diversos instrumentos sobre protección de los derechos humanos que contemplan algunos derechos referentes a los pueblos indígenas, los mismos no han respondido cabalmente a las aspiraciones de los indígenas, por eso fue necesario la aprobación de una normatividad especial y amplia encargada de la materia indígena, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que se ha recibido con optimismo por sus destinatarios y si bien carece de carácter vinculatorio para los Estados signatarios, su fuerza moral ante el posible incumplimiento es suficiente para evitar la marginación y discriminación contra los indígenas; máxime que constituye un verdadero avance en la consolidación de los derechos de los pueblos indígenas, por el alcance otorgado a los derechos colectivos, por el reconocimiento pleno a los derechos de supervivencia, identidad cultural y al dominio de tierras y recursos naturales.

El Derecho indígena, atiende a reglas de convivencia basadas en su cosmovisión. Tales reglas aplicadas por una comunidad, son conocidas como usos, cuando tales usos tienen una reiteración, cuentan con un carácter ancestral, que en principio surgen en forma no escrita y fundamentalmente existe la aceptación general de la comunidad en el sentido de ser obligatorio, entonces los

usos se convierten en costumbre. Precisamente esa costumbre constituye lo que llamamos derecho indígena.

En las naciones de estirpe democrática y aún en algunas de carácter monárquico, los usos y costumbres constituyen la base para la creación, transformación e interpretación del Derecho.

Tales usos y costumbres se encuentran reconocidos como parte del derecho positivo, lo cual fortalece a un estado democrático.

No obstante, es necesario establecer y desarrollar alternativas, entre las que podrían desarrollarse las propuestas expuestas en el presente estudio, con la finalidad de obtener el reconocimiento y aplicación formal del ejercicio de la costumbre de los Pueblos indígenas. El objetivo consiste en la aplicación de la costumbre como parte del Derecho positivo mexicano.

La falta de reconocimiento formal y real de los usos y costumbres de los Pueblos originarios, implica una negación al origen y a la identidad de las naciones.

Las naciones que no reconocen y respetan el derecho de sus Pueblos originarios, son altamente vulnerables a las incrustaciones de sistemas jurídicos que les son ajenos y proclives incluso a la deformación del derecho, llegando en ciertos casos a la pérdida de su identidad.

Si algo nos han mostrado y demostrado los Pueblos originarios, es su capacidad de resistencia. Es momento de respetar y garantizar desde el plano formal el ejercicio de sus derechos.

El primer intento de validación o de reconocimiento amplio del derecho indígena en el derecho nacional se materializa en la iniciativa de reformas a la Constitución federal elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). El dictamen de dicha iniciativa fue sancionado por el Senado y la Cámara de Diputados, el 25 y 28 de abril de 2001, respectivamente. Dicho dictamen ha sido aprobado ya por la mayoría de las legislaturas locales. Por derecho indígena puede entonces entenderse “el conjunto de normas que el Estado establece en relación con los derechos de los pueblos indígenas y el conjunto de normas internas de éstos”<sup>61</sup>. La iniciativa se refiere al primer ámbito, donde se hace el reconocimiento al segundo, es decir, el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, llamados usos y costumbres. El dictamen aprobado integró las reformas, básicamente en el artículo 2, que contiene seis párrafos iniciales y dos apartados, relacionados con el reconocimiento del Estado pluricultural de derecho y los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. El derecho indígena, entendido como “el derecho de los pueblos indígenas a concebir y aplicar sus normas internas”<sup>62</sup> está validado por el derecho nacional. En la Constitución se está reconociendo que en los pueblos indígenas existen normas concebidas y aprobadas por ellos mismos, y que su aplicación, o sea, su derecho jurisdiccional, es válido siempre y cuando se respeten los derechos humanos. La iniciativa y el dictamen mencionan en especial los de las mujeres, pero entendemos que por derechos humanos se incluyen los derechos de las mujeres y a todas las garantías sociales e individuales vigentes.

La iniciativa establece que los juicios, procedimientos y decisiones de las autoridades judiciales indígenas serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado. El dictamen sustituye convalidados por validados. Consideramos que al reconocer a los pueblos indígenas como entes de derecho

---

<sup>61</sup> PINA VARA, Rafael, *Diccionario Jurídico*, Edit., Porrúa, México, 2008, p.146.

<sup>62</sup> AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *El Proceso de Aculturización y el Cambio Sociocultural en México*, Edit. FCE, Edición No. IV, México, 1992, p. 86.

público, como parte del Estado mexicano, sus juicios, procedimientos y resoluciones están sujetos a respetar la legislación vigente y por tanto a someterlos, como los de cualquier autoridad, no a la convalidación, validación u homologación de otra autoridad, sino a su revisión por un órgano jurisdiccional del Estado cuyo personal, en este caso, tenga conocimiento de sus lenguas y culturas a solicitud de la parte afectada.

Las reformas legales en materia indígena, a pesar de sus limitaciones apuntarían en principio a abrir alternativas a la asimilación jurídica, potenciar una justicia indígena y legitimarla ante el Estado y sus instituciones. Según hemos señalado los cambios son recientes y se dan dentro del marco de un multiculturalismo restringido, por lo que difícilmente podrán garantizar el ejercicio de verdaderas jurisdicciones indígenas. Aún así, habrá que esperar un tiempo para averiguar su impacto real en términos de fortalecer o no las instancias indígenas y a sus autoridades.

En este contexto, lo que sí puede observarse, al menos en algunas regiones, es un proceso de discusión y renovación en torno a la justicia indígena, dentro y fuera de los marcos legales establecidos por el Estado. Dicho proceso está abriendo el espacio para definir desde nuevos lentes el derecho indígena, sus alcances y potencialidades en lo cual nuevos lenguajes de derechos provenientes de la legislación nacional e internacional juegan un papel fundamental: por ejemplo, el concepto mismo de derechos, de derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos ambientales y de propiedad intelectual, así como los mismos derechos de autonomía. El sentido que adquieren estos nuevos discursos y su apropiación por los actores indígenas revela nuevamente que no estamos ante sistemas jurídicos autocontenidos ni sociedades cerradas, sino por el contrario se trata de sociedades con gran capacidad de innovación para potenciar sus formas de gobierno y organización. El problema radica en mantener un sistema de derecho que otorga reconocimientos, no en un sistema de derecho que se

fundamente en el reconocimiento previo de las condiciones sociales. México es un Estado multicultural donde prevalece el sedimento racista, la discriminación, el capitalismo radical, el estado policiaco, una serie de condiciones sociales, que impiden el desarrollo social de los grupos étnicos.

Éste es el espíritu del acuerdo establecido respecto al nuevo marco jurídico que el gobierno federal se ha obligado a reconocer en la Constitución: Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.

La ley reglamentaria correspondiente tendrá que establecer los ámbitos de competencia de cada jurisdicción, para que de manera coordinada se apliquen las normas y los delitos no queden impunes sea cual sea el lugar en que se cometan. Dicha ley apoyaría igualmente los contenidos por hacerse en las legislaciones locales, tal como está previsto, en forma general, en los Acuerdos de San Andrés.

Los aspectos de coordinación jurisdiccional tendrían que establecerse en una ley federal y no en una ley local (como lo pretende el dictamen, según lo explica su exposición de motivos).

En todo caso, la elaboración de una ley reglamentaria en materia indígena facilitaría el desglose de los contenidos por la legislación local. Otro aspecto que se habrá de considerar es que el ámbito espacial de validez de las normas indígenas y estatales no está plenamente reconocido en el dictamen. Al menos en la iniciativa se mencionaba la posibilidad de formar municipios indígenas. Sin embargo, en el dictamen esto desaparece. Resulta incongruente que si se están reconociendo autoridades y sistemas normativos indígenas, no se establezca el ámbito territorial sobre el cual ejercerán sus funciones y aplicarán las normas.



### **6.3 EL FUTURO DEL DERECHO INDÍGENA EN MÉXICO**

Es un futuro poco prometedor de la permanencia de las culturas indígenas en nuestro país, si la sociedad y el gobierno tienen interés por mantener estas culturas, entonces se deben implementar políticas que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas, tal vez la más significativa sea la de la autonomía, que junto con una educación de calidad, lograrían eliminar esos sedimentos e impulsar el desarrollo de las etnias, no solo como parte del discurso asistencial o turístico, sino en términos reales que impacten directamente en la calidad de vida de los indígenas de México.

Esta voluntad de cambio es casi nula, lo que prevalece son los intereses particulares, los intereses políticos, y los intereses económicos. Una posición bastante reducida por cierto, pues al lograr una transformación del Estado mexicano, se podrán tener nuevas expectativas económicas y políticas, que favorezcan no solo a los colectivos sino a lo individual, teniendo en cuenta que lo colectivo nace precisamente de la conjunción de visiones particulares.

## **CONCLUSIONES**

Desde una perspectiva histórica son innegables los avances logrados sobre el reconocimiento o validez del derecho indígena en el derecho nacional en los años recientes: ante los rezagos académicos se ha generado una lluvia de reflexiones multidisciplinarias que enriquece el proceso; ante rezagos jurídicos tenemos 23 Constituciones locales y la federal que reconocen la existencia de pueblos indígenas; ante los rezagos políticos se ejerce el derecho a la autonomía en Oaxaca; ante los rezagos judiciales se ejerce el derecho a la jurisdicción en Quintana Roo.

La mayor parte de dichos reconocimientos, por un lado, se iniciaron en un contexto poco propicio a la participación directa y plural de los pueblos indígenas y han sido esfuerzos institucionales coyunturales carentes de voluntad política para aplicar, y ampliar, cabalmente las reformas. Por otro lado, los alcances, en general, han sido limitados ya que los órganos públicos encargados de aplicar tales reformas (sean instituciones administrativas o judiciales) no han tenido la capacidad financiera suficiente ni su personal ha sido actualizado para actuar con base en la letra y espíritu de esos cambios. La constante hasta ahora es que el

reconocimiento del derecho indígena por el Estado se ha encontrado sujeto a los vaivenes político- electorales, y hasta emocionales de los ejecutivos locales y federal, así como de sus legisladores, es decir, de la población no indígena que ha ejercido, históricamente, el monopolio de la producción de normas.

Es difícil vislumbrar el futuro de la cultura y derechos indígenas en particular. Sin embargo, lo que es un hecho es que sus tradiciones, usos, costumbres y leyes, así como sus idiomas, cada vez más están perdiendo terreno. Es una pena que se pierdan estas manifestaciones. El alto índice de migración a Estados Unidos está menoscabando gran parte de nuestra cultura y, por supuesto, lo hace también con los pueblos autóctonos. Los indígenas que van a trabajar regresan, algunos, con otra concepción del mundo, totalmente transculturizados. Desde su vestimenta hasta el lenguaje está cambiado. Evidentemente sus raíces, ya no son transmitidas a sus descendientes. Consideramos que el problema indígena se va a terminar en el próximo siglo, no por acción institucional o porque exista una justa reivindicación. Concluirá simplemente porque las culturas indígenas desaparecerán.

La única manera de no convertir la causa etnicista en un discurso demagógico populista es descender de la constitucionalidad a la legalidad, esto es, a la jurisdicción de los indígenas, y estudiar ahora los alcances y la forma eficaz de llevar a la práctica las normas jurídicas al medio indígena; el desarrollo de la causa indigenista no concluye con la adopción de los nuevos textos legales o la participación en su elaboración, sino que con éstos se inicia el proceso de pasar de la norma a la práctica, con plena conciencia de que el Estado debe realizar acciones concretas que posibiliten la aplicación de los principios que justifican la consabida reglamentación.

## RECOMENDACIONES

En esta perspectiva, comprometidos con los reclamos de justicia social para los pueblos indios tenemos que reposicionar el tema de sus derechos en la agenda nacional desde varias perspectivas:

**PRIMERA:** Que sea reformada nuevamente la Constitución federal, a fin de dar un pleno reconocimiento a los derechos indígenas, sobre todo el de la autonomía y el del control sobre sus territorios, el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas, y otros que han sido dejados para legislarse en los estados. La libre determinación sólo podrá ser alcanzada plenamente si se modifica el federalismo en México. Esto es, que las atribuciones que tienen la federación, estados y municipios deben de reconsiderarse en el marco de los derechos de los pueblos y comunidades autóctonos.

**SEGUNDA:** Impulsar en las entidades federativas la adecuación de las Constituciones estatales al nuevo marco federal, así como la creación de las leyes reglamentarias respectivas.

**TERCERA:** Difundir y promover los derechos sociales, económicos y culturales a toda la población indígena, sin menoscabo de su identidad, ya que una de las causas de los problemas que siguen lacerando a muchos indígenas es el analfabetismo en el que hasta hoy viven.

**CUARTA:** Exigir que todos los Congresos estatales cumplan con el mandato constitucional de establecer partidas específicas para atender a los pueblos indígenas en sus respectivos presupuestos de egresos, así como que éstos se incrementen de manera sustantiva. Asimismo, se deberá establecer un sistema de seguimiento que permita transparentar y dar seguimiento al proceso de aplicación de dichos recursos.

**QUINTA:** Incorporar personal a las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales del Estado, con conocimientos de las lenguas y culturas de los pueblos indígenas. Parte de este proceso podría considerar la posibilidad de convocar a nuevos congresos constituyentes para darnos Constituciones (federal y locales), con representantes de los pueblos indígenas, que respondan a la demanda de respeto a las diferencias culturales mejorando las condiciones de vida en la mayor parte de la población de este país.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *El Proceso de Aculturización y el Cambio Sociocultural en México*, Edit. FCE, Edición No. IV, México, 1992, págs. 986

ANZALDO MENESES, Juan, *El Camino del Congreso Nacional Indígena*, Edit. Acatl, Edición No. VII, México, 1966, pág. 700.

ARCE MATEOS, Juan, *Proyecto de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit*, Edit. Crónica parlamentaria, Edición No. X, México, 2003, págs. 478.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, Edición No. XIII, México, 2007, págs. 1030.

CHARNY, Hugo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Edit. Driskill, Edición No. XVII, Argentina, 2001, págs. 748.

CLAVERO, Bartolomé, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, Edit. Siglo XXI, Edición No. XX, México, 1994, págs. 852.

CNDH, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, Edit. CNDH, Edición No. XXXI, México, 1998, págs. 987.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Edición No. XXV, España, 2010, págs. 756.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Derecho Indígena*, Edit. Porrúa, Edición No. XXV, México, 2002, págs. 663.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías: La Ley del Más débil*, Edit. Lumen, Edición No. XXVI, Madrid, 2001, págs. 1246.

HUERTA PALACIOS, María Teresa, *Rebeliones Indígenas en la Época Colonial*, Edit. Trillas, Edición No. VIII, México, 1998, págs. 1025.

IZQUIERDO MUCIÑO, Elba, *Garantías Individuales*, Edit. Oxford, México, 2001, págs. 985.

PINA VARA, Rafael, *Diccionario jurídico*, Edit., Porrúa, Edición No. XXII, México, 2000, págs. 500.

## LEGISGRAFÍA

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. ISEF, México, 2009, págs. 521.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Edit. Porrúa, México, 2010, págs. 256.

*Constitución Política del Estado de Hidalgo*, Edit. Porrúa, México, 2010, págs. 265.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*, Edit. Porrúa, México, 2007, págs. 789.

*Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, Edit. ISEF, México, 2009, págs. 97.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, Edit. Porrúa, México, 2008, págs. 25.

*Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, Edit. Porrúa, México, 2009, págs. 589.



*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Edit. Porrúa, México, 2007, págs. 25

*Constitución del Estado de Sinaloa*, Colección legislaciones, Edit. Estado de Sinaloa, México, 2008, págs. 156.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, Edit. Porrúa, México, 2009, págs. 256.

*Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga*, Edit. Porrúa, México, 2003, págs. 856.

*Constitución Política del Estado de Yucatán*, Edit. Porrúa, México, 2008, págs. 100.

*Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas*, Edit. Porrúa, México, 2008, págs. 896

*Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México*, Edit. Porrúa, México, 2009, págs. 795.

*Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit*, Edit. Porrúa, México, 2010, págs. 248.

*Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz De Ignacio de la Llave*, Edit. Porrúa, México, 2010, págs. 486.

## ICONOGRAFÍA

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,  
[http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf),  
(consultada el 25 de septiembre de 2010).

Constitución de Cádiz,  
<http://www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm>  
(consultada el 16 de enero de 2011).

Constitución Política del Estado de Chiapas,  
[http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion\\_local.pdf](http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion_local.pdf)  
(consultada el 13 de diciembre de 2010).

Constitución Política del Estado de Nayarit,  
<http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/cpen.html>  
(consultada el 15 de octubre de 2010):

Constitución Política del Estado de Tabasco,  
[http://www.congresotabasco.gob.mx/cd\\_leyes/cons\\_politica\\_2004.doc](http://www.congresotabasco.gob.mx/cd_leyes/cons_politica_2004.doc)  
(consultada el 5 de septiembre de 2010).

Constitución Política del Estado de Durango,  
<http://www.congresodurango.gob.mx>  
(consultada el 21 de noviembre de 2010).

Constitución Política del Estado de Jalisco,  
<http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Estatales/Constitución%20política%20del%20estado,%201994.doc>  
(consultada el 23 de noviembre de 2010).

Constitución Política del Estado de Campeche,  
<http://www.congresocam.gob.mx/marcojuridico/LEY%20001.pdf>  
(consultada el 18 de octubre de 2010 y el 16 de noviembre de 2010).