

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO



LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA  
TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA:  
MC. LUCIA BECERRA HERNÁNDEZ  
DOCTORANDA

DRA. SOFÍA BARRAZA VALENZUELA  
DIRECTORA DE TESIS

CULIACÁN ROSALES, SINALOA.

SEPTIEMBRE DE 2019

# LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA

## ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	v
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>LA OMISIÓN LEGISLATIVA FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	
I. OMISIÓN LEGISLATIVA .....	1
1. Antecedentes.....	1
2. Concepto .....	6
3. Elementos.....	9
4. Tipos de omisión .....	10
II. PUEBLOS INDÍGENAS.....	12
1. Concepto de Pueblos Indígenas.....	12
2. Identidad.....	15
3. Instrumentos Internacionales .....	19
A. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.....	19
B. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	25
C. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ....	29
D. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	32
E. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.....	33
F. Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.....	35
4. Instrumentos Nacionales .....	37
A. Constitución .....	37
B. Leyes .....	42
a. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. ....	42
b. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.....	43
c. Ley Agraria.....	43

d. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	45
e. Otros ordenamientos jurídicos.....	46

CAPÍTULO SEGUNDO

LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO

I. CONCEPTO DE LEY Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	50
II. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LEYES EN MÉXICO .....	54
III. PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO.....	67
1. Iniciativa .....	69
2. Dictamen.....	74
3. Discusión .....	75
4. Votación para aprobar o rechazar un proyecto de Ley .....	77
5. Sanción .....	82
6. Promulgación .....	84
7. Publicación .....	88
8. Inicio de vigencia.....	89
IV. INICIATIVA PREFERENTE.....	92
V. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS .....	96
VI. LA IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LAS LEYES A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	106
1. Derechos.....	112
2. Armonización constitucional.....	113
3. Acceso a la justicia.....	114
4. Seguridad.....	114
5. Desarrollo social.....	115
6. Participación social y coordinación intergubernamental.....	115

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO COMPARADO

I. LOS PUEBLOS INDIGENAS EN AMÉRICA LATINA .....	117
II. BOLIVIA .....	119
1. Antecedentes.....	119
2. Instrumentos Nacionales .....	124
A. Constitución .....	125

B. Leyes .....	127
C. Acción popular .....	133
III. CHILE .....	136
1. Antecedentes .....	136
2. Instrumentos Nacionales .....	139
A. Constitución .....	139
B. Leyes .....	141
IV. GUATEMALA.....	146
1. Antecedentes.....	146
2. Instrumentos Nacionales .....	149
A. Constitución .....	149
B. Leyes .....	152
V. PARAGUAY.....	155
1. Antecedentes.....	155
2. Instrumentos Nacionales .....	156
A. Constitución .....	156
B. Leyes .....	158
VI. PERÚ .....	159
1. Antecedentes.....	159
2. Instrumentos Nacionales .....	160
A. Constitución .....	160
B. Leyes .....	161
VII. CONSIDERACIONES FINALES .....	165

#### CAPÍTULO CUARTO

##### LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA EN MÉXICO

I. EFECTOS DE LA REFORMA DE 2001 AL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL .....	173
II. CASOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA .....	176
1. El juicio de amparo. ....	181
2. Las controversias constitucionales. ....	184
3. Las acciones de inconstitucionalidad. ....	186
III. INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA INDÍGENA .....	189
IV. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS .....	194

1. Derecho a la tierra .....	196
2. Derecho al autogobierno.....	199
3. Derecho a la autonomía.....	200
5. Derecho a los recursos naturales.....	203
6. Derecho al desarrollo sostenible .....	205
7. Derechos Lingüísticos .....	206
8. Derecho a la cultura.....	208
V. EFECTOS QUE PRODUCE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA .	211
1. Revisión y análisis en la legislatura local y federal para determinar cuáles entidades federativas incurren en omisión legislativa en materia indígena. ....	211
2. Recursos de acción de inconstitucionalidad en materia indígena presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ....	217
CONCLUSIONES.....	219
PROPUESTAS .....	222
FUENTES CONSULTADAS .....	224
ANEXOS.....	236

## INTRODUCCIÓN

Preservar la diversidad cultural existente en nuestro país ha sido el motivo fundamental para conocer cuáles son los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en México, si consideramos que somos una Nación pluricultural con una riqueza histórica única, la que permite entender la relación del hombre con la naturaleza, la forma en que estos atienden y resuelven sus problemáticas cotidianas, su forma de organización social, política y económica, con una gama muy amplia de valores culturales y religiosos.

Estas características forman parte del patrimonio cultural de nuestro país, el cual, se encuentra en peligro de desaparecer debido a la desigualdad, desventaja social y jurídica en la que históricamente han subsistido estos pueblos indígenas, que tras enfrentar una lucha constante para que se les reconozcan sus derechos. Conflicto que trae como consecuencia la reforma al artículo 2º constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Reforma que le reconoce y garantiza sus derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En el decreto de reforma al artículo 2º Constitucional, establece en su artículo segundo transitorio, que al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las adecuaciones a las Leyes Federales y Constituciones Locales que procedan y reglamenten lo estipulado en el artículo 2.

Del párrafo anterior podemos destacar que hasta el momento han pasado 15 años y el Congreso de la Federación, tanto los Congresos Estatales, han sido omisos en dar cumplimiento a lo aprobado en la reforma constitucional de 2001, al señalar la obligación de la Federación, Estados y Municipios de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, además del establecimiento de instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los grupos étnicos y el desarrollo integral de sus comunidades.

Para lograr la tan anhelada armonización legislativa, que les reconozca los derechos de estos grupos étnicos, en el primer capítulo llamado “La omisión legislativa frente a los derechos de los pueblos indígenas”, se presenta un análisis general de la omisión legislativa y los pueblos indígenas, desde sus conceptos, antecedentes y los elementos que integran a cada uno de estos temas, de manera particular se señalarán los instrumentos internacionales y nacionales que reconocen los derechos a favor de los grupos étnicos, como lo son los Convenios, Tratados y Pactos que nuestro país ha adoptado.

Para así en el segundo capítulo, denominado “La ley como fuente del derecho”, definir el concepto de Ley, sus características y antecedentes, explicando cada una de las etapas que existen para la creación de leyes en nuestro país, estableciendo el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas y señalando la importancia de la creación de leyes a favor de estos grupos étnicos y el papel que juega el poder legislativo en la armonización de las leyes en materia indígena a nivel Federal y Estatal.

En un tercer capítulo titulado “Derecho comparado” se estudian las constituciones, leyes y medios de control de cinco países como Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú. Para dar pasó al cuarto y último capítulo, en el que se presentan los efectos de la reforma al artículo 2º constitucional de 2001.

Con la intención de establecer los efectos que produce la omisión legislativa en materia indígena, se exponen los resultados de la revisión y análisis de las Constituciones y leyes de los 32 Estados de nuestro país, para posteriormente presentar cuales son los Estados que incurren en omisión legislativa.

Es importante señalar que la presente investigación tiene como objetivo general el de explicar el papel que juega la omisión legislativa en el reconocimiento de los derechos indígenas en México, así como los mecanismos de control contenidos en nuestro sistema jurídico para inhibir esta figura.

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA OMISIÓN LEGISLATIVA FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

#### I. OMISIÓN LEGISLATIVA

##### 1. Antecedentes

Es oportuno subrayar antes de iniciar con el desarrollo de los antecedentes que dieron origen a la figura de la omisión legislativa, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no considera de manera expresa dicho medio de control constitucional y en el mismo contexto se encuentra la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, es por ello que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de algún caso, para poder dar una resolución, se vuelca a la aplicación que ha tenido en el ámbito local.

Es así, que al examinar a las 32 Constituciones Locales, nos hemos percatado que algunas han incluido este procedimiento, como medio de defensa o control de estos máximos ordenamientos estatales. Hasta el día de hoy, son varias las entidades federativas que han optado por legislar sobre medios de control constitucional, con diferentes variantes, tratamientos y figuras.

El Estado de Veracruz es el precursor de este medio de control constitucional, creando la Ley número 53, publicada el 3 de febrero de 2000 en la Gaceta Oficial número 24 de ese Estado,<sup>1</sup> acentuando que en su exposición de motivos, se destacan las atribuciones propuestas para el poder judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, proponiendo la creación de una Sala Constitucional Suprema integrada por tres magistrados adscritos al Tribunal Superior de Justicia.

Esta entidad limita la acción a los casos en que se estime que el Congreso no ha aprobado alguna Ley o Decreto y que esto constituya violación a la

---

<sup>1</sup> Véase, Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz del 3 de febrero de 2000, consultado el 19 de junio de 2018, en: <http://sistemas3.cgever.gob.mx/normatividad/archivos/pdfs/12/2920.pdf>.



Constitución, confiriendo legitimación para promoverla al gobernador del Estado y a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos, otorgando un plazo de dos periodos de sesiones para expedir la Ley o Decreto en cuestión, y elaborar una fórmula especial para su cumplimiento, ya que se determina que si transcurrido dicho plazo no se expidiera la norma respectiva, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, mientras se expide la normatividad faltante.

El Tribunal Superior de Justicia, será el encargado de dar respuesta fundada y motivada a los demás tribunales y jueces del Estado, cuando exista alguna duda sobre la inconstitucionalidad o aplicación de una Ley Local, en el proceso sobre el que tengan conocimiento, haciendo alusión a que tales peticiones tendrán efectos y deberán desahogarse en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la Ley.

Además de las disposiciones de la citada Constitución deberán tenerse en cuenta las contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 26 de julio de 2000 en la Gaceta Oficial número 148, que armoniza la reforma constitucional aludida.<sup>2</sup> Además, Fernández Rodríguez indica que la Sala Constitucional sustanciaría y resolvería lo relacionado con los juicios de protección de derechos humanos llevados a cabo por actos o normas de carácter general que quebrante derechos humanos provenientes de:

- a) El Congreso del Estado;
- b) El Gobernador del Estado;
- c) Los Titulares de las Dependencias; o
- d) Entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal y de los Organismos Autónomos del Estado.

---

<sup>2</sup> Véase, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 26 de Julio de 2000 en la Gaceta Oficial, consultado el 19 de Junio de 2018, en: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/leyesPDF/JUDICIAL300713.pdf>.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.<sup>3</sup>

Consecutivamente, el Estado de Tlaxcala reforma su Constitución en el año de 2001, instaurando un medio de defensa llamado la acción por omisión legislativa. Conforme al artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, le otorgó al pleno del Tribunal Superior de Justicia la competencia para resolver dichas demandas, quien está facultado para actuar como un Tribunal de Control Constitucional del Estado, el mismo se señalan los lineamientos para su sustanciación, facultando para ejercitarla a las propias autoridades estatales o municipales, e incluso cualquier persona que resida en la entidad, contra el congreso, gobernador, los ayuntamientos o consejos municipales.<sup>4</sup>

Si en la sentencia el tribunal comprueba la omisión, al igual que la legislación de Veracruz, se le otorgan tres meses para que emita la norma en cuestión, y a diferencia del Estado de Veracruz, Tlaxcala prevé la responsabilidad para el caso de incumplimiento por parte de la autoridad, con el objetivo de que las autoridades no eludan el cumplimiento de las mismas.

Chiapas fue el tercer Estado en legislar de manera local este medio de control constitucional en el año de 2002, Quintana Roo en el 2003 y finalmente dos años más tarde Coahuila en el 2005, ambos tienen las mismas características, las cuales retoman del precursor Estado de Veracruz.<sup>5</sup> Pero encontramos un caso particular de omisión legislativa en el Estado de Chiapas, con alusión al Decreto que crea la Ley de Control Constitucional para este Estado pues:

---

<sup>3</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *La omisión en la Constitución del Estado de Veracruz – Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto*, en Ferrer McGregor Poisot, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV, p. 3761.

<sup>4</sup> Véase, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, publicada en la Gaceta Oficial, consultado el 19 de Junio de 2018, en: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>.

<sup>5</sup> Cfr., Becerra Hernández, Lucia, *Tesis de Maestría titulada “La omisión legislativa a la luz del derecho comparado”*, México, Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 2015, p. 25.

[...] tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos ya que al Poder Legislativo le corresponde la obligación de hacer las Leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual debe estar sometido la administración pública, los entes y órganos de un estado; es importante resaltar que el poder de impulsión que tiene el legislador consiste en concretar las soluciones a las necesidades y problemas de la comunidad; son las Leyes las que impulsan la vida de un Estado de derecho, pues como se sabe, ellas conforman un mandato de acción para los gobernantes y de acatamiento para éstos y los gobernados.<sup>6</sup>

Con otra perspectiva, hacemos alusión a algunos antecedentes a nivel internacional, ya que la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, expedida el 21 de febrero de 1974, cuyo artículo 377 dispuso:

[...] si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia hiciere constar que un órgano competente no hubiere dictado las normas de ejecución de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, de las Leyes y de otras disposiciones y actos generales federales, estando obligado a dictarlas, informara de ello a la asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.<sup>7</sup>

Y esté tribunal concluyó, que el poder legislativo violaba la Ley suprema del Estado tanto si promulgaba leyes que no estaban de acuerdo con ella como si no cumplía con el mandato de la misma dentro de un término prudente. Los veinte años transcurridos desde la sanción de la Constitución significa un plazo que no podría atrasarse para el cumplimiento de la clausura constitucional, porque esta importaba un encargo al legislador.

---

<sup>6</sup> Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado del 27 de Noviembre de 2002, por el Decreto 03, consultada el 19 de Junio de 2018, en: <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/251cley-de-control-contitucional-para-el-estado-de-chiapas.pdf>.

<sup>7</sup> Sagües, Néstor Pedro, *Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión*, en Ferrer McGregor Poisot, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV, p. 3138.

Es por ello que era necesario por parte de la judicatura la realización de la voluntad de la Constitución prescindiendo del órgano legislativo, siempre que la norma constitucional involucraba un contenido jurídico suficientemente claro con la finalidad de que actuaba como clausura general directa sin que estuviera en riesgo la seguridad legal.

Los requisitos básicos para tornar jurídicamente operativo el control de inconstitucionalidad por omisión son tres, los cuales consistían en los siguientes: La directriz constitucional clara, vencimiento de un plazo razonable para que el legislador haya actuado y posibilidad para la judicatura de realizar el mensaje constitucional *omissio medio*.<sup>8</sup>

Por su parte, el 2 de abril de 1976 la Constitución Portuguesa instauro este medio de control en su artículo 279, expresando que:

Cuando la Constitución resulte incumplida por omisión de las medidas legislativas necesarias para ser aplicables las normas constitucionales, el consejo de la Revolución podrá recomendar a los órganos legislativos competentes que las dicten en un plazo razonable.<sup>9</sup>

Por último, podemos observar como Estados Unidos de Norteamérica considera a la omisión legislativa por medio del *writ of mandamus*, en el cual, el ciudadano que se considere lesionado en un derecho Constitucional a causa de la inactividad de los poderes públicos, puede recurrir a la Corte Suprema o al Tribunal Constitucional, para que esté, admita que existe la necesidad de una intervención pública para lograr el goce de un derecho de prestación, ordene a la administración a proveer y al legislador a legislar.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> Constitución de Portugal, Promulgada el 2 de abril de 1976, consultada el 19 de Junio de 2018, en: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepúblicaPortuguesa.aspx>.

<sup>10</sup> Cfr., Castro Patiño, Iván, *Propuestas del Proyecto de Nueva Constitución Elaborada por la Comisión Especial de Juristas del CONESUP en Materia de Protección de Derechos Humanos*, Ecuador, CONESUP, 2008, p. 214.

## 2. Concepto

Mediante las reformas en el año de 2000 a la constitución de Veracruz, surge una nueva clase de Derecho Procesal Constitucional denominado Derecho Procesal Constitucional Local. Los Estados de Tlaxcala en el 2001, Chiapas en el 2002, Quinta Roo en el 2003 y finalmente Coahuila en el 2005, se sumaron a estas reformas implantando el medio de defensa constitucional llamado la acción por omisión legislativa.<sup>11</sup>

Sin embargo, tras dieciocho años de su surgimiento no cuenta con un estudio amplio por la doctrina y al definirla, nos encontramos con diversos enfoques y criterios delimitados, de manera que, procuraremos establecer un concepto de la acción por omisión legislativa u omisión legislativa, término que estaremos citando a lo largo del presente escrito.

Es así que, al analizar diversas obras y al no encontrar un concepto de la omisión legislativa como tal en los diccionarios jurídicos, consideramos oportuno analizar por separado cada una de sus palabras, en primer lugar a la palabra “omisión” y consecuentemente con el término “legislativa”, para que finalmente podamos establecer una definición general.

La palabra “omisión” proviene del latín *omissio, -ōnis*, que expresa la “abstención de hacer o decir”; “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”; y “Flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto”.<sup>12</sup> Asimismo, encontramos dos elementos más, “dejar de cumplir” y “negligencia”.<sup>13</sup> Que derivan de “El acto de omitir, de no incluir y el de no hacer algo”.<sup>14</sup>

Por otra parte, la palabra “legislativo, va”, se determina como “dicho especialmente de un organismo: que legisla; Perteneciente o relativo a la

---

<sup>11</sup> Véase, Becerra Hernández, Lucia, *op. cit.*, p. 25.

<sup>12</sup> Véase, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª. Ed., consultado el 19 de Junio de 2018 en: <http://www.rae.es/rae.html>.

<sup>13</sup> Cfr., Martín, Alonso, *Diccionario del español moderno*, 3ª. Reimpresión, México, Aguilar, 1992, p. 742.

<sup>14</sup> Lara, Luis Fernando (Dir.), *Diccionario del español usual en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios, 1996, p. 654.

legislación o autorizado por una Ley”.<sup>15</sup> De este modo, consideramos oportuno para una mejor percepción de los conceptos ya establecidos, incluir algunas definiciones de algunos juristas sobre la omisión legislativa.

En este contexto el escritor José Fernández considera que los comienzos de esta figura jurídica denominada omisión legislativa, tuvo sus orígenes en la figura del derecho romano, el cual hacía referencia al olvido del testador respecto al heredero legítimo, determinando que fue la concepción de omisión del derecho punitivo la que fue adoptada por el derecho constitucional, para entenderla como la inobediencia de la Ley.<sup>16</sup>

Dicha inobediencia de Ley consideramos que es la falta de garantía jurídica al libre desarrollo y la aplicación efectiva de los derechos humanos fundamentales reconocidos a nivel constitucional.

No obstante, si nos trasladamos al derecho canónico, la palabra omisión hacía referencia a los incumplimientos de los obispos y sacerdotes en sus obligaciones y a ciertas actividades en el derecho sancionador de la iglesia que tipificaban conductas o las agravan.<sup>17</sup>

En este sentido Carlos Báez, manifiesta que “[...] sólo se puede omitir una conducta cuya presencia es probable (ya sea empírica o normativamente)”.<sup>18</sup> Pero esa probabilidad siempre está ligada a un concreto y completo actuar, a un específico hacer que la norma impone y que espera se materialice a plenitud. Así pues, jurídicamente, omisión significa no cumplir cabalmente con lo que, de forma concreta, exige la norma.

La norma establece el procedimiento que el sujeto actor debe de realizar, para la defensa de determinado bien jurídico digno de protección, buscando siempre el funcionamiento armónico de la Constitución, la cual debe de adecuarse constantemente a la realidad. Para Báez, la omisión legislativa “[...] no es un mero

---

<sup>15</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., s.n.p.

<sup>16</sup> Cfr. Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto...”, cit., p. 19.

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> Báez Silva, Carlos, *La omisión Legislativa y su inconstitucionalidad en México*, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 396.

no actuar, sino un no actuar como se espera, puesto que solo se omite algo en un contexto en que es relevante a una actuación determinada”.<sup>19</sup> A esto podemos destacar que el legislador no hizo eficientemente su actividad legislativa, en lo que estaba obligado, pues no ha actuado como se esperaba.

Pues bien, en México como ya se estableció al principio de este apartado, el primer Estado que instaura esta figura jurídica en su Constitución, fue Veracruz, quien la define como “[...] la ausencia de Ley o Decreto que provoca un no cumplimiento de la constitución”.<sup>20</sup> De lo anterior, podemos manifestar que nos encontramos ante una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple con un mandato constitucional.

Asimismo, Fernández Rodríguez, conceptualiza a la omisión legislativa como “[...] la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales obligatorias y de concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”.<sup>21</sup>

Con las definiciones asentadas, podemos establecer algunas características, que identifican a la omisión legislativa, las cuales son:

- a) La omisión deriva de un incumplimiento del legislador, después de demandar una actuación positiva y apropiada;
- b) Existe una inactividad legislativa por parte del sujeto encargado de legislar;
- c) Excederse del tiempo establecido para llevar a cabo el mandato constitucional o la falta de desarrollo del mismo, se considera que se incurre también a una omisión legislativa;
- d) Es una inacción o actividad deficiente del legislador, que conduce a la ineficacia en la propia Constitución.

Cabe recordar que nuestro país ha adoptado instrumentos internacionales que contemplan una amplia gama de derechos y normas generales, las cuales

---

<sup>19</sup> Bález Silva, Carlos, “*La omisión legislativa...*”, *cit.*, pp. 879-880.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 895.

<sup>21</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, “*La jurisprudencia del Tribunal...*”, *cit.*, p. 123.

tienen como propósito, mejorar la convivencia social entre los sujetos, reconociéndole sus derechos, desde una visión innovadora y vanguardista, permitiendo adoptarlos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus Leyes Federales, así como en la Constitución de cada Estado.

Adoptar en la Constitución las medidas adecuadas para salvaguardar estos derechos humanos, requiere de un compromiso por parte de nuestros legisladores, los que deben de reconocer los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y bajo este último, el Estado Mexicano tendrá la obligación de resguardar e instaurar una mejor protección de los derechos humanos, de tal forma que constantemente los legisladores deben de crear, reformar o derogar las diversas disposiciones.

De modo que, los legisladores juegan un papel muy importante ya que tienen la facultad de poder armonizar nuestra Constitución, creando leyes, actualizándolas o derogándolas. Es así, que nos encontramos en presencia de una omisión legislativa cuándo el legislador no elabora una Ley que se encuentra reglamentada por la Constitución mediante mandato, provocando una deficiente regulación en cuanto a derechos humanos y las obligaciones de las personas, lo cual afecta la esencia de la Constitución.

### 3. Elementos

El tiempo que debe transcurrir para declarar la existencia de una omisión legislativa es uno de los temas que mayor incertidumbre causa entre los principales doctrinarios, pues hay quienes lo consideran trascendental para la elaboración del concepto.<sup>22</sup> Sin embargo, para otros como es el caso del jurista Hernández Valle considera al tiempo, como un criterio jurídico no importante para calificar de inconstitucional una omisión.<sup>23</sup>

En contraposición, Martínez Sánchez opina que:

---

<sup>22</sup> Cfr., Martínez Sánchez, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*, México, Porrúa – Cámara de Diputados, 2007, p. 40.

<sup>23</sup> Cfr., Hernández Valle, Rubén, *Los derechos prestacionales*, en Palomino, José y Remotti, José Carlos Campos, Perú, Grijey, 2002, p. 271.



A partir de la entrada en vigencia de la norma constitucional, estamos en presencia automática de inconstitucionalidad por omisión legislativa y en todo caso será cada accionante quien a través del ejercicio jurisdiccional y los tribunales en cada caso concreto, irán construyendo la jurisprudencia para acotar sobre la temporalidad.<sup>24</sup>

El mismo autor hace referencia a las omisiones absolutas, de las cuales es jurídicamente imposible declarar inconstitucionalidad alguna, pues por muchas que fuesen las intenciones de jueces o magistrados de declarar la inconstitucionalidad de una norma, para ellos es imposible, debido a que el legislador ha sido omiso en su creación, no existe.<sup>25</sup>

Consideramos importante destacar que el desarrollo normativo de ciertos mandatos de actuación depende de un sin número de variables políticas, sociales, económicas y culturales, pero siempre debe de predominar la supremacía constitucional, dándole prioridad al reconocimiento de los derechos humanos y de esta manera, legislar de la manera correcta para satisfacer las necesidades de nuestra sociedad y que esta se encuentre en armonía.

#### 4. Tipos de omisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo la Tesis No. 10002627.99, de la Novena Época, en atención al principio de división funcional de poderes, reconoce que los órganos legislativos, en el desarrollo de sus funciones, pueden incurrir en los siguientes tipos de omisiones legislativas:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada Ley y no lo ha hecho;
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una Ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

---

<sup>24</sup> Martínez Sánchez, León Javier, *op. cit.*, p. 40.

<sup>25</sup> *Ídem.*

- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la Ley lo hace de manera incompleta o deficiente.<sup>26</sup>

Las omisiones absolutas, es el tipo de omisión que más vulnera al ordenamiento jurídico, pues deja en un estado de indefensión e incertidumbre a los destinatarios de la norma inexistente, ya que con su inactividad el legislador crea mayores retos para su posible solución jurídica.

Con referencia a las omisiones relativas, podemos considerar que el legislador al momento de legislar deja un vacío, ya que elabora la norma de manera deficiente o incompleta, vulnerando en la mayoría de los casos el principio de igualdad ante la Ley.

Algunas omisiones legislativas lesionan derechos fundamentales, pues es evidente que tratándose de derechos elementales estos son plenamente exigibles en todo momento. Sin embargo, en razón de su programaticidad, la falta de medidas complementarias por parte de los poderes constituidos imposibilita garantizar su satisfacción material a todos los individuos, situación que también aplica respecto del no cumplimiento de obligaciones de desarrollo dictadas por el orden jurídico internacional de los derechos humanos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Tesis 1000627.99, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Apéndice 1917, Tomo II, Septiembre 2011, p. 4521.

<sup>27</sup> *Cfr.*, Ibarra Palafox, Francisco, *Jurisprudencia sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión. Reflexiones a partir del caso de los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, Chihuahua*, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones, Jurídicas, 2007, p. 150.

## II. PUEBLOS INDÍGENAS

### 1. Concepto de Pueblos Indígenas

Conocer la denominación que se le otorga a ese conjunto de identidades culturales, con valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento que actúan como elementos dentro de un grupo social y le otorgan el sentido de pertenencia a los pueblos o comunidades indígenas, es para nosotros primordial. Pues con referencia al artículo segundo constitucional, para determinar a quiénes se le aplicaran las disposiciones sobre los pueblos indígenas, un factor fundamental es conocer su identidad indígena, la cual deberá ser un criterio fundamental.

De esta manera, es indispensable señalar las diversas expresiones que se emplean para mencionar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, los que destacan: indio, indígena, aborigen, nativo y acepciones similares, incluso se ha propuesto a través de políticas integracionistas, la creación de conceptos de autonomía e interculturalidad para referirse a los mismos.

Es preciso Conocer a quienes nombran con el término indígenas, pues estos son parte de los pueblos indígenas, los cuales tienen una identidad social y cultural, con una etnia en particular y claramente definida. Por ello encontramos, que el término indio se remonta a la época de la conquista, ya que los europeos pensaron que América era parte de las Indias; así éstos concibieron la idea de que quienes habitaban el territorio eran inferiores y por tanto, tenían que subordinarse a ellos;<sup>28</sup> en conclusión se puede afirmar que el atributo de indígena no es una expresión ontológica sino más bien sociológica.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr., Pury Toumi, Sybille de, *De palabras y maravillas. La lengua y la cultura de los nahuas*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Dirección General de Publicaciones, 2013, p. 27.

<sup>29</sup> Cfr., Ruiz Coronel, Alí, *El frente indígena de organizaciones binacionales: La migración internacional indígena y la emergencia de un nuevo indianismo*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2013, p. 15.

Más tarde, al darse la liberación del yugo español, esta conceptualización siguió teniendo validez, tanto que hasta se ha inmortalizado y la sociedad mexicana en la actualidad la sigue utilizando. Destacando que el uso que se le ha dado es empleado de manera despectiva para referirse no sólo a los integrantes de comunidades indígenas, sino también a quienes no lo son y de esta manera catalogarlos como tontos, incultos o ingenuos. Términos incorrectos, pues la cultura indígena, es una cultura llena de multidiversidad y la cual es dominante en las naciones americanas.

En este sentido, el escritor Juan Comas nos expone una de las definiciones más generalizadas, estableciendo que indígenas son: “[...] quienes poseen predominio de características de cultura material y espiritual peculiares y distintas de las que hemos denominado 'cultura occidental o europea' ”.<sup>30</sup>

De esta definición, observamos que la cultura, el idioma, las creencias, sus usos y costumbres, distintas a las que conocemos, juegan un papel fundamental para poder identificar a un indígena. De tal suerte que el autor Manuel Gamio va más allá, con el concepto de indio el que define: “Un indio es aquel que además de hablar exclusivamente su lengua nativa, en su naturaleza, en su forma de vida y de pensar, conserva numerosos rasgos culturales de sus antecesores precolombinos y muy pocos rasgos culturales occidentales”.<sup>31</sup>

Por su parte Ricardo Pozas e Isabel Meillassoux acentúan que:

Los indios conservan algunas características de sus antepasados en virtud de las cuales se hallan situados económica y socialmente en un plano de inferioridad frente al resto de la población y que, ordinariamente, se distinguen por hablar las lenguas de sus antepasados hecho que determina que éstas también sean llamadas lenguas indígenas.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Comas, Juan, “Razón de ser del movimiento indigenista”, en *América Indígena*, México, Leo, Vol. XIII, 1953, p. 5.

<sup>31</sup> Gamio, Manuel, “Países subdesarrollados”, *América Indígena*, México, Leo, Vol. VIII, 1953, p. 58.

<sup>32</sup> Pozas Horcasitas, Ricardo y Meillassoux, Isabel, *Los indios en las clases sociales de México*, México, siglo XXI, 1999, p. 157.

Hasta este momento, se ha precisado el concepto de indio o indígenas, como individuos, pues estos forman parte de un grupo que conforman una comunidad o pueblo, los cuales se encuentran dispersos en los Estados de nuestro país desde los inicios de la colonización y los que conservan sus instituciones sociales, políticas, económicas y culturales, consintiendo en una verdadera identidad indígena que los determina como tales, pues uno de los rasgos fundamentales son el lenguaje, usos, costumbres y tradiciones que cada integrante de estos grupos étnicos debe de poseer para formar parte de estos pueblos originarios.

Pero, ¿A quiénes se les considera pueblos indígenas? Las Naciones Unidas establece que también se llaman “primeros pueblos, pueblos tribales, aborígenes y autóctonos”.<sup>33</sup> El jurista Martínez Cobo las define como:

Los descendientes, de los habitantes originales de un país o región geográfica en el momento en que llegaron pueblos de diferentes culturas u orígenes étnicos. Los recién llegados se convirtieron más tarde en los grupos dominantes mediante la conquista, la ocupación, el asentamiento, o por otros medios.<sup>34</sup>

Asimismo, se utiliza el término de comunidades indígenas para

El grupo humano que vive de acuerdo con las formas de relación con el medio natural en el que se asentaron los diferentes grupos aborígenes desde antes de la conquista y la han conservado y dinamizado a lo largo de la historia, los cuales poseen formas de vida y organización distintas de las sociedades 'industrializadas'.<sup>35</sup>

En este contexto, podemos apreciar que un pueblo indígena puede estar compuesto por varias comunidades, es decir, una comunidad indígena constituye

---

<sup>33</sup> Ban Ki-moon, Pueblos Indígenas, Primera Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas Septiembre de 2014, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>.

<sup>34</sup> Martínez Cobo, José, *Estudio del problema de la discriminación a la búsqueda poblaciones autóctonas*, New York, Nations Unies, 1986, p. 20.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 22.

un fragmento de un pueblo indígena, el cual puede estar asentado en cualquier espacio del territorio mexicano, ante el reto de luchar por reafirmarse como pueblos diferentes en contextos pluriculturales, compartiendo su cultura y tradiciones, que mantienen una organización basada en un sistema de cargos, usando su lengua, vestimenta, características que les ha brindado unión e identidad.

En algunos países, los Pueblos Indígenas constituyen la mayoría de la sociedad, en otros, en cambio, comprenden sólo pequeñas minorías. Los Pueblos Indígenas están preocupados por conservar la tierra, proteger la lengua y promover la cultura. Algunos de ellos se esfuerzan por preservar los tradicionales modos de vida, mientras que otros, buscan mayor participación en las estructuras actuales. Como toda cultura y civilización, los Pueblos Indígenas están siempre adaptándose a los cambios en el mundo, reconocen sus problemas y trabajan para la auto-determinación; basada en el respeto por la tierra.

## 2. Identidad

México se encuentra reconocido como una Nación pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y hasta el día de hoy, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Establecido así a partir de la reforma de 2001 al artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>36</sup>

Así pues, la gran variedad de usos y costumbres, tradiciones, alimentos, lenguas autóctonas, formas de vestir e innumerables danzas que existen en los 32 Estados que conforman nuestro país, hacen que se reconozca y se le nombre a México como un país pluricultural.

De esta manera, cuando nos permitimos buscar alguna referencia de nosotros mismos en un espacio determinado, exploramos nuestra identidad, ya

---

<sup>36</sup> Véase, Primer párrafo del artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, artículo reformado el 14 de agosto de 2001, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf), p. 2.

que esta, se encuentra construida dentro de un grupo determinado, que nos otorga el sentido de pertenencia.

Con referencia al tema que nos concierne, encontramos el reconocimiento constitucional de identidad indígena en el párrafo tercero del artículo 2º Constitucional, exponiendo que: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>37</sup>

Pero ¿Qué puede entenderse por identidad?, el filósofo canadiense Charles Taylor la define como: “La interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano”.<sup>38</sup> Así mismo, expresa que la obligación de brindar reconocimiento es atribuida al Estado y con el fin de garantizar la supervivencia de la comunidad, para lo cual propone la creación de derechos diferenciados que conduzcan a políticas de discriminación positiva, sin por ello restringir el derecho del resto de la sociedad.<sup>39</sup>

En este sentido, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas nos ofrece el concepto de identidad como: “[...] el sentimiento de pertenencia de un individuo hacia una determinada comunidad [...]”.<sup>40</sup> De esta manera la definición nos traslada al concepto del derecho de identidad cultural, el cual se encuentra relacionado con estos grupos minoritarios.

Al respecto, conviene destacar que el párrafo tercero del artículo 2º constitucional, limita la protección y aplicación de las disposiciones constitucionales en materia indígena a éste sentimiento de identidad o pertenencia, siendo en su conjunto lo que determina una forma de vida, una forma de pensar y de sentir que se aprende de generación en generación a lo largo de la historia y que establece, en gran medida la forma de conducirse en una

---

<sup>37</sup> *Ídem.*

<sup>38</sup> Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 53.

<sup>39</sup> *Ídem.*

<sup>40</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.gob.mx/cdi>.

determinada sociedad, sin embargo, resulta importante señalar que ésta nunca es estática, pues varía según evoluciona el grupo social.

Ahora bien, analizando los instrumentos internacionales nos encontramos que el derecho a la identidad cultural ha sido reconocido como un derecho humano, lo que significa que el único requisito para la titularidad de éste derecho es justamente la condición de ser humano, lo que trae consigo su protección internacional.

Es así como el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos desde 1966 en su artículo 27 subraya que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>41</sup>

Por otro lado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en su artículo 1, apartado primero, determina que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del mismo;<sup>42</sup> Sin embargo, dicho criterio no representa una realidad material, pues muchos mexicanos niegan sus raíces por diversos motivos, un gran porcentaje de la población a pesar de reconocerse indígena, no habla una lengua y viceversa.

Por esta razón, este mismo instrumento en su artículo 2.2.b incluye la promoción de “La plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”,<sup>43</sup> a fin de garantizar de manera

---

<sup>41</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://indotel.gob.do/media/6206/declaracio-de-los-derechos-civiles-y-politicos.pdf>, p. 7.

<sup>42</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100\\_instrument\\_id:31231](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:31231).

<sup>43</sup> Ídem.



colectiva e individual la protección de sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.<sup>44</sup>

Antes de finalizar, nos es preciso reiterar que le corresponde únicamente a la comunidad identificar a sus integrantes, respetando el derecho de identidad, reconociéndolos mediante un nombre, determinando su composición y pertenencia étnica, sin que el Estado u otros organismos externos lo hagan o lo discutan; lo anterior se traduce en el criterio de la auto-identificación, comprendiendo:

- a). El derecho a la existencia, tanto jurídica como física, la cual se encuentra reconocido en el artículo 2º constitucional.
- b). El derecho a la no discriminación, mediante el reconocimiento de la igualdad formal ante la Ley y la prohibición de un trato desigual.
- c). El derecho a la preservación de la identidad cultural en un amplio sistema de derechos y libertades.
- d). El derecho a la autodeterminación, que incluya su historia, territorios, costumbres y tradiciones.

Y demás derechos que más adelante se analizarán, partiendo desde instrumentos internacionales, para después, señalar los avances que ha tenido nuestro país a nivel nacional.

---

<sup>44</sup> Véase, Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf), s.n.p.

### 3. Instrumentos Internacionales

#### A. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

Desde 1921 la Organización Internacional del Trabajo ha estudiado las condiciones de los trabajadores indígenas, es así, que en 1957, mediante una discusión se aprueba el estudio sobre las condiciones de vida y del trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes, también llamado Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas. Convenio que planteaba una de las soluciones para los problemas de estas minorías, el que consistía en el abandono de sus culturas, ello con el objetivo de integrarse a las sociedades nacionales y modernas. Sin embargo, tras 29 años de labor, se plantean la necesidad de someter dicho tratado a una revisión.<sup>45</sup>

Precisamente en el año de 1989, se realizó la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, en la cual se revisó el Convenio 107, donde las organizaciones indígenas y el reciente grupo de trabajadores sobre poblaciones indígenas, enfatizaron en lo arcaico de dicho instrumento, aportando elementos, que demostraban los avances que los derechos humanos habían tenido en las Organizaciones Internacionales y como punto clave el proceso de descolonización como un factor importante, pues las comunidades indígenas deberían de preservar sus culturas.<sup>46</sup>

Lo anterior dio paso al primer instrumento internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, también nombrado Convenio 169, el que inicia su vigencia el 5 de septiembre de 1991 y el Estado Mexicano lo ratificó y publicó en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1990.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Cfr., Ordóñez Cifuentes, José Emilio, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT IX Jornadas Las casianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2000, pp. 81- 87.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>47</sup> Cfr., Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf).

Calificándolo como el principal instrumento internacional que protege los derechos de los pueblos indígenas.

Este Convenio, está dirigido especialmente a los pueblos indígenas y ha sido una de las herramientas más eficaces para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, cuando estos han sido violentados, debido a su carácter vinculatorio y de obligación para los Estados que lo han firmado y ratificado, entre estos se encuentra, nuestro país.

Sin embargo, es preciso resaltar que este Convenio hace una especificación sobre el término “pueblo” utilizado para referirse a estos grupos étnicos, aclarando que no debe de interpretarse con la connotación que le atribuye el derecho internacional, pues en el derecho internacional a “pueblo” o “pueblos” se le reconoce el derecho de libre determinación política y de perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.<sup>48</sup>

El convenio 169 es un instrumento internacional vinculante que trata específicamente sobre los derechos de los pueblos indígenas, pues se encarga de aplicar criterios prácticos que permitan describir a los pueblos que pretende defender, con lo que se buscó establecer una carta de derechos mínima para los pueblos y comunidades indígenas, así como la obtención de un libre diálogo entre los Estados, sus pueblos y comunidades indígenas, respetar sus decisiones, cultura, economía y sociedad, y en la medida de lo posible, considerarlos en la toma de decisiones a través de una supervisión constante que permita a los demás Estados miembros constatar la efectiva aplicación del Convenio.

El presente Convenio se encuentra conformado por cuarenta artículos,<sup>49</sup> que a su vez se subdividen en diez partes.

En la primera parte, se señalan las características de los pueblos indígenas y de los pueblos tribales, resaltando la importancia que posee la identidad indígena. Además, establece la responsabilidad de los gobiernos de tomar acciones coordinadas con dicho sector de la población para garantizar y proteger

---

<sup>48</sup> Cfr., Ordóñez Cifuentes, José Emilio, *op. cit.*, p. 160.

<sup>49</sup> Véase, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

sus derechos en situación de igualdad y velar por el respeto a su identidad, reconociendo instituciones, valores, prácticas sociales, espirituales o de cualquier otra índole siempre y cuando no resulten incompatibles con las instituciones del sistema jurídico nacional y procurando garantizar sus derechos humanos y libertades fundamentales proporcionando medios legales de defensa efectivos. Considerando que los Estados tienen la obligación de llevar a cabo consultas que le permita a este sector expresar sus necesidades y en la medida de lo posible participar en la toma de decisiones.

En la segunda parte, la comprenden los artículos 13 al 19, se denomina “Tierras”, en ella establece el reconocimiento que los Estados deben hacer acerca de la relación que existe entre los pueblos y sus tierras o territorios, y del derecho de propiedad o posesión de la que gozan, como de sus formas de transmisión. Así mismo, establece la obligación de los Estados de velar por la protección de los recursos naturales al interior de las tierras o territorios pertenecientes a comunidades indígenas o tribales, así como la utilización y administración preferente de dichos grupos.

Con referencia a los recursos naturales que se encuentren en tierras o territorios indígenas, se hace especial pronunciamiento a que cuando éstos fueren considerados de explotación exclusiva del Estado, se consultaría a dichos grupos para valorar el impacto de la explotación, tratando de evitar la reubicación, no obstante, si esta debe de ser necesaria, los Estados tendrán la responsabilidad de reubicarlos en algún lugar de condiciones similares que les permitiera mantener su identidad y sustento, así como proporcionarles una debida indemnización.

La tercera parte, la comprende el artículo 20, llamado “Contratación y condiciones de empleo”, en él se busca garantizar la protección eficaz en materia de contratación y condiciones de trabajo indígena, ya que con la información y la divulgación de sus derechos laborales, se pretende evitar cualquier discriminación basada en su origen. Este artículo propone crear servicios de inspección en regiones en donde se contraten indígenas, con el objetivo de comprobar que se respeten sus derechos.

La cuarta parte la componen los artículos del 21 al 23, nombrada “Formación profesional, artesanía e industrias rurales”, ahí se establece la preparación y asistencia técnica a la que deben tener acceso los individuos pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, siempre considerando sus condiciones económicas, sociales y culturales, así como sus actividades económicas tradicionales.

El apartado quinto, abarca los artículos 24 y 25, denominado “Seguridad Social y Salud”, expresando en los mismos, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una seguridad social adecuada, la cual les permita tener acceso a servicios de salud tanto física como mental, estos servicios serán administrados y planeados por integrantes de éste sector de la población y deberán estar coordinados con los programas del resto del país.

El apartado sexto, “Educación y Medios de Comunicación”, conformado por los artículos 26 al 31, establecen la obligación que tienen los Estados que forman parte del presente convenio de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas educación en todos los niveles, así como el apoyo respectivo para la participación de éstos grupos en la formación de programas educativos y en la creación de Instituciones propias, donde los Estados deberán de crear normas o disposiciones a favor de la conservación de sus lenguas indígenas y al fomento de su lengua oficial.

Los artículos 32 y 33 conforman el apartado séptimo, en el que se señala la obligación que tienen los Estados parte, de facilitar los medios para garantizar la existencia de sus instituciones y crear mecanismos adecuados para la aplicación de instrumentos en materia indígena.

En último lugar, se encuentran el noveno y octavo apartado titulado “Disposiciones Generales” y “Disposiciones Finales” de manera individual, reglamentan la aplicabilidad del Convenio, encontrándose supeditada a las condiciones de cada país, así como a aquellos países miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones hubieren sido

registradas por el Director General, señala su entrada en vigor y disposiciones aplicables al presente Convenio.

Las 10 partes que abarcan el Convenio 169, sirvieron de base para que la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México entregara al Poder Legislativo una propuesta de reforma al artículo 4 constitucional el 7 de marzo de 1990, donde los legisladores del Partido Revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional aportaron diversos puntos de vista. Logrando el 7 de diciembre de 1990 una iniciativa de reforma al mencionado artículo constitucional.<sup>50</sup>

Pero fue hasta el 28 de enero de 1992, cuando se reforma el artículo 4 constitucional, estableciendo que: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...]”<sup>51</sup> en dicho artículo también se hace mención, la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres.

Debido a la reforma al artículo 4 constitucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocupó uno de los primeros lugares en el escalafón de las constituciones en utilizar el término “Pueblos” al momento de referirse a los indígenas en América Latina,<sup>52</sup> denominación que determina y usa el Convenio 169 para referirse a los pueblos originarios, al momento de salvaguardar sus derechos.

Asimismo, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se incorporan los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos en el cuerpo jurídico constitucional o “bloque constitucional”.<sup>53</sup> Y posteriormente el 15 de abril de 2013 la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presenta el Protocolo de Actuación para quienes imparten

---

<sup>50</sup> Cfr., Salinas de Gortari, Carlos, México, *Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés Editores, 2000, p. 67.

<sup>51</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_121\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf), p. 3.

<sup>52</sup> Cfr., Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, p. 73.

<sup>53</sup> Cfr., Morales Ramírez, María Ascensión, y Apáez Pineda Oscar Javier, (Coord.), *El impacto de la reforma en materia de derechos humanos en la seguridad social de México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, p. 122.

justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de convertirse en una herramienta de apoyo para todos los juzgadores cuando se encuentren con casos donde se involucren personas y colectivos indígenas.<sup>54</sup>

El citado protocolo, incorpora los derechos indígenas reconocidos en los documentos internacionales, particularmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los principios y prácticas que deben respetarse para garantizar sus derechos, en particular el de acceso a la justicia, por medio de órganos jurisdiccionales y de otros medios alternativos de resolución de conflictos, reconociendo y respetando su cultura, organización social, usos y costumbres, esto significa que se deben de resolver sus conflictos por medio de sus formas tradicionales. Accediendo a los servicios jurisdiccionales tomando en consideración los elementos antes descritos como, usos, costumbres, tradiciones y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el respeto de los tratados y convenios sobre los derechos humanos internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno.

Sin embargo, la incorporación del Convenio 169 ya se había venido desarrollando antes del Protocolo y de la reforma constitucional de Derechos Humanos en los conflictos de tierras, en la vulneración de los derechos políticos, entre otros derechos otorgados a los pueblos indígenas.

Aunque, el referido Convenio trajo consigo cambios significativos para México a favor de las poblaciones indígenas, pues el 19 de enero de 1994 la Presidencia de la República Mexicana decide crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas<sup>55</sup> y el 1 de

---

<sup>54</sup> Cfr., Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/ProtocoloIndigena/inicio.html>.

<sup>55</sup> Cfr., Cronología 1994 -2013, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.cedoz.org/site/print.php?doc=1127>.

diciembre del 2000, el Presidente Vicente Fox anuncia la creación de una oficina de asuntos indígenas.<sup>56</sup>

Asimismo, el 21 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se logra abrogar la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este Decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.<sup>57</sup> Dicha Ley tiene como misión orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Pero a pesar de los cambios anteriormente señalados no se ha cumplido en su totalidad con la aplicación del Convenio, pues si bien se trata de buscar una forma para establecer una carta de derechos para los pueblos indígenas, donde se respete y garantice su cultura, identidad, economía, decisiones, etcétera; solo se logró que se reconociera su pluriculturalidad y se instaure un instituto que vigilara la protección de sus derechos, sin establecer cuáles serían las acciones para lograr la salvaguarda de esos derechos.

#### B. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200, el 16 de diciembre de 1966, en la Ciudad de Nueva York, inicia su vigencia internacional el 23 de marzo de 1976.<sup>58</sup> Y 5 años después, el Estado Mexicano ratificó el citado instrumento con fecha 23 de marzo de 1981, iniciando su vigencia en México el 23 de junio del mismo año.<sup>59</sup>

Su propósito, es generar las condiciones necesarias que le permitan a los Estados parte proteger y garantizar a todo individuo el goce y su efectiva

---

<sup>56</sup> Cfr., Méndez Sánchez, Leonardo, *La presidencia del señor Vicente Fox*, México, Análisis Plural, 2000, p. 2.

<sup>57</sup> Cfr., Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Mayo de 2003, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcndpi/LCNDPI\\_orig\\_21may03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcndpi/LCNDPI_orig_21may03.pdf).

<sup>58</sup> Cfr., Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>59</sup> Cfr., Tratados Internacionales, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=257&depositario=](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=257&depositario=)



aplicación de los derechos civiles y políticos, así como imponer ciertas obligaciones vinculantes a los Estados parte. El Pacto, está conformado por un preámbulo y 53 artículos, los cuales se encuentran a su vez subdivididos en seis partes.

La primera de ellas contempla únicamente al artículo 1, donde establece el derecho a la libre determinación que tendrá todo pueblo; el segundo apartado abarca del artículo 2º al artículo 5º, dentro de los cuales se establecen aquellos compromisos que los Estados parte se obligan a cumplir, entre ellos, respetando sin distinción alguna las garantías que establece el Pacto, a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos en él reconocidos.

Así como garantizar los medios suficientes para que cualquier individuo que estime le hayan sido violados sus derechos reconocidos por el Pacto, puedan acudir ante las autoridades competentes que le den trámite y seguimiento a su queja, garantizando la igualdad en el ejercicio de dichos derechos tanto para el hombre como para la mujer, y tomando en consideración que en casos de fuerza mayor, establece que previa declaratoria de los Estados, éstos podrán suspender las obligaciones tendientes a la efectiva aplicación de los derechos reconocidos por él.

Ahora bien, el tercer apartado está conformado por los artículos del 6 al 27, en los que se establece en primer lugar, el derecho de todo individuo a la vida y a la libertad, instaurando consideraciones mínimas que los Estados parte deberán contemplar para el aseguramiento de estos derechos, entre ellos se distingue la prohibición de la tortura, la esclavitud, el trabajo forzoso, pero haciendo un especial pronunciamiento respecto de las detenciones arbitrarias a las que pueden llegar a estar expuestos los individuos, por ejemplo, el derecho de todo individuo a que en cada detención, sea informado de las razones de la misma y las acusaciones en su contra, así como la obligación de los Estados de realizar dichas detenciones con apego a legalidad y en caso contrario, contar con los medios necesarios para la reparación del daño en caso de ilegalidad.

De esta manera, este conjunto de artículos reconocen el derecho de acceso a la justicia, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de expresión, a la libre asociación, a la protección de la familia y de los niños en particular, a la participación en asuntos públicos y a la igualdad.

Por su parte, los artículos 28 al 45, conforman el cuarto apartado, instaurando la creación de un Comité de Derechos Humanos, estableciendo su composición, forma de elección y requisitos de sus miembros, los privilegios e inmunidades de los que gozan sus integrantes, así como las reglas de funcionamiento y obligaciones de dicho Comité. Para que de esta manera en su quinto apartado conformado por los artículos 46 y 47 del Pacto, destacan que ninguna de sus disposiciones deberá de interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Y por último el apartado sexto del Pacto que abarca del artículo 48 al 53, los que indican cuales son los países que son susceptibles de adherirse al mismo y establece cuando entrada en vigor. Asimismo, advierte la posibilidad de que los Estados parte participen en la creación de enmiendas, así como el procedimiento a seguir para dicha creación.

De lo anterior, destacamos que conforme a la protección y el reconocimiento del derecho a la identidad cultural, de los Estados con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, el artículo 27 del tercer apartado del Pacto cubre con tal propósito. Además, se reconoce el derecho de estas minorías a su propia vida cultural y a profesar y practicar su religión y empleo de su idioma. Derechos que se retoman en el apartado A, fracción IV, del artículo 2º constitucional, donde se establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para preservar y enriquecer todos aquellos elementos que sirvan para integrar la cultura indígena.

De esta manera consideramos que el Estado Mexicano ha buscado la protección y reconocimiento del derecho a la identidad cultural en nuestro país, incluyendo a través de la reforma del 2001 en el artículo 2º constitucional una

serie de elementos como las creencias, tradiciones, lenguaje, etcétera, mismos, que juegan un papel fundamental para preservar la cultura de nuestro país, brindando una adecuada convivencia entre los individuos, los pueblos y naciones.

Acentuamos la obligación que asumen todos los Estados que ratifican el presente Pacto como un punto muy importante, pues se comprometen a respetar y garantizar los derechos humanos que tiene toda persona en su territorio o bajo su jurisdicción. Destacando el compromiso de estos a no violentar estos derechos, pero también de adoptar medidas positivas para que estos derechos sean garantizados.

No obstante, debemos de destacar que en la actualidad no se garantizan algunos derechos, como el concerniente al artículo 14, que declara que toda persona víctima de una violación, debe de tener un tribunal competente, independiente e imparcial para su defensa, el cual le nombre un defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo, le asigne gratuitamente un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal. Considerando que con la ausencia de asesores jurídicos, defensores bilingües y de intérpretes, es el derecho más violentado en nuestro país.

Con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad por su siglas (ENPOL) del 2016 en México, la cual encontró que el 5.5% de la población penitenciaria era hablante de alguna lengua indígena.<sup>60</sup> Destacando que para la defensa de ese 5.5% de indígenas, existen solo 24 abogados públicos federales certificados que podrían defenderlos si se ven involucrados en un conflicto con la Ley, porque son los únicos que hablan una lengua indígena, lo más grave lo encontramos en que ni el 10% de los indígenas privados de su libertad han podido contar con un traductor indígena para su defensa.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Cfr., Características de la población privada de la libertad en México, Documento de análisis y estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825101176.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825101176.pdf).

<sup>61</sup> Cfr., Hay 24 abogados para 11 millones de Indígenas, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/17/1099360>.

### C. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, mediante su resolución 2200 A, en asamblea, se asentó la libertad de los Estados parte para proponer enmiendas al Pacto, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, donde podrá citar a los Estados a conferencias con el propósito de someter dichas enmiendas a votación, y las cuales serán aprobadas por mayoría de las dos terceras partes. Además, será una obligación del Secretario notificar a los Estados parte respecto de las firmas, ratificaciones o adhesiones de otros Estados. El Pacto entra en vigor el 3 de enero de 1976.<sup>62</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un tratado multilateral general que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía, comprometiéndose las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

Entre los derechos que reconoce este Pacto se encuentran el derecho al trabajo y a la libre elección de empleo, a condiciones de trabajo equitativas, a la libertad sindical y derecho de huelga, a la seguridad social y la protección de la familia y de los menores, el derecho a la salud, a la educación, a la cultura y a un nivel de vida adecuado.

El Pacto está comprendiendo por un preámbulo y 35 artículos, divididos en cinco partes, descritas a continuación.<sup>63</sup>

La primera parte la compone el artículo 1, donde establece el derecho de todo individuo a la libre determinación, donde cualquier grupo o sociedad puede elegir y disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, asimismo, podrán establecer con libertad su condición política y económica.

---

<sup>62</sup> Cfr., Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>63</sup> *Ídem*.

La segunda parte correspondiente a los artículos 2 al 5, en ellos se establece la obligación que tienen los Estados partes de adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar a todo individuo el ejercicio de los derechos que el mismo Pacto reconoce, libre de cualquier discriminación, estableciendo de igual forma la posibilidad de que cada país debe de establecer las medidas que mejor considere. Todo Estado tendrá la posibilidad de en su caso limitar ciertos derechos en beneficio del bienestar general.

En la tercera parte, la cual engloba el artículo 6 al 15, hace referencia sobre el derecho a la libre elección de profesión o bien, el derecho al trabajo, los Estados parte deberán garantizar las normas que aseguren un efectiva aplicación de este derecho, ya que en un futuro representará crecimiento económico, social y cultural para los países que así lo hagan. Haciendo un especial énfasis en el derecho a la educación, derecho a través del cual los Estados parte, buscan favorecer las relaciones de amistad entre naciones y entre todo grupo racial, étnico o religioso, a través de programas de becas, la mejora del cuerpo docente, la implementación de tutores, pero sobre todo, velar por la gratuidad de la educación; preponderando que si los Estados no logran garantizar una educación gratuita, deberán detallar un plan de acción con plazo de dos años, donde expongan los lineamientos a seguir para alcanzar dicha meta.

Los artículos 16 al 25 forman parte del cuarto apartado, donde se trata principalmente la obligación de los Estados de generar un informe anual a partir de su entrada en vigor y que incluyan las medidas tomadas por los Estados en la búsqueda del cumplimiento de los derechos reconocidos, así como las dificultades que enfrentaron en la búsqueda de su cumplimiento. Asimismo, se constituye la facultad del Consejo Económico y Social para presentar informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas con un resumen de las actividades de los Estados parte, logrando en caso de ser necesaria la asistencia técnica a los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Finalizamos con el quinto apartado del Pacto, donde encontramos los artículos 26 al 31, que tratan la aplicabilidad del tratado, incluyendo qué Estados

podrán formar parte de él, englobando a los miembros de las Naciones Unidas, organismos especializados y los Estados parte de la Corte Internacional de Justicia, asimismo, la obligación de los Estados de ratificar el Pacto, y en caso de adhesión, la obligación del depósito de un instrumento de adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

México ratifica el presente Pacto en 1981, el mismo año en que ratificó el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, reconociendo su compromiso con la identidad de los pueblos indígenas, pero fue hasta el 2001 donde en el segundo párrafo del artículo segundo, manifiesta como criterio fundamental a la identidad indígena para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y reconoce a las autoridades propias de estos, mediante sus usos y costumbres.

Asimismo, el Pacto que es materia de nuestro estudio impulsó en la reforma a la fracción VII, del citado artículo 2º constitucional, reflejado el aporte que tendrá el Estado mediante actividades productivas y de desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan crear empleos para darles a estos, ingresos económicos suficientes.

Resaltando una de las aportaciones importantes en la cual el Estado Mexicano reconoce en su Constitución una serie de derechos protegidos por el Pacto, comprometiéndose a garantizar la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos. El Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos que se desarrolló en el apartado anterior y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen que los derechos humanos provienen de la dignidad inherente de todos los seres humanos.

Teniendo los pueblos indígenas derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho son libres de determinar su estatuto político y de buscar su desarrollo económico, social y cultural. Además, se reafirma el principio de la no discriminación, haciendo eco de la Declaración Universal, se subraya que los

Estados deben garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres de disfrutar de todos los derechos humanos.

#### D. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Es un acuerdo de cara al Pacto, en el que se establecen mecanismos de denuncia e investigación para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>64</sup> Fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008 y abierto a votación el 24 de septiembre de 2009.<sup>65</sup> Entró en vigor el 5 de mayo de 2013.<sup>66</sup>

El Protocolo Facultativo establece un mecanismo de denuncias individuales para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está conformado por 14 artículos, donde a continuación se señalan los más relevantes:

En su artículo 1. Las partes firmantes se comprometen a reconocer la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para examinar las denuncias de personas o grupos que afirman que sus derechos en virtud del Pacto han sido violados.

Artículo 3. Los denunciantes deben antes haber agotado todos los medios nacionales y no son permitidas las quejas anónimas o las que se refieran a hechos ocurridos antes de que el país en cuestión ratificara el Protocolo.

Artículos 6, 8 y 9. El Comité tiene la facultad de pedir información y hacer recomendaciones a los países firmantes.

Artículo 10. Los firmantes pueden también optar por permitir al Comité escuchar quejas de otros firmantes, además de sólo individuos y grupos.

Artículo 11. El Protocolo también incluye un mecanismo de investigación. Los firmantes pueden permitir al Comité investigar, reportar y hacer

---

<sup>64</sup> Cfr., Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>.

<sup>65</sup> Cfr., ONU Nuevo Instrumento para Proteger los Derechos Humanos, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32207&Cr=cultural+rights&Cr1=#.WCO5vvrhBPY>.

<sup>66</sup> Cfr., Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, s.n.p.

recomendaciones acerca de "violaciones graves o sistemáticas" a la Convención. Los firmantes pueden también optar por no adquirir esta obligación ya sea en la firma o en la ratificación del Protocolo.

Artículo 18. El Protocolo requiere al menos 10 ratificaciones para ser vigente.<sup>67</sup>

El presente protocolo es una adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya antes descrito, pues establece los mecanismos que de manera grupal o individual pueden tener acceso cualquier integrante de los pueblos indígenas, cuando considere que le han sido violados los derechos reconocidos en el Pacto, siempre y cuando estos hayan agotado todos los medios nacionales, permitiéndole a las víctimas de este tipo de violaciones, presentar sus denuncias ante el Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

México por su parte se comprometió a proveer a la población mecanismos apropiados para la defensa de sus derechos, ofreciendo recursos judiciales y otros recursos efectivos para hacer justicia, es por ello, que el 10 de junio de 2011, mediante reforma al artículo primero constitucional se garantizan estos derechos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos, siendo un acierto para México, pero asimismo se queda corto ya que lo hace de manera general y no establece de qué manera se podrá acceder a estos mecanismos.

Considerando también que no es un requisito indispensable que el grupo o individuo tiene que ser integrante de una comunidad indígena, pues cualquier ciudadano, puede hacer uso del presente mecanismo.

#### E. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

El Convenio adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la resolución 2106 del día 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Ídem.*



Nuestro país suscribió el presente Convenio el 1 de noviembre de 1966 y lo ratificó el día 20 de febrero de 1975. Posteriormente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año.<sup>69</sup>

Su objetivo versa en lograr que los Estados parte adopten las medidas o mecanismos pertinentes, los cuales permitan evitar toda forma o manifestación de discriminación racial de sus territorios, erradicarla de manera permanente favoreciendo adecuadas relaciones entre Estados y el respeto a la dignidad humana de todo individuo, contiene un preámbulo y 25 artículos, de los cuales a su vez están divididos en tres partes:

La primera de ellas la incluye el artículo 1 al 7, instaura el concepto de discriminación, las medidas que los Estados deberán considerar al formar parte del mismo, las políticas encaminadas a la eliminación de la discriminación racial y a la promoción de la libre convivencia entre razas, velando siempre por la igualdad entre los individuos y evitar la propaganda o formación de organizaciones que promuevan la superioridad de razas. Asimismo, los Estados tienen la obligación de garantizar la protección y los recursos que fuesen necesarios por parte de los Tribunales en los casos en que se incurriere en discriminación racial.

La segunda parte, consta del artículo 8 al 16, señalando que se debe de crear un Comité, el que contará con la facultad de colaborar en la solución de controversias que existan o pudieren llegar a existir entre Estados, dicho Comité tendrá atribuciones y obligaciones.

Finalmente, el tercer apartado el que incluye el artículo 17 al 25, donde se localizan cuáles son los países que son susceptibles de adherirse al Convenio, las bases en torno a las cuáles esté entrará en vigor, se hace alusión respecto de las reservas que pudieren formularse por los Estados parte, así como el procedimiento para su formulación, señalando que las reservas no quebrantarán los objetivos primordiales del Convenio.

---

<sup>68</sup> *Cfr.*, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.inali.gob.mx/pdf/Convencion\\_elimination\\_discriminacion.pdf](http://www.inali.gob.mx/pdf/Convencion_elimination_discriminacion.pdf).

<sup>69</sup> *Ídem.*

Por otra parte, se establece que en caso de que existiere algún tipo de conflicto entre dos o más Estados parte, y en caso de que después de haber agotado todos los recursos necesarios no llegaren a una solución, podrá entrar al estudio del asunto la Corte Internacional de Justicia, siempre y cuando sea a instancia de cualquiera de las partes en conflicto.

Es importante señalar que veintiocho años después de suscribirse al presente Convenio, el Estado Mexicano el 11 de Junio de 2003 expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, siendo este un aporte significativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Por tanto, con la presente Ley se pretende prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo primero constitucional, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, entre otras, contar con medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena.

#### F. Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

El 10 de diciembre de 1984 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes mediante resolución 39/46, su entrada en vigor fue el 26 de junio de 1987 y el Estado Mexicano se adhirió al presente Convenio el 18 de marzo de 1985, para posteriormente ratificarlo el 23 de enero de 1986.<sup>70</sup>

La Carta de las Naciones Unidas, sirve como base principal a la par con el presente Convenio para promover el respeto a los derechos inherentes a los seres humanos, así como la igualdad entre individuos, creando mecanismos que permitan a los Estados parte erradicar, sancionar, pero principalmente evitar todo

---

<sup>70</sup> Cfr., Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0833.pdf>.

tipo de tortura, trato o pena cruel o degradante, a través de la cooperación internacional.

Consideramos pertinente destacar que nuestro país no ha tenido avances considerables en lo que respecta al tema contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pues el 9 de octubre de 2015, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura condena a México por las torturas cometidas contra cuatro hombres por parte de elementos del Ejército en Baja California en junio de 2009. Tratándose de la primera decisión sobre un caso individual contra México que emite este órgano. A pesar de mostrar sólo la punta del *iceberg*, la sentencia es una decisión emblemática que evidencia el conjunto de malas prácticas que ha sido el caldo de cultivo para un uso endémico y generalizado de la tortura en México durante muchos años.<sup>71</sup>

Como consecuencia de dichos actos, el 10 de diciembre de 2015 fue enviada por el Ejecutivo Federal una iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Teniendo como resultado que la Cámara de Diputados y Senadores el 13 de junio de 2016 aprobaran dicho documento, en el cual se sancionen dichos delitos, donde en el nuevo ordenamiento se dispone que las penas previstas para el delito de tortura aumentarán hasta en una mitad cuando la víctima sea niña, niño o adolescente, mujer, migrante, adulto mayor, indígena, discapacitado, entre otros.

Considerando que hablamos de un grupo vulnerable, la Ley busca apegarse a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, teniendo como objetivo primordial erradicar esa lamentable práctica en México, ya que no sólo busca castigar la tortura sino también incluye un enfoque particular para su prevención.

---

<sup>71</sup> Cfr., México es condenado por torturas en decisión histórica de la ONU: Una gran victoria para las víctimas, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://cmdpdh.org/2015/10/mexico-es-condenado-por-torturas-en-decision-historica-de-la-onu-una-gran-victoria-para-las-victimas-2/>.

## 4. Instrumentos Nacionales

### A. Constitución

Durante el período presidencial del ciudadano Vicente Fox Quesada, el 14 de agosto del 2001, se emprende el proceso de reforma constitucional más significativo, con un mayor y más amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitan al interior del territorio nacional, sobre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115, los cuales se analizan en los párrafos siguientes:

Como parte de la reforma al artículo 1 constitucional, se anexaron un segundo y tercer párrafo, en los cuales se dispone que:

[...] está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las Leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>72</sup>

En estos dos párrafos que se agregaron, observamos que prohíbe la esclavitud en el país, acentuando que, si un extranjero se encontrara esclavo en el territorio, alcanzaría su libertad y la protección de las leyes. Asimismo, se incorpora al texto constitucional la prohibición a todo tipo de discriminación que atentara contra la dignidad humana, muy en particular, al tema de nuestro interés, se hace mención sobre la discriminación motivada por origen étnico o nacional, situación a través de la cual tiene como fin proteger a pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>72</sup> *Decreto* de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 2006, sustituyendo el término de “capacidades diferentes” por el de “discapacidades”. Cabe destacar que el día 10 de junio de 2011 es nuevamente reformado el citado artículo, modificándose la denominación del Capítulo Primero del Título Primero, quedando como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011).

Por su parte, la reforma al artículo 2º constitucional, se analizará de manera especial, pues su reforma fue total. De esta manera, los primeros párrafos señalan que:

La Nación Mexicana es única e indivisible

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son 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>73</sup>

En estos dos párrafos, se reconocen a los pueblos indígenas y se busca dar una definición, o bien, un concepto de pueblos indígenas, sustentándose en instrumentos internacionales, retomando en su totalidad lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y promulgado por el Presidente de la República el 4 de septiembre del mismo año, señalando una característica importante la cual establece que: “[...]la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas[...]”.<sup>74</sup>

Lo anterior lo podemos considerar, como un rasgo distintivo, el cual reconoce a las personas que por su origen pertenecen a una población indígena. Las características, que sirven como referencia para distinguirlos, son: “[...] comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres [...]”.<sup>75</sup>

Uno de los objetivos principales de esta reforma consiste en reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, ya sea de manera individual o grupal, siempre y cuando cumplan con las características antes

---

<sup>73</sup> Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>74</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_Pi.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_Pi.pdf), p. 2.

<sup>75</sup> Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 2.

señaladas. Teniendo en cuenta que cumpliendo las características, es suficiente para que se les reconozcan sus derechos y cuando estos sean violentados, se les permita tener acceso a sus autoridades propias para su protección, mediante sus usos y costumbres.

En la presente reforma al artículo 2º constitucional nos encontramos con una característica extraordinaria, pues el legislador consideró que se “[...] reconocieran autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres [...]”<sup>76</sup>, lo anterior hace referencia a la evolución por la que atraviesa toda sociedad indígena, de manera muy particular hablaremos de los derechos de los pueblos indígenas que se ven en la forzosa necesidad de instalarse en otros estados e incluso a otros países, migrantes que por la falta de alimentos, trabajo o son desplazados de sus comunidades y conforme al tiempo y el lugar estos crean una comunidad con sus usos, costumbres y la unidad social de los indígenas que los acompañen, conservando sus derechos.

Este párrafo hace referencia a lo establecido en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho que tienen los pueblos indígenas a la libre determinación,<sup>77</sup> en el cual, permite que decidan los pueblos sobre su condición política, desarrollo económico, social y cultural, mismo que se retoma en el apartado A del artículo 2º constitucional, sin embargo establece en la fracción II del citado apartado que los Estados de la República deberán reglamentar sobre esta fracción, dotado de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas, puesto que cada uno de estos tiene sus propias normas, usos, costumbres o tradiciones particulares.

Conjuntamente, en el apartado B del multicitado artículo 2º constitucional, el legislador busca establecer lineamientos para que la Federación, los Estados y los Municipios, establezcan las instituciones y determinen las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, con el objetivo de combatir la desigualdad y

---

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> *Cfr.*, Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho que tienen los pueblos indígenas a la libre determinación, consultada el 25 de Septiembre de 2018, en: <https://undocs.org/A/RES/61/295>, p. 4.

rezago de los pueblos y comunidades indígenas respecto de los demás miembros de la sociedad.

Salvaguardando el derecho de Igualdad, los artículos 1, 2 y 4 de nuestra Carta Magna, tienen como propósito evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres, es decir, que frente a la Ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tienen las demás, independientemente de la posición política, económica, religiosa, étnica, raza, etcétera. De esta manera, podemos establecer que el derecho a la igualdad se establece como un derecho humano, siendo esté el reconocimiento de la posibilidad y capacidad de todos los hombres, sin excepción e independientemente de su condición particular, de ser titulares de derechos establecidos en la Ley Fundamental.<sup>78</sup>

Es importante mencionar que para poder garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo 2º constitucional, establece:

[...] la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos, a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la Ley.<sup>79</sup>

Para finalizar con el estudio del citado artículo 2º, es importante destacar que el instrumento jurídico que dio la pauta para llevar a cabo su reforma fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, dando cumplimiento a su ratificación y salvaguardando los derechos de los pueblos indígenas en México.

---

<sup>78</sup> *Cfr.*, Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>79</sup> Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 4.

#### Artículo 4 constitucional

Con la citada reforma, se derogó el primer párrafo del artículo 4 constitucional, en el que hacía referencia sobre la composición pluricultural de la Nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, de la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas y la jurisdicción del Estado, dicho contenido fue introducido al texto del nuevo artículo 2º constitucional, permaneciendo sin cambios los párrafos restantes.

#### Artículo 18 constitucional

Se adiciona al artículo un nuevo párrafo, el sexto, en él se establece:

[...] Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la Ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.<sup>80</sup>

La reforma a éste artículo, se da por diversas recomendaciones y sugerencias hechas a México por la Organización de las Naciones Unidas, sobre los derechos de presos, aunque el detonante principal, fue la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas, pues de los importantes cambios en el sistema penal mexicano, se advierte que ésta medida tiende a respetar el derecho del sentenciado a estar recluido en condiciones que mejoren o le auxilien en su eventual reinserción social.

#### Artículo 115 constitucional

Se adiciona el párrafo cuarto a la fracción III del artículo 115 constitucional, en él se establecen las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios. Asimismo, se le concede a “[...] las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley [...]”.<sup>81</sup>

Al reconocer este derecho a las comunidades indígenas, se vuelve confusa la reforma que es parte de nuestro estudio, pues se señala la coordinación o

---

<sup>80</sup> Artículo 18, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 19.

<sup>81</sup> Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 112.



asociación de estos grupos étnicos, pero ésta deberá realizarse exclusivamente a lo que la Ley especifique, por lo tanto consideramos que es limitativa.

Antes de finalizar el presente estudio, consideramos prudente subrayar que previo a la reforma al artículo 2º constitucional de 2001, el Estado de Oaxaca en 1920, Campeche en 1996 y Chiapas en 1999, habían modificado sus constituciones con reformas en la que se reconocían los derechos de estos grupos minoritarios, pero después de la reforma al artículo 2º constitucional de 2001, 23 Estados adecuaron sus constituciones, dentro de los cuales encontramos a Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

## B. Leyes

### a. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo de 2003, durante el período del Presidente Vicente Fox Quezada, Ley que deroga al Instituto Nacional Indigenista.<sup>82</sup>

Su objetivo es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el Artículo 2º, de nuestra Carta Magna; considera la existencia de un estatuto orgánico que regule las funciones y facultades de cada unidad administrativa.

En ella se establecen los principios con los cuales la Comisión regirá sus acciones, la estructura que lo conformará, las facultades y obligaciones que esta Comisión tendrá para lograr su objetivo.

---

<sup>82</sup> Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de mayo de 2003, consultada el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcndpi/LCNDPI\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcndpi/LCNDPI_abro.pdf).

b. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

La presente Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2003, consigo trajo una reforma a la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación. Su objeto consiste en regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos, reconociendo las lenguas indígenas, estableciendo los derechos que tienen todos los mexicanos hablantes de estas, fijando las competencias para lograr dichos objetivos, asentando que se debe de crear un Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y su organización.<sup>83</sup>

Con referencia al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, éste se instauró e inició sus operaciones en enero de 2005, donde hasta este momento busca promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

c. Ley Agraria.

La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, la cual surge como Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, la que analizará cuestiones de propiedad, que directa o indirectamente repercuten a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, para el cumplimiento de sus fines, se estableció en la propia Ley la aplicación supletoria de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos en lo referente al aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Cfr., Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2003, consultada el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf).

<sup>84</sup> Cfr., Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992, consultada el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf).

El artículo 5, establece la obligación tanto de las dependencias como de las entidades de la Administración Pública Federal de fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales, promoviendo su aprovechamiento sostenido y racional para favorecer el equilibrio ecológico y apoyar la realización de obras de infraestructura tendientes a aprovechar el potencial de las tierras en beneficio de sus pobladores, siendo estas una fuente importante para su subsistencia.

Por otra parte, el artículo 7, regula acciones tendientes a proteger la vida en comunidad, propiciando su libre desarrollo y mejorando las posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes. Este artículo, regula los derechos esenciales del derecho social, los que surgen en pro de las comunidades indígenas y de los núcleos de población comunal y ejidal, que emanan de los artículos 2 y 27 constitucional.

Además, el artículo 9 contiene las características correspondientes al Ejido y su respectivo reconocimiento, en el cual, le reconoce al ejidatario únicamente el goce y disfrute de sus tierras, sin la posibilidad de actuar a título de dueño respecto de ellas, pero con el afán de proteger a los ejidatarios, se reformó dicho artículo, concediendo a los campesinos la propiedad de sus parcelas, cumpliendo con los requisitos establecidos por la Ley.

Con referencia al uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, el artículo 59, relacionado con el artículo 2º constitucional, declara nula la asignación de parcelas en territorios correspondientes a bosques y selvas por la importancia que estos ecosistemas representan para el país y para la proliferación del desarrollo sustentable.

Por su parte el artículo 98, regula el reconocimiento en calidad de comunidades a los grupos agrarios, estableciéndose el procedimiento para otorgar dicho reconocimiento, sus respectivos efectos jurídicos como personalidad jurídica y propiedad de la tierra, sus órganos de representación y gestión administrativa, su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como los derechos y obligaciones de los comuneros. El presente artículo se encuentra

relacionado al artículo 2º, inciso 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

De esta manera los artículos 100 y 101 de la Ley establecen la libertad de las comunidades para determinar el uso que deberá darse a sus tierras, sus formas de organización y el aprovechamiento de las mismas, gozando además de la facultad de asociarse con sociedades civiles o mercantiles y la posibilidad de los comuneros de ceder los derechos sobre sus parcelas.

Finalizando con el análisis de la Ley, en el título octavo, conformado por los artículos 148 al 156, se regula todo lo referente al Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado que tiene a su cargo la función de registrar documentos y actas de relevancia jurídica.

#### d. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, su principal objetivo es la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente propiciando el desarrollo sustentable y estableciendo las bases para armonizar la Federación, Estados y Municipios en materia ambiental.<sup>85</sup>

Teniendo en cuenta que se considera el derecho a un medio ambiente sano, como uno de los derechos fundamentales para los seres humanos, es así, como todas las personas tienen el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo o bienestar, entre ellos, se encuentran englobados a los pueblos y comunidades indígenas, pues el medio ambiente, es un elemento necesario para su subsistencia y desarrollo de manera sustentable.

Esta Ley se encuentra en armonía con el artículo 2º constitucional, ya que garantiza el derecho a la autonomía de la que gozan los pueblos y comunidades indígenas para conservar, mejorar y preservar la integridad de sus tierras y al uso preferente de los recursos naturales de sus territorios, así como de la obligación

---

<sup>85</sup> Cfr., Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.oas.org/OSDE/fida/laws/legislation/mexico/mexico\\_1988.pdf](http://www.oas.org/OSDE/fida/laws/legislation/mexico/mexico_1988.pdf).

del Estado de impulsar el desarrollo de las zonas indígenas, el fortalecimiento de sus economías y el desarrollo sustentable, el artículo 19 de la Ley a su vez, regula todo lo referente al ordenamiento ecológico, señalando las actividades que estos pueden realizar.

El artículo 159 BIS, regula el derecho a la información ambiental, por lo que se establece la integración de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales encargado de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional.

e. Otros ordenamientos jurídicos.

La reforma al artículo 2º constitucional de agosto de 2001, fue base fundamental para que nuestro país creara importantes instrumentos jurídicos, con la intención de preservar y lograr una efectiva aplicación de los derechos indígenas, asimismo, se consideró necesaria la adecuación de los instrumentos jurídicos ya existentes, para lograr esa armonización nacional. A continuación se exponen algunos instrumentos:

En cuestiones de desarrollo el 01 de junio de 2016, la Ley General de Desarrollo Social actualizo su marco normativo con el propósito de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, así como el efectivo acceso de toda la población al desarrollo social, a través de principios como la tolerancia, no discriminación, igualdad de oportunidades, el de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, y particularmente el de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>86</sup>

En su artículo 6, se pueden localizar los derechos para el desarrollo social, muy en particular encontramos los siguientes derechos para los pueblos indígenas, el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. A partir de la reforma al artículo 2º constitucional, se establece que la planeación del desarrollo social incluiría programas que permita a los pueblos y

---

<sup>86</sup> Cfr., Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, s.n.p.

comunidades indígenas ejercer sus derechos, a nivel Estatal, Municipal y Regional, así como en el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo.

En relación a las cuestiones de financiamiento y gasto, la propia Ley señala que para el sustento de programas destinados al desarrollo social se deberá de establecer las partidas respectivas en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, partidas que por su carácter prioritario y de interés público, permitan desarrollar programas para eliminar el rezago social o pobreza extrema, en los pueblos o comunidades indígenas.

Por otro lado la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del 25 de febrero de 2003, en su artículo 1º establece como eje fundamental, la regulación, fomento, conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos de manera sustentable.<sup>87</sup>

Asimismo, determina la distribución de competencias que en materia forestal corresponde al Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, ello conforme al artículo 73 fracción XXIX, inciso G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso que nos ocupa, la Ley hace especial mención sobre los pueblos y comunidades indígenas, pues destaca como una atribución principal de los pueblos indígenas, el respeto al derecho de uso y disfrute preferente de los recursos forestales en lugares habitados y ocupados por éstos grupos, lo anterior se da en cumplimiento a lo establecido por el artículo 2º constitucional.

A través de esta Ley se pretende establecer las bases que permitan contribuir al desarrollo socioeconómico de pueblos y comunidades indígenas, garantizando su participación activa en cuanto a la aplicación, evaluación y seguimiento de las políticas forestales, conforme a las atribuciones de los Estados

---

<sup>87</sup> Cfr., Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_050618.pdf).

y la Ciudad de México con apoyo de los Municipios y la Federación, consistente en el asesoramiento y orientación a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y comunidades indígenas, ya sea respecto de su organización para la creación de empresas forestales o bien, para la conservación y mejoramiento de su hábitat natural.

En relación al aprovechamiento de los recursos naturales, el artículo 58 hace mención a que este se lleve a cabo de manera permanente, de forma tal que se convierta en fuente de ingresos, para mejorar las condiciones de vida de pueblos y comunidades indígenas. Conforme al artículo 107, se faculta a las personas pertenecientes a ejidos, pueblos o comunidades indígenas, para crear órganos auxiliares en la gestión y manejo de los aprovechamientos forestales, así como para la ejecución y evaluación de los programas de manejo forestal sustentable.

Entre los pueblos y sus tierras existe un vínculo profundo, lo que se considera parte medular de la conservación de sus culturas y cuando no existen mecanismos o recurso alguno que les permitan defender ese vínculo, estos se encuentran vulnerables y en constante amenaza, lo que en numerosas ocasiones llega a provocar la migración de estos pueblos a las ciudades, buscando medios de supervivencia o en su caso provoca que los pobladores lucren o le den un uso inadecuado de los recursos naturales que tienen a su alcance.

De igual forma, la Ley Federal de Derechos de Autor, en su Título Séptimo denominado de los Derechos de Autor sobre Símbolos Patrios y de las expresiones de las Culturas Populares, protege las obras literarias y artísticas, del arte popular o artesanal, así como los usos, costumbres y tradiciones que fueren producto de la composición pluricultural del Estado Mexicano y que no contaren con autor identificable.<sup>88</sup>

Ley que en su artículo 158 detalla que las obras literarias, artísticas o de arte popular o artesanal realizadas por alguna comunidad o etnia arraigada en el

---

<sup>88</sup> Cfr., Ley Federal de Derechos de Autor, Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018, consultado el 25 de Septiembre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/122\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/122_150618.pdf).

territorio nacional, estarían protegidas contra su deformación cuando su objeto fuere perjudicar la imagen o reputación de la comunidad o etnia a la que pertenecieren y en el artículo 159 otorga la libre utilización de las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal siempre que no contravinieran las disposiciones del capítulo en comento.

Sus artículos señalan que las obras producto de las etnias o comunidades, se encuentran protegidas contra su deformación, pues sus autores no pueden reclamar ningún derecho o beneficio sobre ellas, porque por disposición legal pueden usarse libremente.

No obstante, el artículo 160 de la Ley establece que, para el caso del uso de cualquier obra literaria, artística o de arte popular o artesanal por un tercero, debe mencionarse la comunidad, etnia, o en su caso, la región de la República Mexicana de la que es propia. Situación que no representa protección alguna y mucho menos algún beneficio al autor de la obra.

El objetivo de la Ley no versa nada más en otorgar un reconocimiento o protección especial a las obras elaboradas por personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, si no también consiste en establecer los mecanismos necesarios para que éstas personas puedan acceder a las formas comunes de protección de obras, tales como traductores o personal capacitado para orientarlos en el trámite correspondiente.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO

#### I. CONCEPTO DE LEY Y SUS CARACTERÍSTICAS

Al referirnos sobre el proceso legislativo, de forma general entendemos que son aquellos pasos necesarios a seguir para la elaboración de las leyes. Ahora bien y previo al estudio del proceso legislativo es indispensable tener una comprensión clara y precisa del concepto de Ley, sus antecedentes y características, para que de esta manera podamos conocer las etapas que se requieren para la creación de una norma jurídica.

Respecto al concepto de Ley, desde el punto de vista etimológico indica que la palabra Ley proviene de la voz *Lex* que deriva de *ligare*, aquello que liga u obliga. Sugiere la idea también de orden, de imposición, de mandato y a la vez la existencia de una autoridad embestida de poder suficiente para hacer efectiva esa orden imperativamente formulada.<sup>89</sup>

Sin embargo, conocer el concepto de Ley, desde el punto de vista jurídico es primordial, de tal suerte que, el jurista Julien Bonnecase nos presenta dos significados, uno estricto y uno amplio:

En su sentido estricto, 'La Ley es una regla de Derecho directamente emanada del poder legislativo, con aprobación y sanción del poder ejecutivo, mediante la promulgación respectiva'; Pero en su sentido amplio, 'La Ley es una regla abstracta y obligatoria de conducta, de naturaleza general y permanente, que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo indefinido y dotada del carácter coercitivo del derecho'.<sup>90</sup>

De esta manera comprendemos que la Ley en sentido estricto, es toda norma jurídica, la cual debe de ser establecida por el poder legislativo, una vez

---

<sup>89</sup> Cfr., Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, p. 85.

<sup>90</sup> Peniche López, Eduardo, *Introducción al derecho*, 11ª Ed, México, Porrúa, 1977, p. 37.

que se hayan cumplido las etapas correspondientes. En sentido amplio, consideramos que es toda norma que proviene del Estado, la cual tiene validez para regular cualquier aspecto de la convivencia social.

Por otro lado, Francisco Gény define a la Ley como “[...] una regla jurídica general con carácter obligatorio elaborada regularmente por una sociedad socialmente instituida y competente para desarrollar la función legislativa”.<sup>91</sup>

Partiendo de las anteriores definiciones, precisamos que Ley, es una norma jurídica que regula el comportamiento humano. Sin embargo, el presente capítulo versa sobre “La Ley como fuente del derecho”, por tal motivo, Ignacio Galindo la fundamenta “[...] como una regla social obligatoria establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza”.<sup>92</sup>

Teniendo en cuenta que la Ley como fuente de derecho se debe de distinguir de los usos y costumbres, ya que estos últimos tienen un carácter espontáneo y cada acto que estos realicen y trasgreda la esfera jurídica, tendrá una consecuencia directa, las cuales estarán manifestadas en la Ley, siendo esta última, el resultado formal de la actividad del legislador, en la que manifiesta su voluntad por medio de escritos.

Pues como resultado de un proceso intelectual, la Ley se manifiesta por medio de palabras escritas. La legislación en este sentido es un derecho escrito, que se distingue así del derecho consuetudinario. Por consiguiente, Ignacio Galindo considera que la fuente del derecho legislado no es la Ley, sino la autoridad del legislador, porque en las palabras de la Ley se encuentra contenida aquella voluntad. La Ley expresa lo que el legislador ha querido. Sin embargo, se ha aceptado que la Ley es una de las fuentes formales del Derecho.<sup>93</sup>

Ahora bien, se dice que la Ley es un conjunto de normas jurídicas, de carácter bilateral, externo, coercible y heterónomo, que regulan los actos y las relaciones entre las personas jurídicas.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> *Ídem.*

<sup>92</sup> Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil*, 14a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 50.

<sup>93</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, p. 52.

<sup>94</sup> *Cfr.*, Rojina Villegas, Rafael, *Teoría general del estado*, México, Porrúa, 1968, p.98.

Esa así, como la Ley, posee diversos elementos, además reúne ciertas características propias, por tanto la jurista Fernanda Torres, considera las siguientes características:

1. Generalidad.- Su alcance no era para individuos determinados sino para todos o para grupos con determinadas características comunes. La Ley comprende a todos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase.<sup>95</sup>

Consideramos que los Pueblos Indígenas cuentan con características específicas, como tradiciones, vestimenta, lengua, cultura y derechos consuetudinarios, pero muy independientemente de eso, las leyes con las que cuenta nuestro País y cada Estado de la República Mexicana regula los actos y las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar, sin distinción alguna.

2. Obligatoriedad.- Su observancia es imperativa para todos los habitantes del territorio de vigencia de la Ley, ellos no pueden alegar su desconocimiento. Tiene carácter imperativo-atributivo, es decir, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por otra otorga derechos. Eso significa que hay una voluntad que manda, que somete y otra que obedece. La Ley impone sus mandatos, incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios. Su incumplimiento da lugar a una sanción, a un castigo impuesto por ella misma.<sup>96</sup>

Al respeto es preciso señalar en base al último párrafo del artículo 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Federación y las entidades federativas tienen la responsabilidad de promover la difusión en los medios audiovisuales e informáticos en la lengua que les corresponda a las comunidades indígenas de los tratados, las leyes, reglamentos y programa. Para que tengan conocimiento de sus derechos y las obligaciones, esto para salvaguardar el derecho positivo y el derecho consuetudinario.

3. Impersonalidad.- Una Ley es impersonal por que se aplica para todas las personas que se encuentran en el supuesto previsto por la norma jurídica, es

---

<sup>95</sup> Torres Villarrubia, Fernanda Andrea, Reflexiones sobre la justicia constitucional latinoamericana, España, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla – La Mancha, 2013, p. 214.

<sup>96</sup> *Ídem.*

decir, la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer por lo tanto, las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentran en los Estados Unidos Mexicanos así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo además, lo previsto en los tratados y convenciones de que nuestro país sea parte.

4. Abstracción.- La Ley está hecha para aplicarse a un número indeterminado de casos, para todos aquellos que caen en los supuestos establecidos por las normas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad.

5. Vocación de permanencia.- Existen hasta que sean derogadas por una Ley anterior. Se dictan con carácter indefinido, permanente, para un número indeterminado de casos o de hechos y solo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores.<sup>97</sup>

Al analizar las características, podemos percibir que dentro de las fuentes del derecho, algunas de ellas se han ido perdiendo y otras han ido disminuyendo, como es el caso de la generalidad y abstracción, ya que la Ley no se dicta en casos particulares, sino que están sometidas a ella todos los sujetos que se encuentren en el supuesto del hecho, teniendo como consecuencia que la voluntad de la autoridad que toma las decisiones se vea cada día más variada, puesto que en la actualidad se elaboran leyes especiales en los caso que así lo requiera.

Esta norma es dictada, sancionada y promulgada por la autoridad pública, aun sin el consentimiento de los individuos. Y tiene por finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común.<sup>98</sup> De acuerdo con la anterior definición se puede señalar como naturaleza de la Ley lo siguiente:

- a) Es una norma jurídica.
- b) Tiene como finalidad la realización del bien común.

---

<sup>97</sup> *Ídem.*

<sup>98</sup> *Cfr., Ídem.*

c) Emanada del poder público, quien la dicta promulga y sanciona.<sup>99</sup>

Destacando que la Ley es una norma jurídica, en virtud de que ella encierra un mandato, una orden de hacer o no hacer determinada cosa, una regla que rige la vida social; dicha regla es una parte del derecho, es el derecho mismo convertido en un mandato.

Como se estableció en los párrafos anteriores la Ley se va adecuando conforme a las necesidades de la sociedad, teniendo como objetivo el bien de la comunidad o, por lo menos, de la mayoría. Este bien que persigue la Ley, es común y pertenece a una colectividad, de dicho bien todos pueden disfrutar. Así, la Ley tiene como finalidad, establecer y coordinar a favor de una colectividad, los derechos y obligaciones de los individuos entre sí y de estos con la colectividad.

Respecto a la naturaleza de la Ley y con alusión al inciso C, el cual señala que la Ley emana del poder público, es decir, se crea a través de un órgano adecuado, que es el poder legislativo. Y de acuerdo con nuestra Ley suprema, el órgano con potestad legítima para legislar en materia federal compete a los Diputados Federales y Senadores que conjuntamente conforman el Congreso de la Unión. En las entidades federativas, son los Congresos Locales quienes tienen la facultad de legislar, así que el poder legislativo es el que elabora la Ley y le corresponde al poder ejecutivo promulgar y ejecutarlas.

## II. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LEYES EN MÉXICO

Por lo ya expuesto en el primer apartado, consideramos relevante conocer la evolución sobre la formación de leyes en nuestro país, por tal motivo nos adentramos en su historia, comenzando por la época novohispana, la cual giró alrededor de las instituciones inspiradas en modelos españoles, pero en muchas partes se mantuvieron los rastros del mundo prehispánico, en cuestiones tan

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 216.

importantes como el orden interior de los pueblos indígenas, los conocimientos de la naturaleza, así como diversas técnicas y artes.<sup>100</sup>

Como bien sabemos la conquista de los españoles, trajo como resultado a nuestro país la guerra, el hambre, la explotación de los recursos naturales y diversas enfermedades que provocaron el descenso de la población, marcando las diferentes clases sociales en cuatro grupos, dentro de estos cuatro se encuentra el grupo de los étnicos, lo que en su conjunto forjaron la identidad mestiza de nuestro país, lo integraban los indios, los españoles, negros y castas. “Estos últimos se encontraban protegidos por una legislación que dificultó su movilidad social, reglamentando desde su forma de vestir, hasta sus derechos políticos”.<sup>101</sup>

Con referencia a la organización territorial novohispana y en particular en las delimitaciones territoriales, nos encontramos con el dominio de la Monarquía española, al implementar el modelo constitucional de representación territorial de la Constitución del México recién independizado, manteniendo su arraigo en la ordenación territorial federal. Sin embargo, se incorporaron nuevos conceptos y consideraciones de carácter político como: intendencia, provincia, partido, estado, territorio, departamento, distrito y municipio, los que se utilizaron para definir espacios territoriales.<sup>102</sup> Como dato curioso, nos encontramos que algunos de estos conceptos ya habían sido utilizados y permanecieron, pero por su parte las circunscripciones territoriales y otros, fueron empleados por primera vez y otros dejaron de usarse.

Sobre la ordenación y administración del territorio, la creación de elementos que conformaban las leyes, como lo son los textos constitucionales, frutos del poder legislativo, se convirtieron en los principios normativos fundamentales. Pero los efectos inmediatos de esta legislación fueron pocos, puesto que su vigencia fue muy corta, dado a que la Corte Española era la encargada de elegir a aquellos

---

<sup>100</sup> Cfr., Los principios coloniales, Museo legislativo; los sentimientos de la nación, consultado el 10 de octubre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/senti/05\\_princi.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/senti/05_princi.pdf), p.20.

<sup>101</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, 3ª ed., México, Fondo de la Cultura Económica, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, 1991, p. 345.

<sup>102</sup> Cfr., García Martínez, Bernardo, *Ideas y leyes sobre poblamiento en el México colonial. La acción del gobierno*, México, Secretaria de Gobernación, 1993, p.170.

que conformarían la cámara de diputados. Asimismo, la Corte Española tenía facultades muy amplias, entre las que destaca su participación en la formación de las leyes, siendo este el encargado de todo el proceso legislativo.<sup>103</sup>

Posteriormente en el siglo XVII se reforma este proceso, distinguiéndose por una dualidad: ya que la organización sociopolítica permitió que se aplicaran para la república de españoles y la de los indios, las mismas disposiciones. Por su parte para la metrópoli, como desde los propios territorios americanos, se dictaba el derecho indiano.<sup>104</sup>

La dualidad trajo como característica particular la exclusión de los mestizos, castas y negros en ambos órdenes, los que se les permitía vivir cerca de los blancos y los indígenas, aunque legalmente no podrían ser reconocidos. Sin embargo, los primero podían convivir con los criollos que eran hijos de los españoles nacidos en América, pues trabajan para ellos y en ocasiones lograban una situación jurídica mejor que la de los propios indios, pues se les permitían asentarse en villas, ciudades o pueblos.

Fue así que en el año de 1810, por medio del movimiento de Independencia se exige el surgimiento de México como Estado, así como el reconocimiento de los Derechos del Hombre por parte de las autoridades y organizaciones precursoras como El Bando de Hidalgo, donde se abolió la esclavitud, los atributos injustos y el uso del papel sellado. Pero en este momento, no se logró crear un instrumento jurídico que diera identidad al nuevo Estado, para que otorgara derechos plenos.<sup>105</sup>

Fue poco después de la invasión napoleónica a España, la que dio inicio mediante la astucia de Napoleón y logra el acceso al territorio español a través del Tratado de *Fontainebleau*, para posteriormente invadirlo conjuntamente con Portugal, dicha invasión se da de manera estratégica con las tropas napoleónicas

---

<sup>103</sup> *Ídem.*

<sup>104</sup> *Cfr.*, Los principios coloniales, *op. cit.*, p.21.

<sup>105</sup> *Cfr.*, Bolaños Cacho, Miguel, *Los derechos del hombre*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 41.

hacia España.<sup>106</sup> Teniendo como objetivo, crear una Ley Fundamental en España, que organizara al gobierno, por lo que fue expedida la Constitución de Cádiz de 1812, rigiendo a los territorios de ultramar, entre ellos Nueva España; y como resultado, se otorgaron garantías que nunca antes gozaron los súbditos novohispanos.<sup>107</sup>

Respecto a la iniciativa y formación de leyes en esta constitución, se amplían las facultades a los diputados, su competencia consistía en proponer proyectos de Ley a ese organismo y después de dos lecturas, la asamblea era la encargada de decidir si lo admitía o no. Dicho proyecto podía ser analizado primero por una comisión y luego pasar al pleno, para una tercera lectura y discusión, que se haría en lo general, pasando por cada uno de sus artículos, para más tarde someterlo a votación, para finalmente turnarlo al rey, quien tenía la facultad de sancionar las leyes y mandarlas publicar.<sup>108</sup>

El rey, tenía un plazo de treinta días para analizar el proyecto y de devolverlo a la asamblea, ya sea para su publicación o con una explicación del porqué no lo había sancionado. Si se encontraba en este último supuesto, el proyecto no se discutiría nuevamente por la asamblea sino hasta el siguiente año, y si entonces la asamblea lo aprobaba, el rey podía negar la sanción, por segunda vez, y si el proyecto fuese votado favorablemente por las Cortes, por tercera ocasión el rey debería sancionarlo. Una vez publicada la Ley en las Cortes, el rey debía proceder inmediatamente a su promulgación solemne.<sup>109</sup>

En 1813, José María Morelos y Pavón nombró al Congreso que debía formalizar la independencia de México y sentar las bases para la organización del país, proporcionándose las condiciones para establecer el Congreso de Anáhuac, promulgando la Constitución de Apatzingán, la cual tenía como objetivo el crear un

---

<sup>106</sup> Cfr., Nava, Melvin, *Invasión napoleónica a España (1808)*, España, Círculo rojo, 2016, p. 8.

<sup>107</sup> Cfr., Bolaños Cacho, Miguel, *op. cit.*, p. 50.

<sup>108</sup> Cfr., Morineau, Marta, "Iniciativa y formación de las leyes", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional –Universidad Autónoma de México*, México, Julio – Diciembre 2001, Numero 5, p.285.

<sup>109</sup> *Ídem.*



mecanismo que sirviera y diera identidad y sustento jurídico al movimiento de independencia.<sup>110</sup>

Logrando el 14 de septiembre de ese año reunir al Congreso en el municipio de Chilpancingo, la cámara la conformaban seis diputados designados por Morelos y dos por elección popular, para luego dar inicio a las sesiones con la lectura de un documento preparado por Morelos cuyos lineamientos debían guiar a los diputados constituyentes en su trabajo, nos referimos a los llamados Sentimientos de la Nación.<sup>111</sup>

Poco después, el 6 de noviembre, el Congreso de Anáhuac hizo la declaración de independencia, la cual rompía con tres siglos de gestión, obligando a la asamblea a cambiar de lugar constantemente, para lograr el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.<sup>112</sup>

Sobre el tema que nos ocupa, es decir, los antecedentes de la creación de leyes en México, es preciso indicar que se establecen tres poderes para el congreso de la nueva Nación, los cuáles fueron el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal De Justicia. En el primero lo integraba un diputado por cada provincia.<sup>113</sup>

Acerca del proceso legislativo, la sanción y promulgación de las leyes estaba reglamentado en los artículos 123 al artículo 130, los cuales establecen que cualquiera de los vocales puede presentar al congreso un proyecto de Ley y debía de ser por escrito, explicando sus razones. Se harán tres lecturas del proyecto y después de la última, se votará si se admite o no a discusión, luego se someterá a votación y se requerirá, para aprobar un proyecto, según establece textualmente el artículo 126:

---

<sup>110</sup> Cfr., Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 320.

<sup>111</sup> Cfr., Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Decimoséptima Ed., México, Porrúa, 1980, p. 29.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>113</sup> Cfr., Morineau, Martha, *op. cit.*, p. 286.

Declarado que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación, que se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso.<sup>114</sup>

Una vez aprobado, se mandaran copias del proyecto al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia; ambas instancias podían oponerse a la Ley en un plazo de veinte días, y de no hacerlo, el Supremo Gobierno debe de proceder a su publicación. En el caso de que cualquiera de las dos se hubiera opuesto, las objeciones se examinaran, nuevamente por el Congreso, si eran aceptadas, se suprimiría la Ley, la cual no podrá presentarse hasta pasados seis meses. Si no son aceptadas las objeciones, la Ley se promulgara y publicara por el Supremo Gobierno.<sup>115</sup>

En esta constitución los derechos de los ciudadanos frente a las autoridades, cobraban un interés muy significativo, ya que le proporciona una mayor relevancia al pueblo y a sus garantías individuales, señalado así en su artículo 5º, que: “La soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución”.<sup>116</sup>

Sin embargo, esta constitución no obtuvo el éxito esperado, ya que no logro consolidar su vigencia, pues se descubrieron defectos trascendentales, como la falta de procedimientos para hacer efectivos los reclamos y no incluía un órgano defensor que los garantizara. No obstante, ya consumada la independencia, se volvió indispensable instaurar cuáles serían las reglas en las que se basaría la organización política, los derechos y obligaciones de los gobernados y la expresión de los sentimientos y aspiraciones de sus habitantes.

Así pues, junto a la Constitución de Apatzingán, es importante señalar la participación de la Constitución española de Cádiz, cuyo nombre oficial es el de Constitución Política de la Monarquía Española, la que establecía el proceso

---

<sup>114</sup> Constitución de Apatzingán 1814, consultado el 10 de octubre de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf).

<sup>115</sup> Cfr., Ídem.

<sup>116</sup> Decreto constitucional para la libertad de la América mejicana, consultado el 10 de octubre de 2018, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1814.pdf>.

legislativo similar al que hoy tenemos, los pasos y tiempos que se debían de seguir para que la Ley tuviera validez, características que la convirtieron en la primer Constitución en determinar el procedimiento legislativo.<sup>117</sup>

Además dicho estatuto, en su Título V estableció garantías referentes a la Seguridad Jurídica “De los Tribunales y de la administración de justicia en lo civil y lo criminal”, aunque no rigió plenamente en nuestro territorio, debido al movimiento de independencia, pues obligaron al monarca español a reimplantarla, reiniciando su vigencia en 1820 en todos los territorios, aunque en la Nueva España fue efímera debido a que se consumó nuestra independencia.<sup>118</sup>

Esta nueva constitución, no le daba el correcto reconocimiento a los Derechos del Hombre, debido a que estos se encontraban dispersos en su articulado, sumado a esto, descubrimos que no incluía un mecanismo para defender o proteger la aplicación de los derechos de los súbditos frente al poder. Sin embargo, se reconoce que fue de gran importancia, ya que fue modelo para la elaboración de las primeras leyes fundamentales.

Tras varios intentos fallidos de crear los mecanismos idóneos que fueran eficaces para dar identidad y sustento jurídico al movimiento de independencia, que establecieran y coordinaran a favor de una colectividad, los derechos y obligaciones de los individuos entre sí. Se logra plasmar en varios documentos como lo es el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba, el Reglamento Político Provisional del Imperio, no obstante, todos eran documentos donde solo se formulaban un conjunto de ideas y ninguna expresaba la soberanía del pueblo.

Finalmente como primera Ley fundamental del México Independiente se crea en 1824 el acta constitutiva, que posteriormente da lugar a la Constitución, asentando en la Carta Federalista las bases de la República Federal, estableciendo la organización del Estado Mexicano. Como consecuencia del Decreto No. 2 del 2 de marzo de 1824, el Congreso Constituyente de la Ciudad de México, expide el 9 de agosto de ese mismo año la Ley Orgánica Provisional para

---

<sup>117</sup> Cfr., Morineau, Martha, *op. cit.*, p. 291

<sup>118</sup> Cfr., *Ídem.*

el arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México.<sup>119</sup>

En dicha Ley, se le otorgaba la facultad al Constituyente, para organizar el gobierno interior, y así lo hizo al expedir la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, ordenamiento que rigió la vida política de la Ciudad de México de 1824 a 1827.<sup>120</sup>

Así lo informa el propio Congreso Constituyente al dirigirse a los habitantes de la Ciudad de México, con motivo de la expedición de la Constitución Política de 1827, donde afirmó:

La Ley orgánica dividió y clasificó los poderes políticos, fijó las atribuciones de cada uno de ellos y los límites dentro de los cuáles debían contenerse: creó un gobierno que no existía: concentró el poder y lo redujo a la unidad por la institución de los prefectos y subprefectos: su sanción puso término a la arbitrariedad á que están expuestos los congresos constituyentes y enfrentó el poder del gobierno siempre propenso al despotismo y mando absoluto, cuando no hay leyes que la encierren en el círculo de sus atribuciones, impidiéndole labrar el mal.<sup>121</sup>

Con referencia al Poder Legislativo, insiste en que el poder reside en ese Congreso Constituyente, especificando las labores del Congreso, las cuáles son:

- Constituir su constitución peculiar con arreglo a la general de la federación.
- Dictar leyes para el gobierno interior del Estado; interpretarlas y derogarlas.
- Nombrar al Gobernador, su Teniente, Consejeros, Ministros del Supremo Tribunal Superior de Justicia y Tesorero General.
- Fijar los gastos del Estado y establecer para cubrirlos las contribuciones que juzgue necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas.

---

<sup>119</sup> Cfr., Rabasa Mishkin, Emilio Óscar, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 17.

<sup>120</sup> Cfr., Kubli García, Fausto, "Reseña de "Historia de las Constituciones mexicanas" de Emilio Oscar Rabasa", *Cuestiones constitucionales, Red de revistas científicas de américa latina y el caribe, España y Portugal*, México, Universidad Autónoma de México, núm. 8, enero-junio, 2003, p. 261.

<sup>121</sup> *Ídem*.

- Ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales, dando reglas para su organización y determinando su territorio, el de los partidos y distritos.
- Aprobar los árbitros para las obras públicas de utilidad común, propuestas por conducto del Gobernador función del legislativo era aprobar las obras y sus costos, cuando fueran de utilidad común.
- Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del gobierno.
- Dar leyes para promover la ilustración y prosperidad del Estado.
- Declarar en su caso, que ha lugar a la formación de causa contra el Gobernador, su Teniente, Consejo del Estado, Supremo Tribunal De Justicia y Tesorero General.<sup>122</sup>

El Poder Legislativo se convirtió hasta ese momento en el único poder conformado, con soberanía para crear a los demás órganos, con la facultad de elegir a su Gobernador, ya que no contaban con uno, así como crear a la administración pública. Además, en materia de impuestos o contribuciones, cada año le corresponde fijar los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos generales que le presentará el Poder Ejecutivo y a su vez objetar y revisar de estas cuando le parezca.

En cuanto a los Municipios, estos eran parte integrante del Estado y no entes diversos, a quienes se regulaba su organización y territorio. Destacando la facultad del juicio político, la declaración de procedencia o desafuero, pues con apoyo de las autoridades del Estado cumplirían y observarían las leyes vigentes, que no es más que el principio de legalidad en la actuación pública.

Los Derechos del Hombre fueron delegados a las Entidades Federativas para que las incluyeran en sus Constituciones Locales, lo cual causó mucha desorganización en el país pues limitaba la autonomía de las Entidades Federativas y amenazaba la unión. Después se decreta la Constitución Centralista

---

<sup>122</sup> Documentos relativos al Estado de México, consultado el 10 de octubre de 2018, en: [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013604/1080013604\\_MA.PDF](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013604/1080013604_MA.PDF).

de 1836, también denominada 'Las siete leyes', la que divide al país en Departamentos y no en Estados.<sup>123</sup>

Cabe señalar que se adopta el sistema unitario, cumpliendo con ello el deseo del pueblo, posteriormente ambas cámaras aprobaron que el congreso fuera constituyente. El Parlamento nombra a una comisión de reformas que poco después presentó un proyecto constitucional, el que posteriormente se convirtió en la plataforma para crear la nueva Constitución, la que incluía al sistema federal.<sup>124</sup>

La nueva Constitución estuvo compuesta por siete organismos, lo que explica su nombre, 'Constitución de las siete leyes' o simplemente 'Leyes Constitucionales'. La primera promulgada en diciembre de 1835, y las otras seis publicadas al mismo tiempo, en 1836.<sup>125</sup>

Las siete leyes encargaron el ejercicio del Poder Ejecutivo al Presidente de la República, el Legislativo a un Congreso general, compuesto por dos cámaras, de diputados y de senadores, y el Judicial a la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, los Tribunales de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia. La segunda de estas Leyes Constitucionales, en su artículo 1º creó el Supremo Poder Conservador que controlaría a los otros tres poderes, y quedaría integrado por cinco individuos que se renovarían, uno a uno, en plazos determinados.<sup>126</sup>

Como parte de la Segunda Ley, se crea el Supremo Poder Conservador como Órgano de Control Constitucional, basado en la idea del Senado Conservador Francés propuesto por Emmanuel Joseph Sieyès, creador de la teoría del tercer Estado, el cual tiene la facultad de anular en su totalidad los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a petición de alguno de ellos; por no estar fundamentadas o creadas conforme a las Leyes Constitucionales, su estructura y funciones se llegaron a considerar monstruosas.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Cfr., Kubli García, Fausto, *op. cit.*, p. 268.

<sup>124</sup> *Ídem.*

<sup>125</sup> Cfr., Morineau, Martha, *op. cit.*, p. 300.

<sup>126</sup> *Ídem.*

<sup>127</sup> Cfr., Fix-Fierro, Héctor, *Es voluntad del pueblo mexicano*, México, Secretaria de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, p. 34.

Es indiscutible que el Supremo Poder Conservador fue un órgano de control político y no jurídico, pues se encontraba conformado por políticos, lo que provocó cierta incertidumbre en el ejercicio gubernamental, ya que su misión era proteger la pureza de la constitución; por ello fue suprimido de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843, bajo el acta Plan de Bases de Tacubaya en el cual cesaban las funciones del Supremo Poder Conservador.<sup>128</sup>

Posteriormente, en la constitución de 1857, con fundamento en su artículo 40, se constituye el pueblo mexicano en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental, por lo que su forma de gobierno estaría compuesto por el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>129</sup>

Y de acuerdo al artículo 51, el Poder Legislativo se compondrá en un Congreso de la Unión, que es unicameral, conforme al artículo 52, que disponía su integración, estableciendo que la asamblea se compondría de representantes electos, en su totalidad, cada dos años por los ciudadanos mexicanos. En lo que respecta a la iniciativa y formación de las leyes, encontramos su desarrollo en el párrafo 2º del artículo 65 y los artículos 66 al 71.

El Presidente de la República, los diputados del congreso y las legislaturas de los Estados, podrán iniciar leyes y la iniciativa se trasladará a la comisión y luego en sesión, se presentará a los diputados, si el proyecto de Ley fuese rechazado no podrá presentarse en el mismo año, sino hasta el año siguiente ante la cámara, la iniciativa se discutirá y pasará a la votación.<sup>130</sup> Destacando que en este periodo las iniciativas de Ley no son sancionadas y publicadas, pues una vez votadas, se convierte en Ley e inicia su vigencia.

---

<sup>128</sup> Cfr., Centralismo, consultado el 10 de octubre de 2018, en: <http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Centralismo>.

<sup>129</sup> Cfr., Constitución de 1857, consultado el 10 de octubre de 2018, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.

<sup>130</sup> Ídem.

En el año de 1867, se lanza la propuesta para restablecer el Senado para propiciar un equilibrio adecuado del poder, en un sistema federalista, pero dicho planteamiento formulado por el presidente Juárez, no progresó.<sup>131</sup> Presentándose dicha propuesta once años después, en el gobierno del presidente Lerdo de Tejada. Refrendando que son necesarias dos Cámaras, que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal, esto a nivel del Gobierno Federal.<sup>132</sup>

La Cámara de Diputados compuesto por el número proporcional de la población, elegida por representación popular y un Senado, integrado por la cantidad equivalente al número de miembros y de sus estados, siendo estos los que representen al Estado federal. No obstante el 13 de noviembre de 1874 se restaura el senado y el 16 de septiembre de 1875 inicia su trabajo en el momento que el congreso apertura sus labores, alcanzando así, consolidar todos y cada uno de los objetivos de las reformas anteriores.<sup>133</sup>

En 1877, periodo de Porfirio Díaz, se observa una transformación, la cual favoreció al crecimiento, ya que como fruto de la estabilidad económica, política y social. Esta estabilidad trajo como consecuencia la paz social, proporcionando el desarrollo técnico y organizativo de la administración pública. Sin embargo, el Congreso ha tenido diversos cambios, la revolución de 1910 llevaría nuevamente a una reorganización del poder, pero en la conformación del Congreso Constituyente de 1917 se confirma la necesidad de contar con un Poder Legislativo Bicameral.<sup>134</sup>

En el siglo XX, una vez que la revolución mexicana concluye y se pacifica el país, se promulga la Constitución de 1917, se restaura la Cámara de Senadores, ampliando de uno a dos miembros por cada Estado y dos por la Ciudad de México, nombrados por elección directa y a las Legislaturas de los Estados sólo correspondía declarar a los que hubieren obtenido mayoría de votos. El periodo de

---

<sup>131</sup> Cfr., Bases de organización política de la república mexicana, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>132</sup> *Ídem.*

<sup>133</sup> Cfr., Centralismo, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>134</sup> *Ídem.*



los senadores fue de cuatro años, renovándose por la mitad cada dos. En 1933 fue introducida la ampliación de su ejercicio, para quedar en seis años.<sup>135</sup>

En 1986, mediante reforma constitucional la Cámara se renovarían por mitad cada tres años, conforme su artículo. En 1993 el Senado, se integraría con cuatro por cada Estado y la Ciudad de México, de los cuáles tres serían electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, asimismo, se reformó el artículo 65 constitucional, en el cual se establecen los periodos de sesiones.<sup>136</sup>

En 1996, se reforma por última vez el citado artículo, el Senado lo integrarían 128 senadores, en la Ciudad de México dos son electos según el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, los 32 Estados restantes se eligen mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, conservando la disposición de renovarlos en su totalidad cada seis años. Y la Cámara de Diputados está compuesta por 500 legisladores electos para un periodo de 3 años y no reelegibles para el periodo inmediato. 300 Diputados son electos mediante voto directo por cada uno de los Distritos Electorales del país, y los otros 200 mediante un sistema de listas votadas en cada una de las Circunscripciones electorales.<sup>137</sup>

Para finalizar el presente apartado, es esencial establecer que el proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siendo un conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la Ley fundamental mexicana, reglamentado en su artículo 133 constitucional, estableciendo que la creación y atribución de competencias de los Órganos del Estado, entre los que se encuentra el Poder Legislativo y el Ejecutivo serán los encargados de observar el procedimiento que servirá para incorporar al

---

<sup>135</sup> Cfr., Sánchez González, José Juan, *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, s.n.p.

<sup>136</sup> Cfr., Diario Oficial de la Federación, publicado el 15 de diciembre de 1986, consultado el 10 de octubre de 2018, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986&print=true).

<sup>137</sup> Ídem.

sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria conocida como leyes.

### III. PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

En el apartado anterior desarrollamos los antecedentes de la creación de leyes, estableciendo que el Poder Legislativo mexicano, es el órgano responsable donde a través del procedimiento legislativo crean las normas legales, las cuáles exteriorizan la voluntad del pueblo mexicano, por medio de sus representantes y estas se componen, por su origen y procedimiento de elaboración, en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico mexicano, antecediéndole a la Constitución.

La escritora Cecilia Mora-Donatto señala que el juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría, son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, encontrando su máxima expresión en el procedimiento propiamente legislativo, que es la creación, modificación o derogación de las leyes.<sup>138</sup>

Al respecto citamos la tesis 1a./J.32/2011, que se refiere al proceso legislativo, señalando que las cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena de aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de Ley o Decreto, independientemente del sentido en el que se hubiere presentado originalmente la iniciativa correspondiente.<sup>139</sup> Estableciendo el procedimiento para la creación de la norma general que garantice el goce y disfrute de sus derechos y sancionen los actos que los violenten, asimismo, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad.

---

<sup>138</sup> Cfr., Mora – Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El congreso mexicano en su encrucijada*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Porrúa, 2006, p.22.

<sup>139</sup> Cfr., Tesis: 1a./J. 32/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXIII, Abril de 2011, p. 228.

El congreso puede cambiar las razones o motivos, mejorando la propuesta para darle un mejor enfoque del propuesto, ya sea para darle una orientación más amplia o más específica, independientemente del sentido en el que hubiere sido la propuesta de la iniciativa.

De esta manera en México el proceso legislativo tiene como fin ser un control de la constitucionalidad de las leyes, esté se confía en órganos colegiados de elección popular, como se establece en el párrafo anterior, los cuáles crean o modifican las leyes mediante procedimientos constitucionalmente prescritos.

Es así, como el proceso de elaboración de las leyes federales se considera como el conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la Ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por los Poderes Legislativos y Ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria conocida como leyes.<sup>140</sup>

Este proceso determina y concede de legalidad a aquellas normas que oficialmente se conocerán y reconocerán como leyes del sistema de Derecho. El proceso de estas normas se constituye por otras cuyo objetivo es la producción jurídica, a este resultado de la producción de normas jurídicas se identifica como normas.<sup>141</sup>

El maestro Eduardo García Máynez, considera que son seis las etapas, para que una Ley sea considerada como tal, estas deben de cumplir con las formalidades exigidas, las cuáles son: 1. Iniciativa, 2. Discusión, 3. Aprobación, 4. Sanción, 5. Publicación, 6. Iniciación de la vigencia.<sup>142</sup>

Sin embargo, el doctor José María Serna de la Garza, establece siete fases en su obra titulada Derecho Parlamentario, las cuáles más adelante desarrollaremos de manera detallada, siendo las siguientes: 1. Iniciativa, 2.

---

<sup>140</sup> Cfr., Morineau, Martha, *op. cit.*, p.303.

<sup>141</sup> Cfr., Rollnert Liern, Göran, *La constitución como norma jurídica y el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Valencia, Universidad de Valencia, 2015, p. 4.

<sup>142</sup> Cfr., García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984, p. 54.

Dictamen, 3. Discusión, 4. Votación para aprobar o rechazar un proyecto de Ley, 5. Sanción, 6. Promulgación y publicación, 7. Iniciación de la vigencia.<sup>143</sup>

La aprobación de leyes en nuestro país, se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal, etapas que a continuación se desarrollarán.

## 1. Iniciativa

La palabra iniciar significa comenzar o empezar algo,<sup>144</sup> de este vocablo se desprende la palabra iniciativa, que es el punto de partida para la creación de una Ley. El jurista Tena Ramírez, establece que la iniciativa de leyes es: “[...] el proceso de formación de las leyes o decretos, que comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la Ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de Ley o Decreto”.<sup>145</sup>

Asimismo, se considera que es un derecho conferido a determinados órganos del Estado, para iniciar una Ley o Decreto, presentándola ante el poder legislativo, se transforma en un proyecto de Ley y posteriormente en una norma jurídica.<sup>146</sup> El jurista Eduardo García Máynez define a la iniciativa como “El acto por el cual determinados órganos del estado someten a la consideración del congreso un proyecto de Ley”.<sup>147</sup>

Con referencia a esta consideración, encontramos dos aspectos esenciales que debe de contener la legislación, el aspecto formal y material, en cuanto a “[...] el primer aspecto, se refiere a la exigencia de formular de manera clara, inequívoca y exhaustivamente los preceptos contenidos en las leyes. El segundo

---

<sup>143</sup> Cfr., Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario, México, Universidad Nacional Autónoma de México: MCGraw-Hill, 1997, p. 45.*

<sup>144</sup> Cfr., Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española, op. cit., s.n.p.*

<sup>145</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit., p. 320.*

<sup>146</sup> Cfr., Cabada Huerta, Marineyla. “La facultad de iniciativa legislativa, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Revista Quórum Legislativo*, núm. 78, enero – febrero de 2004, p. 36.

<sup>147</sup> García Máynez, Eduardo, “*Introducción al estudio...*”, *cit., p. 51.*

aspecto, consiste en la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer congruentemente los conflictos”.<sup>148</sup>

Enfocándonos en el aspecto formal, en donde se deben de formular los preceptos contenidos en la Ley, dándole pauta al proceso legislativo, pues se inicia con la presentación de una iniciativa de Ley, que solo algunos agentes del Estado se encuentran jurídicamente calificados para presentarla.

Entendiendo por iniciativa legislativa a los procedimientos establecidos en las Constituciones de los Estados, donde un órgano autorizado o incluso la ciudadanía a través de un número determinado, participa en la formación de normas con rango de Ley.<sup>149</sup> En otras palabras, la iniciativa legislativa consiste en la capacidad que posee un órgano, los ciudadanos de manera particular o un número determinado de estos para instar o iniciar, sin la autorización o concurrencia de otro órgano el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo.

En este sentido el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de iniciar Leyes o Decreto es competencia de:

- I.- Al Presidente de la República.
- II.- A los diputados y senadores al congreso de la unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> González Oropeza, Manuel, “El Poder Legislativo en la actualidad, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”, UNAM, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: estudios doctrinarios*, Núm. 162, 1994, p. 35.

<sup>149</sup> Mora - Donatto, Cecilia, “El procedimiento legislativo y el trabajo de las comisiones parlamentarias en el congreso mexicano. Críticas y propuestas”, *Revista derecho & sociedad*, Numero 31, 2008, p. 23.

<sup>150</sup> Artículo 71, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 64.

Por su parte el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tienen el derecho de iniciar leyes:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso General;
- III. A las Legislaturas de los Estados.<sup>151</sup>

Al analizar los artículos citados, nos percatamos que el artículo 71 constitucional contempla la iniciativa ciudadana, mecanismo que le brinda a la ciudadanía la posibilidad de presentar iniciativas de Ley, sin ser representantes populares, siempre y cuando esta sea presentada por un número equivalente de por lo menos cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales.

También se le conoce como Iniciativa Popular y es considerada como un mecanismo de la democracia directa, a través del cual se confiere a los ciudadanos el derecho de hacer propuestas de Ley al Poder Legislativo. A diferencia del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se limita a aceptar iniciativas de Ley por parte de los representantes populares.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o Senadores, se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates.

El hecho de presentar una iniciativa de proyecto de Ley, por parte de los órganos facultados por la Ley, no implica de ninguna manera una aprobación obligada; esta puede ser rechazada y puede deberse a que no es un asunto de verdadero interés de la población.

---

<sup>151</sup> Artículo 55, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>, p. 10.

En efecto, “Las Legislaturas de los Estados, como dispone el artículo 71 constitucional, también gozan de la facultad de iniciar leyes. Pueden proponer medidas que, tanto a nivel fundamental como secundario fortalezcan a los poderes locales”.<sup>152</sup>

Por su parte, Camposeco, establece nueve elementos formales que integran el texto de una iniciativa, a saber:

- 1) La Cámara destinataria;
- 2) El nombre del legislador u órgano promovente;
- 3) El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes;
- 4) La exposición de motivos;
- 5) La denominación del proyecto de Ley o Decreto;
- 6) El texto del cuerpo normativo propuesto;
- 7) Las disposiciones transitorias del proyecto de Ley o Decreto;
- 8) El lugar y fecha de emisión del documento; y
- 9) La rúbrica de o los promoventes.<sup>153</sup>

Cuando un proyecto no cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución o la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Presidente de la mesa directiva se los devolverá a su autor, según corresponda el origen de dicha iniciativa, previniéndole para que dé cumplimiento de manera cabal a los requisitos, advirtiéndole en su caso, que no podrá volver a presentar el mencionado proyecto antes de los treinta días posteriores al acuerdo que haya tomado esa resolución.

Las Iniciativas que se les hayan negado el trámite legislativo, por persistir las deficiencias señaladas en los proyectos, no podrán volver a presentarse antes de treinta días de la fecha en que se hayan desechado, y en caso de ser

---

<sup>152</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de las leyes en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 23.

<sup>153</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, Cámara de Diputados, 1990, p. 47.

rechazadas por segunda ocasión, no podrán volver a presentarse a la Legislatura en el mismo período ordinario de sesiones.

En los párrafos anteriores del presente apartado se desarrolló el significado de la palabra iniciativa, estableciendo asimismo, quienes tienen competencia para presentar una iniciativa conforme a lo establecido en el artículo 71 constitucional y 55 del reglamento interior y las características que debe de contener cada iniciativa presentada.

Uno de los efectos inmediatos de la nueva realidad del Congreso después de 1997, ha sido el crecimiento constante y acelerado del número de iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Esta situación ha generado un grave problema parlamentario que en la actualidad no se encuentra resuelto: ya que las comisiones que se encuentran facultadas por la Ley Orgánica del Congreso para procesar las iniciativas, permanecen saturadas y al pasar de los días su número va en aumento.

Pues como lo establece el reporte legislativo de la compañía integralia, durante el primer año de la LXIII Legislatura se presentaron 632 iniciativas en la Cámara de Senadores, de las cuáles se aprobó el 2.9 por ciento y quedaron en calidad de pendientes el 94.6%; en el caso de la Cámara de Diputados se presentaron 1,674 iniciativas, la tasa de aprobación fue de 5.4 por ciento y el 77.6 por ciento quedaron en calidad de pendientes. La tendencia es creciente. Entre 1997 y 2016 el número de iniciativas presentadas durante el primer año de cada Legislatura creció de 145 en la Legislatura LVII (1997-2000) a 1,674 en el primer año de esta Legislatura. En el Senado la cifra pasó de 31 a 632 en el mismo periodo.<sup>154</sup>

Con referencia al desahogo de iniciativas de la comisión de los asuntos indígenas, en la LXIII Legislatura (2015-2018), se han turnado 14 iniciativas, de las

---

<sup>154</sup> Cfr., Reporte Legislativo número siete (septiembre 2015 – agosto 2016), consultado el 10 de octubre de 2018, en <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/026/Reporte%20Legislativo%20Siete.pdf>, p.5.



cuáles solo se dictaminaron 6 de ellas, dejando 8 pendientes, logrando un porcentaje de asuntos dictaminados del 42.9%.<sup>155</sup>

De lo anterior podemos resaltar que el porcentaje de aprobación ha sido muy bajo, pues el crecimiento exponencial del número de iniciativas presentadas, es excesivo y en el caso particular que nos atañe, la omisión legislativa en materia indígena, creemos que hace falta una revisión exhaustiva de los derechos constitucionales y muy en especial de este grupo minoritario ha provocado esa omisión de crear instrumentos eficaces para transformar y garantizarle sus derechos.

## 2. Dictamen

El dictamen es aquella fase en donde el proyecto de Ley o Decreto es trasladado a las comisiones dependiendo de su naturaleza y junto con la Comisión de Asuntos Legislativos calificarán la viabilidad jurídica y material de la iniciativa, lo anterior de conformidad el artículos 56 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 86 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General.

El presidente de la comisión es el responsable de los expedientes que se le hayan hecho llegar y una vez que la comisión los recibe se inicia la deliberación en torno al proyecto en cuestión. La mencionada comisión puede hacer las modificaciones que considere necesarias. En la práctica, por regla general, se acostumbra que el presidente turne el proyecto de Ley a uno de los miembros de la comisión, quien debe elaborar el proyecto de dictamen, que después será discutido y votado por el pleno de la comisión.

Constando de una parte expositiva, en donde se funde y concluya con propuestas claras y sencillas de la finalidad por la que se inicia la Ley o Decreto, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. El escrito deberá ser acompañado de la firma de la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular. Los

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 45.

dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

### 3. Discusión

Una vez presentada la iniciativa, se redacta el dictamen de la comisión y con antelación a su votación por el pleno de la asamblea, esta será estudiada y analizada por sus miembros en el periodo de discusión.

Definiendo a este proceso de discusión, como el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas,<sup>156</sup> con referencia al artículo 72 constitucional se considera que “[...] todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.<sup>157</sup>

Como se establece en el párrafo anterior la formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, en la cual la iniciativa debe de pasar por una primera Cámara conocida como “Cámara de Origen”, y por una segunda llamada “Cámara Revisora”. En cada una de las cámaras, una vez que se da lectura a la iniciativa, procede a su discusión, en donde los diversos grupos parlamentarios representados en ella, proponen modificaciones o adiciones al texto de la iniciativa, siempre velando por el interés general.

En la fracción H, del artículo 72, hace referencia a los proyectos que versare sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

El presente periodo se encuentra comprendido de ciertas formalidades legales que deben de cumplirse, tales como la formación de listas de participantes, el orden en que los oradores inscritos expresarán su opinión a favor o en contra

---

<sup>156</sup> Cfr., Fernández Miranda, Luz María, *Introducción al estudio del derecho*, México, Universidad Durango Santander, 2014, p. 2.

<sup>157</sup> Artículo 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 64.

del dictamen o del proyecto de Ley, el número de veces que cada uno puede intervenir y el tiempo de las intervenciones.

Asimismo, la doctora Marta Morineau, señala las etapas sobresalientes del periodo de discusión, las cuáles son las siguientes:

Primera lectura. Se inicia con la entrega a los legisladores del proyecto de Ley, del dictamen y de los votos particulares, si los hubiere, para que cada miembro de la cámara los conozca, estudie y prepare su intervención.

Segunda lectura. Es la lectura del proyecto de Ley y el dictamen, en lo general y en lo particular, que tiene lugar durante el desarrollo del debate, en el que pueden darse determinadas circunstancias que se consignan en los párrafos siguientes.

Moción de orden. Es una reclamación hecha por alguno de los miembros de la cámara, durante el desarrollo del debate, que deberá hacerse a través del presidente de la misma. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece las causas por las que puede ser interrumpido un orador que tiene derecho a hacer uso de la palabra, interrupciones que tienen el fin de hacer alguna aclaración en torno al debate, y pueden comprender la lectura de algún documento, el señalamiento de alguna infracción a las disposiciones del ordenamiento anteriormente citado, y también cuando se injurie a personas o corporaciones o cuando el orador se aparte del asunto que se está discutiendo.

Moción suspensiva. También la Ley prescribe las causas por las que se puede suspender la discusión de un dictamen o de un proyecto de Ley, a saber: por haber llegado la hora establecida por el Reglamento para que se suspenda la discusión, porque parezca mejor conocer otro asunto, que de acuerdo con la cámara sea de mayor urgencia; por desórdenes graves ocurridos en la cámara durante el desarrollo de la discusión; por falta de quórum, o porque alguno o algunos de los miembros de la cámara consideren la necesidad de suspender el debate y la suspensión sea aprobada por el organismo.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Morineau, Marta, *op. cit.*, p.326.

Centrándonos en específico en la etapa de la moción suspensiva, la cual debe de reunir los requisitos previstos por la Ley, comenzando con la lectura de la moción de suspensión, donde el proponente o la parte que esté en contra de la suspensión puede hacer uso de la palabra para defender su postura. Después se puede discutir y votar la moción.<sup>159</sup>

La moción suspensiva suele presentarse, por regla general, cuando la asamblea considera que el proyecto debe regresar a la comisión de dictamen, si se piensa que ésta debe tener en cuenta alguna observación hecha en el debate, que dé pie a la redacción de un nuevo dictamen.<sup>160</sup>

Para concluir con el presente apartado, destacamos que en la etapa de discusión de un proyecto, la Ley señala que se debe de realizar de manera general, esto es, en su conjunto y, después, en lo particular, o sea, la discusión artículo por artículo. La anterior procurara el cuidado del legislador en la formación de las leyes, ya que, se espera que sus partes sean congruentes entre sí. Y cuando la asamblea no apruebe el proyecto, en lo general, este puede volver o no a la comisión respectiva, si se vota por la primera opción, la comisión debe reformarlo, si se vota por la segunda, el proyecto se tendrá por desechado.

#### 4. Votación para aprobar o rechazar un proyecto de Ley

Presentada la iniciativa de Ley y agotado el proceso de dictamen y discusión, se procede a la etapa de votación para comprobar si se aprueba o rechaza la iniciativa. En este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la Ley. Esta fase está regulada por los artículos 72 Constitucional y 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La aprobación, es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de Ley. Esta puede ser total o parcial,<sup>161</sup> pues por medio de la votación, las cámaras

---

<sup>159</sup> Cfr., Artículo 110, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 16.

<sup>160</sup> *Ídem.*

<sup>161</sup> Cfr., Castañeda Flores, Alfredo, *El proceso legislativo*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 4.

llegan a un acuerdo, ya sea para aprobar o para rechazar un proyecto de Ley o Decreto. Mientras que para Luís Moral Padilla, “La nueva Ley es aprobada definitivamente por las dos cámaras”.<sup>162</sup>

En México, por disposición del artículo 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la votación de los proyectos de Ley debe de ser nominal. No obstante, en el artículo 146 del citado instrumento, considera que existen tres tipos de votación:

- I. Económica
- II. Nominal y
- III. La secreta.<sup>163</sup>

Con referencia a la votación económica, está se hará por la simple manifestación, colocándose de pie los que aprueben el dictamen de Ley o Decreto y quedarse sentados los que lo desapruében. Si en una votación económica existiera diferencia marcada, entre los diputados que se pusieron de pie y los que se quedaron sentados, se procederá a contar los votos nuevamente, debiéndose quedar parados o sentados, según el sentido de su voto, en tanto son contados.<sup>164</sup>

La votación nominal, debe efectuarse de la siguiente manera:

- I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;
- II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;
- III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

---

<sup>162</sup> Moral Padilla, Luis, *Notas del derecho constitucional y administrativo*, McGraw Hill, México, 1999, p. 48.

<sup>163</sup> Artículo 146, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 19.

<sup>164</sup> *Cfr.*, Artículo 150, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 20.

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán enseguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.<sup>165</sup>

La votación secreta, será cuando se trate de la elección de personas, salvo disposición en contrario, esta se ceñirá al siguiente procedimiento:

I. El Presidente instruirá al Secretario para que a todos los legisladores les sean entregadas las cédulas respectivas, mismas que llenarán de manera personal, en estas deberán anotar los nombres de las personas y cargos a elegir.

II. Cada uno de los diputados será llamado a depositar su cédula en la urna respectiva.

III. Concluida la votación los secretarios verificarán que el número de cédulas depositadas en la urna, correspondan al número de diputados presentes, posteriormente efectuarán el cómputo y darán a conocer a la Asamblea el resultado de la votación.<sup>166</sup>

El voto de los diputados es personal y no se permite que se le delegue esta responsabilidad a nadie más, por tal motivo y durante la votación están obligados a permanecer dentro del recinto de sesiones. Los votos a favor o en contra, serán considerados con esos sentidos, mientras que la abstención se sumará al resultado mayoritario de la votación.

En el asunto donde se requiera mayoría calificada de la votación para una resolución de la Legislatura y esta no se logre en la primera votación, se procederá a repetirla, si en la segunda ocasión tampoco se logra, se abrirá el asunto de nueva cuenta a discusión y posteriormente se volverá a votar; si el resultado no varía, se presentará en la siguiente sesión para tomar una determinación definitiva. Si por alguna causa existiera confusión en la votación, el presidente podrá convocar a su repetición. Una vez finalizada la votación y previo

---

<sup>165</sup> Artículo 147, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 20.

<sup>166</sup> *Ídem.*

informe de la secretaría en relación al cómputo, el presidente hará la declaratoria procedente.

Aprobado el proyecto de Ley o Decreto en cuestión, previsto en el artículo 72, inciso B de la Carta Magna, que a la letra indica:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la Ley o Decreto.

Transcurrido este segundo plazo, la Ley o Decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.<sup>167</sup>

La aprobación deberá hacerse en la Cámara de Origen y luego en la Revisora. En este momento pueden presentarse las siguientes situaciones:

1. Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado integradora de la eficacia.

2. Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho, postura de la cual no profundizaremos, pues lo desarrollaremos más adelante.<sup>168</sup>

Aprobado por ambas Cámaras, el proyecto se remite al Comité de Corrección de Estilo del Poder Ejecutivo para ser sancionado y publicado, dándole paso al siguiente tramite el de sanción.

---

64. <sup>167</sup> Artículo 72, inciso B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p.

64. <sup>168</sup> Artículo 72, inciso A, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p.

Si el dictamen fuere desechado encontramos varios supuestos en los incisos C, D y E, del artículo 72 constitucional, los cuáles se exponen a continuación:<sup>169</sup>

Si el proyecto de Ley o Decreto es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Se discutirá nuevamente y si lo confirma por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora, si esta la sanciona por la misma mayoría, el proyecto de Ley o Decreto volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si este fuese desechado en su totalidad por la Cámara, volverá a la de origen con las observaciones. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara de revisión para considerarla nuevamente y si lo aprueba por la mayoría, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprueban, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Si este fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin alterar los artículos aprobados. Aprobadas las adiciones o reformas, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, pero si estas fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverá y si por segunda ocasión por la mayoría absoluta de votos presentes se desecharen no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la Ley o Decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Artículo 72, inciso C, D y E, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 65.

<sup>170</sup> *Ídem.*



## 5. Sanción

La presente etapa se inicia una vez que el proyecto de Ley o Decreto ha sido aprobado por las Cámaras y es enviado al Ejecutivo, si este órgano lo cree conveniente puede promover este derecho si en su caso así corresponde.

Mora Donatto, define a la sanción como el acto de aceptación de una iniciativa de Ley o Decreto por parte del Poder Ejecutivo.<sup>171</sup> Por su parte César Garza precisa que es el acto dentro del procedimiento legislativo, por el que el Ejecutivo aprueba o rechaza la creación de la Ley, ya sea promulgando o vetando el proyecto proveniente del Congreso de la Unión.<sup>172</sup>

Aprobado el proyecto de Ley o Decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se elabora un comunicado al Ejecutivo, el cual debe de estar debidamente firmado por los presidentes de cada una de las cámaras. Posteriormente el Presidente de la República, manifestara su acuerdo, sancionando la Ley y ordenando su promulgación o expresando su inconformidad formulando objeciones al proyecto.

Si el Presidente se encuentra de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y promulgarlo como Ley, conforme al inciso B del artículo 72 de la Constitución Mexicana, que establece:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la Ley o Decreto. Transcurrido este segundo plazo, la Ley o Decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el

---

<sup>171</sup> Cfr., Mora Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2000, p. 19.

<sup>172</sup> Cfr., Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, MacGraw-Hill, 1997, p. 119.

Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.<sup>173</sup>

La sanción puede ser total o parcial. Si el Presidente de la República decide en sentido aprobatorio, la sanción se convierte en el acto formal de promulgación. Si decide no aprobar el proyecto, se inicia la etapa de observaciones, generalmente denominadas veto presidencial.

El Ejecutivo solo podrá rechazar un proyecto de Ley en una ocasión. Si las Cámaras insisten el Ejecutivo deberá ordenar su publicación. De tal manera que si el proyecto de Ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones.

Respecto al veto presidencial, este se define como:

La facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una Ley o Decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.<sup>174</sup>

En el mismo tenor el jurista Ignacio Burgoa, señala que:

La palabra veto procede del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de Ley o Decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras competentes.<sup>175</sup>

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el congreso (derecho de veto). Ésta facultad no es absoluta. El mismo Jurista Ignacio Burgoa lo expresa:

---

<sup>173</sup> Artículo 72, inciso B, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 64.

<sup>174</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 1997, p. 748.

<sup>175</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Quinta edición, México, Porrúa, 1984, pág. 776

El veto presidencial (o del Gobernador) no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una Ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas en ambas Cámaras, (o Cámaras Locales) las cuáles pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.<sup>176</sup>

Nuestra Carta Magna no hace mención de manera expresa sobre el veto, no obstante, el artículo 72 en su inciso C, constitucional establece:

El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.<sup>177</sup>

El derecho al veto tiene suma trascendencia pues suspende la Ley o Decreto, pero no la prohíbe, de tal manera que solo formula las observaciones pertinentes a fin de mejorar dicha Ley, para que una vez subsanadas, se vuelva a discutir por ambas Cámaras, mismas que puede considerarlas suficientes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

## 6. Promulgación

Una vez que el Ejecutivo federal decide sancionar de forma aprobatoria un proyecto de Ley remitido por el Poder Legislativo, el proceso para la creación de leyes entra a la etapa formal de promulgación. Considerándose como el acto

---

<sup>176</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “*Diccionario de Derecho...*”, *cit.*, p. 436.

<sup>177</sup> Artículo 72, inciso C, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 65.

material destinado a hacerla visible, porque contiene la orden de publicar la norma que será obligatoria, de manera general y abstracta.<sup>178</sup>

Al respecto Tena Ramírez expone:

Promulgar *pro vulgare* significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una Ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación: algunas leyes constitucionales extranjeras así lo han entendido, como la Ley francesa del 14 brumario del año II que decía “La promulgación de la Ley se hará por la publicación”. Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir: en esa virtud, la Ley se hace ejecutable adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo.<sup>179</sup>

La promulgación, es el acto donde el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir. Para Eduardo García Máynez, la promulgación de la Ley encierra dos actos distintos: “El primero, donde el ejecutivo interpone su autoridad para que la Ley tenga por disposición obligatoria; y en el segundo, la publicación propiamente, por la cual el ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla”.<sup>180</sup>

En México la promulgación tiene las siguientes funciones, según Ulises Schmill: “Reconocer, un hecho que el congreso ha aprobado, ya sea una Ley o un Decreto y lo ha remitido al ejecutivo y éste por último ordena también su observancia”.<sup>181</sup>

De igual forma el artículo 89 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el

---

<sup>178</sup> Cfr., Castellanos Hernández, Eduardo, (coordinador), *Doctrinas y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, 2005, p.27.

<sup>179</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 730.

<sup>180</sup> García Máynez, Eduardo, op. cit. p. 60.

<sup>181</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *Teoría del derecho y del estado*, México, Porrúa, 2003, p. 63.

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, asimismo, en su artículo 70 primer párrafo, determina la fórmula con la deben promulgarse todas las leyes y decretos expedidos por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la que será que la siguiente manera:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la Ley o Decreto)".<sup>182</sup>

Establecido lo anterior, consideramos que la promulgación consiste en el acto mediante el cual la Ley aprobada y sancionada se da a conocer a los ciudadanos, con el fin de que sea cumplida.

La publicación se efectúa en el Diario Oficial de la Federación en el caso de las Cámaras Federales y en el Periódico Oficial de cada Estado. Se puede observar en el párrafo final de una Ley o Decreto, la fecha de promulgación derivado del proceso legislativo Federal o Estatal. Dicha fecha suele diferir en un par de días de la fecha de publicación del mismo documento en el Diario Oficial de la Federación.

Determinando diversas definiciones de la etapa de promulgación, sus actos, funciones y la fórmula por la cual se establece dicho proceso. Antes de iniciar con la etapa de publicación, nos es preciso establecer que, de acuerdo con el Doctor Muro Ruiz, aun cuando el texto constitucional considera como sinónimos los actos de promulgación y publicación, estos deben entenderse como eventos jurídicos separados.<sup>183</sup> Se establece lo anterior ya que diversos autores, consideran a la promulgación y a la publicación como una misma etapa, a diferencia de los autores ya señalados.

---

<sup>182</sup> Artículo 70, Primer párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 63.

<sup>183</sup> *Cfr.*, Muro Ruiz, Eliseo, *Elementos esenciales en la enseñanza de la técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 18.

Es así que para el maestro Burgoa Orihuela, promulgación es un término equivalente de publicación:

Es un acto por virtud del cual el Presidente ordena la publicación de una Ley o un Decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. “Promulgar” es equivalente a “publicar”, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo del acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (art. 92 const.). La promulgación no es una facultad es una obligación del Presidente (art.89, frac. I) y su incumplimiento origina que la Ley o Decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.<sup>184</sup>

Y para otros estudiosos del derecho como Miguel Alejandro López Olvera, nos comparten esta reflexión y asevera al respecto:

Podemos decir con pleno convencimiento que se trata de dos actos a los que el Ejecutivo federal tiene obligación y que realiza en momentos diferentes, y esta afirmación la podemos comprobar con la simple lectura de cualquier Ley, en la cual se puede observar que la fecha de promulgación es totalmente diferente a la de su publicación , y como ejemplo se puede citar la Ley Federal del Trabajo, que fue promulgada por el Ejecutivo federal el 23 de diciembre de 1969, y apareció publicada en el Diario Oficial de la federación de 1de abril de 1970.<sup>185</sup>

Agrega Ovilla, que la distinción entre ambos términos puede resultar peligrosa, ya que después del período de la sanción, cuando el Presidente interpone o no interpone su veto, la Constitución no le da al Ejecutivo facultad para hacer nuevas observaciones. De este modo, el hecho de que el Ejecutivo tuviera la facultad de revisar si se cumplieron los requisitos del procedimiento legislativo

---

<sup>184</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, op. cit.*, p. 359.

<sup>185</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, “*Técnica...*”, *cit.*, p. 36.

se traduciría en un segundo veto, nulificando la actividad del Poder Legislativo, pues amparado en esta facultad, el Presidente podría no publicar la Ley.<sup>186</sup>

Para finalizar consideramos que la promulgación es un acto material destinado a hacer visible, porque contiene la orden de publicación la normatividad obligatoria, general y abstracta, la cual no es obligatoria, sino hasta que su existencia es notificada, esto es, hasta que su publicación se realiza. Por tal motivo, consideramos que la promulgación y la publicación son dos etapas totalmente diferentes.

## 7. Publicación

Esta fase es de vital importancia en el proceso legislativo, pues sólo la publicación en el Diario Oficial de la Federación da validez jurídica a una Ley o decreto de orden federal. Como obligación del Poder Ejecutivo, la publicación es un requisito indispensable para la entrada en vigor de un decreto de Ley o reforma.

Discutido el proyecto de Ley, sancionado y aprobado por el Congreso de la Unión y posteriormente sancionado por el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo la da a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, en México se llama 'Diario Oficial de la Federación'. Publicada la Ley, adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Como lo reitera Muro Ruiz “Una Ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados”.<sup>187</sup>

Así, la publicación de la Ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la Ley, el Congreso puede hacerlo por iniciativa propia.

---

<sup>186</sup> Cfr., Ovilla Mandujano, Manuel, *Derecho Procesal Legislativo*, México, Esfera, 1990, p 412.

<sup>187</sup> Muro Ruiz, *Eliseo*, *op. cit.*, p. 19.

## 8. Inicio de vigencia

A diferencia del resto de las etapas del proceso legislativo, cuando una Ley ya ha sido publicada, en la fase de inicio de vigencia no depende de las cámaras del Congreso o de la Presidencia de la República. En todo caso, es el momento a partir del cual es exigible el cumplimiento de una Ley o Decreto de orden federal, quedando señalado en las disposiciones o artículos transitorios del propio ordenamiento.

La vigencia de la Ley crea disposiciones, órdenes o mandatos, que deben ser acatados por los ciudadanos que se encuentran en ese supuesto que se prevé, dichas órdenes pueden ser aplicadas de manera obligatoria por parte del Poder Ejecutivo, con el objeto de hacer cumplir precisamente esa Ley.

De acuerdo con Miguel Alejandro López en su obra *Técnica Legislativa*: “Cuando una Ley entra en vigor, significa que ésta actúa con toda su fuerza obligatoria sobre los particulares, y estos deberán observar lo dispuesto por dicho ordenamiento”.<sup>188</sup>

Mientras que para Luís Moral Padilla, en sus *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, precisa de manera concreta que: “[...] Vigencia. Es la aplicación de la Ley por el Ejecutivo”.<sup>189</sup> La iniciación de la vigencia da comienzo precisamente cuando se da la publicación formal de la Ley.

En el derecho nacional existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico. El sistema sucesivo es el aplicable a las reglas concernientes a las que enuncia el artículo 3º del Código Civil Federal, precepto que indica:

Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se

---

<sup>188</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 48.

<sup>189</sup> Moral Padilla, Luis, *op. cit.*, p. 52.



necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.<sup>190</sup>

De lo anterior podemos considerar dos circunstancias, la primera referente a la fecha de iniciación de la vigencia, la cual depende del lugar que la publique el Diario Oficial, contando tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; la segunda se presenta cuando la publicación se realice en un lugar distinto, habrá de añadirse a dicho plazo por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor recibe la terminología de *vocatio legis*.

Asimismo, si la disposición que ha sido reformada, derogada o abrogada siga vigente en el periodo comprendido entre el día de la publicación y el momento en que la nueva norma entra en vigor, es considerada como *vacatio legis*.<sup>191</sup> Llamándole así al lapso que media entre el momento de su publicación y aquel donde la norma entra en vigor.

Miguel Villoro Toranzo expresa que “[...] la *vacatio legis* nunca debe ser demasiado breve, pues resulta necesario conceder a los destinatarios de la Ley el plazo suficiente para que puedan conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones”.<sup>192</sup>

De esta forma consideramos que la expresión *vocatio legis* es el término que se debe de prever, para que posteriormente los destinatarios de dicho precepto estén en condiciones de utilizarlo y cumplirlo.

Concluido dicho lapso de Ley se obliga a todos los interesados dentro del ámbito personal de aplicación de la norma a cumplirla, aun cuando no puedan o no deseen tener conocimiento de la publicación de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula exponiendo que la ignorancia de las

---

<sup>190</sup> Artículo 3º, Código Civil Federal, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Junio de 2019, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_030619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf), p. 01.

<sup>191</sup> Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 202.

<sup>192</sup> Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1974, p. 177.

leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa en su cumplimiento y a nadie le exime de las sanciones establecidas por las mismas para el caso de incumplimiento.

Con referencia al principio de ignorancia de las leyes, encontramos una excepción en nuestro sistema, relativamente a los individuos que por su aislamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, dejan de cumplir la Ley que ignoraban. En tal hipótesis pueden los jueces eximirles de las acciones en que hubieren incurrido o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan pero en ambos casos se exige que el ministerio público esté de acuerdo y que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

Tratándose de lugares distintos de aquel en que se publica el Diario Oficial y como ya se hizo mención en las primeras líneas del presente apartado, a los tres días señalados, se le debe de añadir un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de distancia, dicha iniciación de la vigencia de la Ley federal que se publique en el caso del sistema sucesivo va alejándose de la publicación conforme crece la distancia entre la ciudad de México y los diferentes lugares de la República.

El último sistema de iniciación de la vigencia, el cual atañe al sistema sincrónico es aquel al que se fija un determinado tiempo para la vigencia y aplicación de la Ley, el cual, se encuentra consagrado en el artículo 4º del Código Civil Federal: “Si la Ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, no obstante la publicación haya sido anterior”.<sup>193</sup>

De este artículo podemos considerar que el sistema sincrónico puede ser de manera tácita, cuando no señala la fecha en que inicia su vigencia y por lo tanto esta comienza al día siguiente de su publicación, siendo esta una regla general, y cuando señala la fecha en que debe de entrar en vigor dicha disposición, esta puede ser de manera expresa.

---

<sup>193</sup> Artículo 4º, Código Civil Federal, *op. cit.*, p. 01.

De igual manera, el artículo 70 Constitucional funda que:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la Ley o Decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La Ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.<sup>194</sup>

Para concluir con la última etapa de este proceso legislativo, señalamos que el artículo 70 Constitucional, establece la facultad que le otorga a cada Congreso para publicar leyes, decretos o iniciativas, las que serán aprobadas por la legislatura; esto con el fin de que los ordenamientos inicien su vigencia de inmediato.

#### IV. INICIATIVA PREFERENTE

En México el proceso legislativo tiene como fin ser un control de la constitucionalidad de las leyes, se confía en órganos colegiados de elección popular, como se establece en párrafos anteriores, los cuáles crean o modifican las leyes mediante procedimientos constitucionalmente prescritos.

Considerando que el proceso de elaboración de leyes, consta de un conjunto de etapas, las que deberán de ser observadas por los Poderes Legislativos y Ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas jurídicas de aplicación general y obligatoria, conocida como leyes.

---

<sup>194</sup> Artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 63.

Dentro de estas etapas encontramos a la primera fase llamada iniciativa, que es el punto de partida para la creación de una Ley. Con referencia a la fracción I del 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene la competencia de iniciar leyes o decretos. Sin embargo, en su último párrafo establece que no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la propia Constitución.<sup>195</sup>

De acuerdo con este artículo, en su fracción primera se establece que el titular del Poder Ejecutivo federal podrá enviar al inicio de cada periodo ordinario de sesiones dos nuevas iniciativas al Congreso de la Unión, o señalar hasta dos que haya presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

Estas iniciativas deberán ser discutidas y votadas por el pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales. En caso de ser aprobada, pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirla y votarla bajo las mismas condiciones de tiempo.

Con referencia a éste proceso, el cual se le conoce como iniciativa de trámite preferente que fue introducida con la reforma del 9 de agosto de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación. Pero antes de ser aprobada la reforma al artículo 71 constitucional, todas las iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal seguían el trámite ordinario, donde las Cámaras disponían prácticamente de tiempo ilimitado para resolver o no un dictamen, o bien, hasta para postergar indefinidamente una decisión. De esa manera, una iniciativa podía inclusive no ser dictaminada (no se votará), ni se desechará, simplemente será integrada al rezago legislativo popularmente conocido como congeladora.

Hasta este momento, los Senadores y Diputados Federales han procesado tres iniciativas preferentes, dos en el sexenio del panista Felipe Calderón y una en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto.

---

<sup>195</sup> Cfr., Artículo 71, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 64.

Detallando que el primer mandatario un mes después de ser publicada dicha reforma, presentó junto con su último informe de labores dos iniciativas preferentes. La primera con cambios a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de homologar la rendición de cuentas de todos los Estados y entidades del país, para cerrar huecos y evitar desvíos de dinero público hacia actividades electorales y otros fines no autorizados.<sup>196</sup>

La segunda es una reforma laboral, consiste en una combinación de las numerosas iniciativas que sobre el tema se han presentado a lo largo de los últimos años, en las cuales se han discutido los temas de aprendizaje, el pago por hora, la contratación por terceros, a los que abiertamente se han opuesto al movimiento obrero, con el objetivo de lograr la transparencia, la democratización y la rendición de cuentas por parte de los sindicatos.<sup>197</sup>

Respecto a la iniciativa presentada con carácter preferente por el expresidente Enrique Peña Nieto, en septiembre de 2014, trata sobre la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como cambios a la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Todo ello orientado a expedir la normatividad encaminada a garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de este sector de los menores en el país.<sup>198</sup>

Sobre la iniciativa preferente presentada por el expresidente Enrique Peña Nieto, sobre la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se reconoce en el Capítulo Décimo Cuarto, los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. Con alusión a los derechos de los pueblos indígenas, en el antepenúltimo párrafo, del artículo 64, se establece la obligación que tienen las autoridades federales, las Entidades Federativas, Municipales y de las

---

<sup>196</sup> Cfr., Sistema de Información Legislativa, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

<sup>197</sup> *Ídem.*

<sup>198</sup> *Ídem.*

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias deberán garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a conocer sus derechos en lengua indígena local, mediante la difusión y promoción en su lengua.

Asimismo, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, en su Capítulo III, titulado: de la política nacional en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en su artículo 19, establece que se debe de garantizar el reconocimiento de la dignidad de niñas y niños, a partir de la creación de las condiciones necesarias de respeto, protección y ejercicio pleno de sus derechos y promover el acceso de niñas y niños con discapacidad, que se encuentren en situación de calle, que habiten en el medio rural, migrantes o jornaleros agrícolas, comunidades indígenas y en general población que habite en zonas marginadas o de extrema pobreza, a los servicios que señala esta Ley.

Los servicios a los que se refiere la Ley son: Los derechos laborales colectivos o individuales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las hijas e hijos de trabajadores y trabajadoras en materia de guarderías y prestaciones sociales reconocidos por sus leyes reglamentarias en materia de seguridad social tienen preeminencia en esta Ley y serán respetados en la misma.

Los derechos laborales de los jornaleros, el acceso oportuno a las prestaciones sociales y el derecho a su lengua, son los únicos derechos que se solicitan en las tres iniciativas presentadas de manera preferente por los Presidentes de la República en estos cinco años. Confiamos en que la muy esperada cuarta transformación de la república que dio inicio el 01 de Diciembre de 2018 con el nuevo período del C. Lic. Andrés Manuel López Obrador, se promueva la tan anhelada Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México, reconociendo y estableciendo los medios que garanticen el goce y ejercicio integro de sus derechos reconocidos tanto a nivel internacional como nacional.

## V. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

Previo a iniciar con el desarrollo de presente apartado, en el que se analizará la historia que permitió la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en nuestra legislación, es importante establecer que los avances que hasta el momento se han tenido son significativos, aunque hasta el momento no se logra el reconocimiento armónico y pleno de estos derechos a nivel nacional. Considerando que México es una Nación pluricultural, la que se encuentra integrada por 68 pueblos indígenas y cada uno de estos posee una cosmovisión diferente, los cuales se encuentran dispersos en los 32 Estados que conforman nuestro país.

Conocer de estos pueblos indígenas su identidad, cultura, tradición y sobre todo reconocerle sus derechos a nivel nacional es primordial, ya que algunos Estados no cuentan con pueblos o comunidades indígenas nativas, pero se debe de considerar que existen muchos grupos indígenas que se han visto obligados a emigrar en busca de una mejor condición de vida. Y de este modo, todos los Estados se encuentran obligados a adoptar leyes que favorezcan y brinden un mejor reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas.

Es así, como en el presente capítulo titulado: “La Ley como fuente del derecho”, se han desarrollado los conceptos de Ley y sus características, algunos antecedentes de la creación de leyes y su proceso legislativo en México, para luego conocer el origen de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de esta manera en el último capítulo de la presente tesis podamos entender las omisiones en las que han incurrido los legisladores en materia indígena, a partir de la reforma constitucional al artículo 2º del 2001.

Pero si partimos desde el derecho mismo que en su conjunto, es un fenómeno complejo que puede contemplarse desde distintas perspectivas; “[...] mientras que para algunos autores, éste consiste esencialmente en normas, para

otros que se identifican con el realismo jurídico, que son conductas, es decir, comportamientos humanos”.<sup>199</sup>

No obstante, nosotros creemos que la definición de derecho varía dependiendo del contexto, en el que se desenvuelve, aunque generalmente un estado de derecho debe de contener órganos públicos, autoridades legislativas o administrativas, con la facultad de crear o reformar normas que regulen la conducta de los individuos, autoridades judiciales que apliquen esas normas en caso de conflictos y cuerpos policiacos para hacer cumplir las decisiones de las autoridades judiciales.

Sin embargo, si nos referimos de manera especial sobre el derecho indígena, la abogada Magdalena Gómez Rivera especialista en el tema, explica que existen dos tipos de verdades que convergen entre sí:

Por un lado, la verdad real, que hace alusión al escenario étnico y social donde se desarrollan los hechos materia de un litigio, las redes de poder local que frecuentemente influyen en la comisión de delitos y, en general, todo el universo de valores culturales propios de los pueblos indígenas. Y por otro lado, la verdad judicial se construye al margen de aquella o incluso en su contra.<sup>200</sup>

Actualmente el derecho indígena está compuesto por un *corpus iuris* formado por diversas disposiciones, de las que existe legislación y desarrollo normativo tanto en el ámbito internacional como en el nacional y estatal. Con referencia a nuestro país, le brinda una protección vía jurisdiccional de estos derechos estando a cargo de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, según lo establecido en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

---

<sup>199</sup> García Máñez, Eduardo, “*Filosofía ...*”, *cit.*, p. 183.

<sup>200</sup> Gómez Rivera, María Magdalena, *Derechos de los pueblos indígenas: reconocimientos constitucional y legales*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995, p. 15.



además de los tratados o convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano.<sup>201</sup>

En este tenor, desde el pluralismo jurídico, podemos considerar que las fuentes del derecho no se reducen únicamente a la Ley o mejor dicho a las normas emanadas de los órganos estatales. Ya que con alusión al Doctor Lief Korsbaek “[...] también son fuente de derecho las normas que surgen de las relaciones e independencia de la comunidad indígena y del Estado”.<sup>202</sup>

El derecho indígena, se estructura a partir del reconocimiento del derecho de los pueblos o comunidades indígenas a desarrollarse en un territorio con base a sus políticas y culturas existentes desde la antigüedad como pueblo. En otras palabras, es el derecho que tienen de disfrutar de una autonomía propia, donde se le reconozcan sus normas de convivencia o formas de expresión las cuáles se estructuran al interior de su comunidad, con los elementos que de una u otra forma se han mantenido para integrar la propia identidad de la comunidad y tener múltiples expresiones.<sup>203</sup>

Creando este derecho a través de la costumbre, de los principios o de los acuerdos entre los particulares, principios generales sobre los que se resuelven conflictos concretos, y esto también forma parte de un conjunto de normas cuya flexibilidad está muy relacionada con su naturaleza oral y es precisamente la falta de codificación y su naturaleza lo que ha permitido acumular una enorme experiencia y habilidad para aplicar y mantener las normas propias, permitiendo a

---

<sup>201</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el *corpus juris* “Está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”. Véase, Corte Internacional de los Derechos Humanos, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, párrafo 115, p. 68. consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf).

<sup>202</sup> Korsbaek Frederiksen, Leif y Mercado Vivanco Florencia, *La sociedad plural y el pluralismo jurídico, un acercamiento desde la antropología del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 48.

<sup>203</sup> Cfr., Carmona Lara, María del Carmen, *La evolución del pensamiento jurídico en México respecto al derecho indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, t. I, p. 37.

su vez que las autoridades internas resuelvan de manera definitiva y concreta los asuntos que les competen.

En alusión a estos principios, se puede definir el derecho indígena como:

La norma jurídica que no es producto exclusivamente de la razón humana, sino que existen otras fuerzas y causas ajenas al hombre que crean y dan sentido a la norma de conducta. Estas fuerzas externas al hombre, están compuestas por la naturaleza que rodea a los indios, es decir, por las montañas, los ríos, las piedras, la luna, la tierra. El indígena y la naturaleza legislan juntos, concibiéndose el indio como parte de la naturaleza y no por encima de ésta. Se puede decir que lo moral, lo místico y lo jurídico se entrelazan en los derechos indígenas.<sup>204</sup>

Pero estos derechos no solo son reconocidos por los usos y costumbres, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su evolución durante las últimas décadas, en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas ha creado reformas de gran trascendencia, obligando a los Estados a modificar su relación con los pueblos a fin de adoptar medidas de diversa índole para garantizar sus derechos.

Comenzamos con la Constitución de 1917, la que otorgaba en su artículo 27 soberanía sobre los recursos de la Nación y los derechos a campesinos y obreros, dicha enumeración, se instaura en medio de un desorden político en nuestro país y pese a que la evolución de la misma en la materia de derechos sociales y económicos, contemplaba esos derechos, las condiciones que existía eran contradictorias y decadentes para los mismos, pues para ello era necesario reformar los preceptos constitucionales que le otorgaran a la Nación un poder absoluto e ilimitado sobre la propiedad.

Como textualmente lo señalaba el citado artículo.

---

<sup>204</sup> Aragón Andrade, Orlando. "Los Sistemas Jurídicos Indígenas frente al Derecho Estatal en México. Una defensa del Pluralismo Jurídico", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, trimestral, año XI, núm. 118, enero-abril de 2007, p. 16

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terreno que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerara de utilidad pública.<sup>205</sup>

Sin embargo, una de las principales violaciones que han sufrido los pueblos indígenas a lo largo de la historia en la legislación federal, es el derecho a la tierra, dado que, con la publicación de la Constitución de 1857 les fueron enajenadas las tierras ejidales a los pueblos y, de acuerdo a la Constitución de 1957, estas tierras pasaron al dominio del Estado, pero otorgadas en servicio al campesino. Posteriormente, estando como presidente Carlos Salinas de Gortari en 1992, nuevamente se reforma el artículo, en esta ocasión se reconoce que estas fueran privatizadas y vendidas.<sup>206</sup>

Aunque, es conveniente acentuar que nuestro país tras firmar y ratificar diversos instrumentos internacionales, ha causado efectos positivos de manera directa en las legislaciones internas, pues ha adquirido el compromiso de garantizar, a través de la adopción e implementación de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier índole, el reconocimiento de los derechos de los pueblos o comunidades indígenas.

Con referencia a nuestro país, que lo componen sus 32 Entidades que conforman esta Federación Mexicana y que se han visto obligados a adoptar las disposiciones necesarias de derecho interno para cumplir con cada uno de los tratados o convenios que contengan tales deberes. De allí que, los Estados Federales que son parte de los tratados de derechos humanos son plenamente

---

<sup>205</sup> Dictamen de reforma constitucional al Artículo 27 presentado por Venustiano Carranza el 06 de Diciembre de 1916, Publicado el 05 de Febrero de 1917, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf](https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf), p. 1.

<sup>206</sup> Cfr., Reyna Aoyama, Leticia, *Los Movimientos Indígenas y Campesinos, colección: Para Entender (México en su Bicentenario)*, México, Nostra Ediciones, 2010, p. 68.

responsables, en el ámbito internacional, por las violaciones de acción u omisión cometidos hacia los pueblos indígenas, ya que hasta este momento no se ha creado una Ley Federal que garantice a este grupo vulnerable, el goce y ejercicio de sus derechos.<sup>207</sup>

Por lo tanto consideramos que los tres poderes, los órganos de Gobierno, ni ninguna instancia deben de ser indiferentes y deben de asumir y respetar la presencia de un Estado Mexicano plural y multicultural; entendida la pluriculturalidad como la implicación de la existencia y el reconocimiento de las instituciones indígenas, o parte de ellas.<sup>208</sup> Así, el principio que determina la composición pluricultural de la Nación implica un cambio de valores y actitudes ante lo culturalmente diverso y una nueva relación con los pueblos.

Cambio que se inicia de forma particular, tras la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, en 1992 con la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que por primera vez se reconoce la composición multicultural de México y se exponen a nivel constitucional los derechos de los pueblos indígenas, bajo un régimen diferenciado, aunque sumamente limitado.<sup>209</sup>

Asimismo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, basado en dicho Convenio buscó el reconocimiento constitucional de sus derechos, logrando en 1994 colocarse como tema prioritario en la agenda nacional, tras las demandas del movimiento indígena. Después de las negociaciones y el dialogo, se reunieron con los actores políticos nacionales, a nivel Federal y Estatal, tanto empresarios, académicos, sociedad civil y por supuesto, los pueblos indígenas.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> Véase, Artículos 3 al 25, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), pp.1-15.

<sup>208</sup> Cfr., Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 2.

<sup>209</sup> Cfr., Ortega Villaseñor, Humberto, "México como Nación pluricultural. Una propuesta de articulación socio jurídica en el siglo XXI", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No.133, enero – abril de 2012, p. 224.

<sup>210</sup> Cfr., Acuerdo de Concordia y Pacificación, 16 de Febrero de 1996, Chiapas, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <https://es.scribd.com/document/193290291/Acuerdo>.

Como resultado de este movimiento, se inicia el dialogo legal y formal entre el Estado y los pueblos indígenas, logrando el 16 de febrero de 1996 firmar los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. El objetivo primordial era determinar la composición pluricultural de la Nación, incluyendo un cambio de valores y actitudes ante lo culturalmente diverso, por lo que se debía establecer una nueva relación con los pueblos indígenas del país.<sup>211</sup>

Pactando en el Acuerdo, que el Estado Mexicano tiene la obligación de reformar la Constitución con el fin de reconocer los derechos colectivos que permitieran reestablecer las desigualdades en las que vivían estos pueblos indígenas de manera integral, sustentable y con la participación de estos pueblos o comunidades étnicas.

En el reconocimiento de estos derechos nos referimos en especial, al derecho a la libre determinación a través de la autonomía, permitiéndoles a estos pueblos o comunidades, decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales en ellos existentes.

Logrando elabora una propuesta de reforma retomando los ejes del Convenio 169 y la Comisión de Concordia y Pacificación, propuesta que fue aceptada por diferentes grupos pero rechazada por el gobierno, la causa del rechazo fueron los derechos que se pretendían reconocer a nivel federal y lo que ello implicaba: reconocer nuevos sujetos de derecho, con derechos específicos.<sup>212</sup>

Al instante la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la mano de nuestro país, unieron esfuerzos y compromisos en materia de derecho indígena, puesto que se habían incrementado la cantidad de quejas en la materia,

---

<sup>211</sup> *Ídem.*

<sup>212</sup> *Cfr.*, Reyna Aoyama, Leticia, op. cit., p. 90.

convirtiendo a la Coordinación de Asuntos Indígenas creada en 1991, en la Cuarta Visitaduría General en 1998.<sup>213</sup>

Trayendo en el año de 2001 diversas reformas a nivel constitucional, de las cuáles Rodolfo Stavenhagen opina:

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el Estado de Chiapas.<sup>214</sup>

Entre las reformas constitucionales que se inician como resultado de los Acuerdos de San Andrés, se encuentran, la adición de un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, la reforma al artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, se adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y otro a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución. Dichas reformas por cierto incumplen con dichos acuerdos establecidos y además no respetan los principios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, particularmente a lo referente sobre la requerida consulta a los pueblos indígenas.<sup>215</sup>

Las reformas del 2001, fueron las segundas a nivel constitucional, desde la Constitución de 1917, dentro de las cuales se intentaban reconocer los derechos de los pueblos indígenas del país, pero tras no tener éxito y después de 84 años, se logra el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. Fue así que en el año de 2001 se reforma de manera general el artículo 2º constitucional, dentro del cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación, la cual se encuentra sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, este numeral se encuentra dividido en dos apartados el A y el B.

---

<sup>213</sup> Cfr., Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/acuerdo.html>.

<sup>214</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, México, misión, 2013, p. 2.

<sup>215</sup> *Idem*.

En el apartado A se establecen los derechos de los individuos, pueblos y comunidades indígenas, garantizando sistemas normativos no escritos y que no hayan pasado por los procesos legislativos formales, al mismo tiempo en la fracción IV del mismo apartado, se le reconoce a los pueblos su autonomía y libre determinación para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que establezcan su cultura e identidad. Finalmente, el apartado B establece las obligaciones del Estado.

De la fracción IV, del apartado A, del artículo 2º constitucional, se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, reconociendo las lenguas indígenas y al español como lenguas nacionales, le otorga competencia a los integrantes de estos pueblos para utilizar su lengua en cualquier trámite de carácter público que llegase a realizar, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Se le reconoce el derecho de estos a comunicarse en su lengua en sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, etcétera. Y faculta al gobierno mexicano en sus distintos órdenes para que cree instituciones que atiendan y resuelvan los asuntos indígenas y que estos sean atendidos en sus lenguas indígenas.<sup>216</sup>

De dicha reforma al artículo 2º constitucional, se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2003; suple al Instituto Nacional Indigenista, su fin es el de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>217</sup> En este mismo año se instaura la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> *Cfr.*, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, op. cit., p. 1.

<sup>217</sup> *Cfr.*, Artículo 2º, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, op. cit., p. 1.

<sup>218</sup> *Cfr.*, Acuerdo A/067/03 de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2003, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=693238&fecha=24/07/2003&cod\\_diario=28209](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=693238&fecha=24/07/2003&cod_diario=28209), p.1.

De esta manera, la lucha de estos pueblos por mejorar sus condiciones de vida y lograr el reconocimiento pleno de sus derechos en nuestro país, ha rendido frutos, pues el 8 de marzo de 2011 se aprobó una importante reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual obtuvo un alcance importante respecto de los derechos de los pueblos indígenas en México.<sup>219</sup>

Dicha reforma comienza por cambiar el nombre del primer capítulo del título primero de la Constitución, de esta forma se deja de llamar “De las Garantías Individuales” para denominarse: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Cabe destacar que el término derechos humanos, proviene del derecho internacional, ya que las normas concernientes a los derechos humanos se deberán de interpretar de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales.

De lo ya expuesto destacamos la incorporación normativa de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en la reforma al artículo segundo constitucional, la cual se da tras una lucha constante y un conflicto armado y no de forma pacífica, considerándose un hecho lamentable, pero que dio la pauta para que sus derechos sean reconocidos.

De la mano a esta reforma encontramos la sustitución del término individuos por el de personas, logrando que nuestro sistema jurídico reconozca a los colectivos como titulares de derechos y de esta manera eliminar cualquier matiz del componente individualista de los derechos humanos, para así hablar de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Cfr., Patrón Sánchez, Mario Ernesto, *et al*, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 19.

<sup>220</sup> Cfr., Silva Meza, Juan N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, p. 3.



## VI. LA IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LAS LEYES A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

En este apartado abordaremos la importancia de crear leyes a favor de las comunidades y pueblos indígenas en nuestro país, pues como lo establecimos en el primer capítulo, esta población étnica conforma en México un importante grupo social, con su propia cultura, historia y lengua, que los identifica y les otorga el sentido de pertenencia e identidad a la Nación y a todos los mexicanos.

Aunque las circunstancias colocaran en un estado de vulnerabilidad a estos pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, quienes aún en la época contemporánea sufren violaciones a los derechos humanos. Actualmente y pese a los avances obtenidos se encuentran en una situación de discriminación estructural, así como en desventaja socio-política y económica respecto del resto de la población.<sup>221</sup>

Situación que ha propiciado una lucha histórica por sus derechos, que en 1992 logró la reforma al artículo 4º constitucional, donde se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, lo que implicó el reconocimiento del pluralismo jurídico; dicha modificación legislativa, tendría más tarde efectos trascendentales.<sup>222</sup>

Pues el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas fue objeto de relevancia y discusión, como consecuencia del movimiento iniciado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en enero de 1994. En virtud de ello, el Estado Mexicano recibió un pliego de demandas presentadas por el EZLN, en la mesa de diálogo dentro de las jornadas por la paz y la reconciliación en Chiapas, celebrada en San Cristóbal de las Casas, en los meses de febrero y marzo de 1994.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Cfr., Stavenhagen, Rodolfo, *Situación de los derechos [...] cit.*, p. 14.

<sup>222</sup> Cfr., Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, p. 67.

<sup>223</sup> Cfr., De la Torre, Jesús y Rosillo, Alejandro, *Acuerdos de San Andrés: texto, estudio introductorio y referencias*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2009, p. 7.

De esta manera, se publica el 11 de marzo de 1995, la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, teniendo como objetivo: "[...] establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas".<sup>224</sup>

Con fundamento en dicha Ley, comenzaron a desarrollarse las mesas de diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal. En 1996 se concluyó acordando la firma de varios documentos que han sido llamados "Acuerdos de San Andrés Larráinzar". Se establecieron 8 compromisos con los pueblos indígenas: 1) Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General; 2) Ampliar participación y representación políticas; 3) Garantizar el acceso pleno a la justicia; 4) Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; 5) Asegurar educación y capacitación; 6) Garantizar la satisfacción de necesidades básicas, 7) Impulsar la producción y el empleo; 8) Proteger a los indígenas migrantes. Dichos compromisos asumidos en su nueva relación con los pueblos indígenas se regían por los principios de: i) pluralismo, ii) sustentabilidad, iii) integridad, iv) participación y, v) libre determinación.<sup>225</sup>

Posteriormente en mayo del 2015, se reforma el artículo 2º constitucional, garantizando a los pueblos indígenas algunos de estos derechos los cuáles son: los derechos culturales y territoriales, derecho a la identidad, a la educación, a la salud y lingüísticos, derecho a no ser discriminado con motivo de su origen o identidad indígena, derecho a la libre determinación, a la propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, derecho a la consulta previa, libre e informada, y a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos, dichos derechos serán abordados de manera particular en el cuarto capítulo de la presente tesis.

---

<sup>224</sup> Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/177.pdf>.

<sup>225</sup> *Ídem*.

De esta forma se confirma el reconocimiento del rasgo pluricultural de la nación mexicana, el cual está sustentado en sus pueblos y comunidades indígenas. Esta reforma se realizó con el objeto de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas y ancestrales descendientes de los grupos anteriores a la conquista o colonización, tras aceptar que la situación jurídica de los pueblos indígenas aún era profundamente insatisfactoria, se advirtió de la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general con su esencia cultural.

Los derechos individuales fueron el eje del entendimiento y fundamento de los derechos, sin embargo, con el desarrollo del pluralismo jurídico y el multiculturalismo, se articuló una visión que clarifica la dimensión e importancia de la protección de los derechos de naturaleza colectiva, los cuáles son la base y sustento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, toda vez que el ejercicio efectivo de ciertos derechos individuales, están supeditados al respeto y garantía de los derechos colectivos.

De tal forma que se crean los derechos humanos, proporcionando un cambio significativo a estos derechos, pues un rasgo fundamental de la población indígena es su diversidad y pluralidad. Los indígenas mexicanos no son un grupo similar, ya que en México existen 68 pueblos indígenas que corresponde con las 68 lenguas que se hablan a lo largo de todo el país, lo cierto es que entre ellos y en su interior se vive una pluralidad lingüística, cultural e incluso religiosa.<sup>226</sup>

En México, este grupo minoritario es complejo y diverso, ya que resulta de un conjunto de muchos orígenes y vertientes. Por un lado existen grupos indígenas con una rica lista histórica que se refleja en sus lenguas y costumbres, pero también existe otro registro que se desprende de las relaciones de convivencia y dominación en la etapa colonial. Observando que los pueblos

---

<sup>226</sup> Cfr., Perales Escudero, Moisés, Hernández Méndez, Edith, coordinadores, *Lenguas modernas, investigación y praxis*, México, Universidad de Quintana Roo, 2016, p.12.

indígenas no pueden compartir historias y relaciones de dominación y exclusión similares, pues cada uno de ellos plantea sus ideales de diferente manera.

De acuerdo con datos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en México viven más de 18 millones de indígenas, es decir constituyen un 15 % de la población nacional y al menos uno de cada diez mexicanos es un indígena.<sup>227</sup> Asimismo, la encuesta intercensal 2015, en México hay 7 382 785 personas de 3 años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 6.5% del total nacional; de las cuáles 51.3% son mujeres y 48.7% hombres.<sup>228</sup>

Las lenguas indígenas que más se hablan en México son: Náhuatl (23.4%), Maya (11.6%), Tzeltal (7.5%), Mixteco (7.0%), Tsotsil (6.6%), Zapoteco (6.5%), Otomí (4.2%), Totonaco (3.6%), Chol (3.4%), Mazateco (3.2%), Huasteco (2.4%) y Mazahua (2.0%). Del total de Municipios del país, 494 superan ese porcentaje y se concentran principalmente en Oaxaca (245), Yucatán (63), Puebla (46), Chiapas (41) y Veracruz (35). Para 2015 los diez Municipios en donde casi la totalidad de sus habitantes hablan alguna lengua indígena son: San Juan Cancuc, Santiago el Pinar, Chalchihuitlán, Aldama, Mitontic, Chamula y Larráinzar en Chiapas; además de Cochoapa el Grande en el Estado de Guerrero. En ellos, más del 99% de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, y en ocho, más de la mitad son monolingües.<sup>229</sup>

Con las cifras antes señaladas, podemos darnos cuenta de la complejidad del tema indígena, así como de las problemáticas de pobreza, discriminación y exclusión social que enfrentan las comunidades indígenas, la que obliga a las instituciones del Estado Mexicano, dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, Ejecutivos Estatales y el Gobierno de la Ciudad de México, así como los Gobiernos Municipales y los Congresos Locales y Cabildos Municipales, e incluso

---

<sup>227</sup> Cfr., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <http://www.ciesas.edu.mx/>.

<sup>228</sup> Cfr., Instituto nacional de estadísticas y geografía, "Día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto de 2015)", consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf), p. 3.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 5.

los Poderes Legislativo y Judicial, actúen coordinadamente para resolver las condiciones de exclusión de la población indígena.

El respeto a los derechos indígenas, así como la superación de sus rezagos sociales son un mandato constitucional y es por ello que se convierte en una tarea y un compromiso irrenunciable de las instituciones del Estado Mexicano.

Es así, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26, establece que el Estado está a cargo de la rectoría del desarrollo nacional con el propósito de garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Muy en específico en el último párrafo del artículo 25, donde establece que las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la Ley general en la materia. Complementando lo anterior con el primer párrafo del inciso C del artículo 26, solo a lo relativo a que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será el órgano encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la Ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, al hablar sobre los derechos de los grupos originarios, nos obliga en lo particular a cada ciudadano, a respetar y colaborar en lo pertinente a recobrar la fuerza de las formas de organización y participación de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que el país lleva décadas luchando por políticas

que colaboren en el desarrollo de los pueblos indígenas obteniendo escasos resultados.

Cada institución, e incluso, cada programa público orientado a la atención de la población indígena ha operado bajo sus propios criterios para caracterizar a su sujeto de atención y desplegar diversos tipos de acciones, lo que desarticula la presencia pública, reduce su eficacia y muchas veces no considera la participación de las comunidades indígenas lo que afecta la definición de prioridades y acciones.<sup>230</sup>

La problemática que enfrentan los pueblos indígenas se puede plantear desde varios ámbitos, como el derecho, desarrollo social, desarrollo económico, organización y participación de la sociedad indígena en el diseño y coordinación intergubernamental, preservación y fomento del patrimonio cultural, hacia el reconocimiento pleno de los derechos y la inclusión social de los pueblos indígenas.<sup>231</sup>

Debiendo encaminar nuestro estudio en la problemática de los derechos de estos grupos autóctonos, ya que la población indígena sufre de una falta de cumplimiento de sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que acrecienta su condición de marginación, pobreza y exclusión social.

Del mismo modo, nos enfocaremos en el reconocimiento pleno de los derechos y la inclusión social de los pueblos indígenas, pues como tema central de la tesis, el cual se encuentra dirigido hacia la omisión legislativa en materia indígena, tema encaminado al cumplimiento que el legislador debe de tener al crear normas constitucionales que salvaguarden los derechos de estos grupos minoritarios.

Dicha obediencia implica que el Estado Mexicano, tiene la responsabilidad de impulsar y consolidar el reconocimiento y vigencia de los derechos de los

---

<sup>230</sup> Cfr., Orígenes e historia de la OIT, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>.

<sup>231</sup> Ídem.

pueblos indígenas, esto mediante leyes que garanticen el goce de derechos culturales y sociales como el derecho a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y a un desarrollo pleno de sus capacidades.

Vinculamos esta responsabilidad y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas con la Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos exhorta al Titular del Poder Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y Poderes Legislativos de las Entidades Federativas de la República Mexicana, a crear políticas del Gobierno Federal hacia los pueblos y comunidades indígenas, sobre los siguientes derechos:<sup>232</sup>

#### 1. Derechos.

Los derechos de la población indígena no se ejercen, ni se cumplen pese al despliegue de las diferentes políticas públicas orientadas a la atención y protección de estos grupos étnicos con alusión a la alimentación, salud, vivienda digna, educación y trabajo. Los rezagos y carencias en materia de agua potable, drenaje, electrificación también expresan el incumplimiento de los Derechos Humanos de esta población.

Teniendo en cuenta que existe un panorama complejo sobre el derecho a la no discriminación, al desarrollo, al acceso pleno a la justicia, a su participación política. Incluso en la actualidad se vulnera el derecho a vivir y desarrollarse en paz y con seguridad.<sup>233</sup>

Encontramos un panorama difícil de discriminación en México, ya que al analizar la recomendación general No. 27/2016, nos percatamos que ocho de cada diez mexicanos consideran que no han sido respetados sus derechos por

---

<sup>232</sup> *Cfr.*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana”, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_027.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf).

<sup>233</sup> *Ídem.*

motivo de costumbres o cultura, por su acento al hablar, por su color de piel, por provenir de otro lugar, por su educación, por su religión o por su forma de vestir; mientras que siete de cada diez indicaron que fue por su condición de ser hombre o mujer, su edad, su apariencia física o por no tener dinero.<sup>234</sup>

Esta Encuesta indica que 44% de la población considera que no se respetan los derechos de los indígenas; 31% piensa que se respetan poco; mientras que 22% manifiesta que sí se respetan. Otro aspecto es la discriminación múltiple, sobre todo cuando se trata de mujeres de origen indígena que desde niñas son explotadas, discriminadas e incluso abusadas sexualmente. Otro ejemplo son las mujeres migrantes indígenas, quienes sufren largas jornadas laborales, la falta de seguro médico, el maltrato físico y el acoso sexual.<sup>235</sup>

## 2. Armonización constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena a las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas el establecimiento de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada Estado, así como las leyes que le otorguen el reconocimiento de sus comunidades indígenas.

La armonización constitucional no se ha cumplido, pues hasta febrero de 2014 de las 32 entidades federativas del país, sólo 20 Constituciones Locales reconocen los derechos de pueblos y comunidades indígenas, dentro de las cuáles se encuentran Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán. En tanto que 24 Estados cuentan con una Ley en la materia figurando Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla,

---

<sup>234</sup> Cfr., Instituto nacional de estadísticas y geografía, *op. cit.*, p. 5.

<sup>235</sup> *Ídem.*



Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.<sup>236</sup>

### 3. Acceso a la justicia.

La población indígena enfrenta serios obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado. Pues constantemente experimentan prácticas de exclusión y discriminación en el sistema de justicia penal, agraria, laboral, civil, mercantil, etcétera.

Si consideramos que con frecuencia los indígenas que acuden a demandar la justicia del Estado no conocen sus derechos, normas y procedimientos, lo que provoca que sus denuncias o demandas se vean desestimadas por la incapacidad de expresarse correctamente, sean interrogados, o notificados por autoridades administrativas o jurisdiccionales sin el auxilio de traductores o intérpretes, o bien, cuenten con traductores habilitados por el juzgador pero sin conocimientos jurídicos.

Ya que las instituciones encargadas de procurar, impartir y administrar justicia, no cuentan con las capacidades institucionales necesarias para hacer efectivos los derechos de la población indígena. Ninguna instancia pública tiene la atribución legal, expresa, ni las capacidades institucionales para garantizar a los indígenas el ejercicio de su derecho a contar con traductor o intérprete en todas las etapas procesales de los juicios o procedimientos en que ellos sean parte.

### 4. Seguridad.

El Gobierno de la República no cuenta con la capacidad de brindar seguridad a la población indígena, sobre todo a aquella que se encuentra asentada en zonas de difícil acceso, las cuáles por sus propias características han sido afectadas por la

---

<sup>236</sup> *Cfr.*, Datos tomados de la investigación cuantitativa que se presentan en el anexo 2 y 3 del presente trabajo de investigación.

acción del crimen organizado, teniendo la responsabilidad de una mayor presencia de seguridad.<sup>237</sup>

## 5. Desarrollo social.

En materia de Desarrollo Social la población indígena es la que enfrenta las peores condiciones de atraso y marginación social. El CONEVAL reporta que en 2012, del total de la población del país, 45.5%, esto es, 53.3 millones de personas se encuentran en situación de pobreza y 9.8% de los mexicanos padecen pobreza extrema; en contraste, del total de la población indígena 72.3% se encuentran en pobreza, 8.2 millones de personas y 30.6% se encuentran en situación de pobreza extrema.<sup>238</sup>

## 6. Participación social y coordinación intergubernamental.

La participación de la población indígena en la definición e instrumentación de las acciones de gobierno se ha ido incrementando en años recientes a través de espacios y procesos diversos, con el fin de contar con políticas públicas pertinentes que puedan tener mejores resultados en los indicadores de desarrollo. Como es el caso de Chiapas donde el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, después de confirmar que cumplieran con todos los requisitos de Ley, autorizaron dos nuevas organizaciones políticas: “Asociación Indígena Interétnica Estatal” y “Avancemos por Chiapas”, estas organizaciones vienen a sumarse a muchas otras, las cuales trabajan intensamente para fomentar la participación y que los pueblos indígenas puedan ejercer el derecho de elegir a sus autoridades bajo el sistema electoral de usos y costumbres.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Cfr., c).- Seguridad, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5343116](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5343116).

<sup>238</sup> Cfr., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, consultado el 15 de octubre de 2018, en: [http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf).

<sup>239</sup> Cfr., Organización Política indígena impulsara la democracia, consultado el 15 de octubre de 2018, en: <https://periscopiochiapas.com/lee-organizacion-politica-indigena-impulsara-la-democracia-en-la-columna-chismorreo-politico/>.

Estos representantes indígenas han planteado la necesidad de apoyos y espacios para que sus comunidades realicen ejercicios de planeación y ordenamiento territorial, como base para avanzar en su desarrollo local y regional conforme a su cosmovisión e identidad, las acciones estratégicas en orden de prioridad, y que asuma la actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a dichas acciones.

No obstante, son insuficientes los mecanismos para la coordinación intergubernamental en los diferentes órdenes de gobierno para el acompañamiento de los procesos de planeación participativa de las comunidades indígenas. Esto significa, que se requiere de una mejor articulación entre la demanda de las comunidades indígenas y la oferta pública de bienes y servicios.

Para ello se deben impulsar esquemas de integración de la organización y participación social con la planeación y definición de acciones de las instituciones gubernamentales. Asimismo, es necesario mejorar los procesos para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la materia.

## CAPÍTULO TERCERO DERECHO COMPARADO

### I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Actualmente en América Latina existen 522 pueblos indígenas, de los cuales parten desde la Patagonia hasta el norte de México, pasando por diferentes demarcaciones como la Amazonía, Andes, Caribe Continental, Baja Centroamérica y Mesoamérica. Destacando a Brasil, con 241 grupos étnicos, que significa una población de 734,127 personas, considerándose como el país con mayor presencia de pueblos indígenas, le sigue Colombia con 83 grupos que está representada por 1, 392,623 habitantes, en un tercer lugar encontramos a México con un total de 68 pueblos en todo el país y 9, 504,184 indígenas y en cuarta posición Perú con 43 pueblos, que son 3, 919,314 oriundos.<sup>240</sup>

El 87% de indígenas de América Latina y el Caribe se encuentra en México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia, destacando a cinco pueblos con varios millones de personas como los *Quechua*, *Nahua*, *Aymara*, *Maya Yucateco* y *Ki'che'*, y con poblaciones entre medio y un millón de habitantes encontramos a seis como los *Mapuche*, *Maya qeqchí*, *Kaqchikel*, *Mam*, *Mixteco* y *Otomí*.<sup>241</sup>

Considerando que las definiciones sobre el concepto de indígenas son diversas y los antecedentes censales en relación a ellos son en muchos casos poco confiables, destacamos que la llegada de los españoles a los Estados latinoamericanos, llevaron a los gobiernos a declarar la igualdad jurídica de los indígenas al resto de la población, sometiendo a sus tierras a las normas de derecho común.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Cfr., Los pueblos indígenas en América Latina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), consultado el 16 de octubre de 2018, en: [https://www.unicef.org/lac/pueblos\\_indigenas.pdf](https://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf), p. 1.

<sup>241</sup> *Ídem*.

<sup>242</sup> Cfr., Aylwin Oyarzún, José, *Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, p. 19.

El sometimiento de las tierras al derecho común, trajo diversos problemas, como la centralización de la propiedad de sus tierras, sufriendo de despojos, obligándolos a trabajar en condiciones deplorables como pago de las tierras que les eran asignadas, pero con el paso de los años diversos países como Bolivia, Perú, Guatemala, México y Chile impulsaron diversos programas de reforma agraria, tendientes a enfrentar ese problema, logrando acceder a esas tierras que antes habían sido despojadas.

Los pueblos indígenas pasaron por diversas etapas para poder recuperar sus tierras, pero lo logran de una manera particular, ya que fue en calidad de campesinos pobres y no de indígenas, porque no eran considerados como pueblos indígenas y tampoco se reconocía el carácter comunal que la tierra tiene para los indígenas.

Estos pueblos emergieron en las últimas décadas como actores políticos y sociales relevantes en casi todos los países de la región, uno de los factores para que esto fuera posible, es la desilusión que han provocado las reformas agrarias impulsadas por los gobiernos, las amenazas que los Estados hacen a estos grupos que cuentan con territorios ancestrales para poder realizar proyectos de inversión, tales como iniciativas mineras y forestales, carreteras, represas hidroeléctricas, etcétera.<sup>243</sup>

Los movimientos indígenas, han logrado que organismos no gubernamentales y entidades de derechos humanos a nivel internacional, volteen a verlos y de esta manera contribuyan en el fortalecimiento de estas organizaciones indígenas, las cuales han participado en reuniones continentales, levantamientos, donde a partir de estos conflictos han canalizado sus demandas y desarrollado estrategias de acción frente a las autoridades, consiguiendo darle vida a instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, donde a través de ellas, realizan demandas de carácter colectivo para poder realizar modificaciones jurídicas y

---

<sup>243</sup> Cfr., Alegrett, José Raúl, *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*, Italia, FAO, 2003, p. 112.

políticas que permitan enfrentar los problemas estructurales que afectan a sus pueblos en relación con los Estados y sociedades no indígenas, que no les permiten desarrollarse como pueblos.

Los organismos internacionales dieron voz y reconocieron la naturaleza colectiva de los pueblos indígenas, otorgándoles a sus costumbres jurídicas o derecho consuetudinario indígena, una identificación tanto en el sistema jurídico estatal como de sus sistemas de jurisdicción indígena a través del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, siempre que éste no sea contrario a la Constitución y las leyes o los derechos fundamentales.

De esta manera, para conocer la omisión legislativa en el reconocimiento de los derechos indígenas en México, debemos destacar los esfuerzos desarrollados a lo largo de los últimos períodos por grupos de intelectuales y académicos que fueron incorporando un acervo doctrinal y legal a cada uno de los sistemas jurídicos de la región latinoamericana, en éste caso seleccionamos cinco países latinoamericanos: Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú, de los que analizaremos los derechos indígenas contemplados en sus constituciones y leyes de cada país y finalmente en el Apartado VII se desarrollaran las consideraciones generales, estableciendo algunas comparaciones de estos países con México.

## II. BOLIVIA

### 1. Antecedentes

El Estado Plurinacional de Bolivia se caracteriza por tener el 62% de la población indígena, dividida en

Su mayoría son originarios de la región *Quechuas* (50,3%), y *Aymaras* (39,8%). En menor porcentaje, aunque con gran dispersión territorial, se encuentran los pueblos de las llamadas tierras bajas, como son los llamados *Achiquitanos* (3,6%) y *Guaraníes* (2,5%). Entre los departamentos con mayor

población indígena están La Paz, Cochabamba, Potosí, Oruro y Chuquisaca.<sup>244</sup>

Los Andes y el altiplano Boliviano en su historia prehispánica pertenecieron al *Collasuyo* parte del Impero incaico el *Tahuantinsuyo*. En éste proceso existieron relaciones de dominaciones entre los *Incas* y las otras poblaciones indígenas que fueron colonizadas por ellos. Con la muerte de *Atahualpa* y la llegada de Francisco Pizarro y Diego de Almagro en 1525, año en el que inicia una nueva organización de dominación colonial para las poblaciones originarias de Bolivia.<sup>245</sup>

Fue hasta el periodo Virreinal de Perú que se desarrolló el sistema colonial en Bolivia, cuyas relaciones económicas se profundizaron con el descubrimiento de la mina de Potosí en los años de 1574, considerándose la principal fuente de trabajo de más de 10,000 *mitayos*,<sup>246</sup> indígenas de 14 naciones que asistían anualmente a las labores mineras en el Cerro Rico de Potosí, mismos que provenían desde Quito hasta Charcas, fundiéndose en una sola experiencia de desarraigo y explotación.<sup>247</sup>

Una vez agotada la plata, que era el recurso de extracción, se desvió el comercio a otros países, trayendo como consecuencia la pobreza de Bolivia, motivo por el cual los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras, forzándolos a trabajar bajo la figura de encomiendas, donde la relación encomendero o patrón consistía en la donación que se le hacía al campesino de una determinada extensión de tierra para que éste tuviera la obligación de trabajar

---

<sup>244</sup> Pueblos Indígenas y Tribales en Bolivia, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.ilo.int/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Bolivia/langes/index.htm>.

<sup>245</sup> Cfr., Rstworowski de Diez Canseco, María, *Historia del Tahuantinsuyu*, 2ª ed., Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011, p. 120.

<sup>246</sup> Cfr., “Se le consideraban mitayos a los indios que daban por sorteo y repartimiento los pueblos para el trabajo”, Definición tomada del Diccionario de la Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., s.n.p.

<sup>247</sup> Cfr., Marichal, Carlos, Granados, Aimer, (coord.), *De Charcas/Alto Perú a la República de Bolívar, Bolivia trayectorias de la identidad Boliviana*, México, Colegio de México, UAM – Xochimilco, 2006, p. 9.

todos los días que fueran necesarios en las tierras del patrón, como pago por las tierras recibidas.<sup>248</sup>

La situación colonial en la que vivía Bolivia tuvo una influencia significativa en su desarrollo económico, sus departamentos y en la unión de sus propios pueblos originarios y la lucha de estos trajo como resultado histórico el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas a disfrutar de sus tierras. No obstante, la concesión de éstas le correspondía a la corona, teniendo el derecho absoluto sobre las tierras colectivas y dejando a los pueblos indígenas como simples usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado.<sup>249</sup>

Destacando que a pesar de la alta densidad de población indígena que caracteriza a este país, estos fueron excluidos desde la primera Constitución del 19 de noviembre de 1826, no obstante, lucharon en busca de sus reivindicaciones mínimas, logrando la identidad indígena boliviana, la cual, nace a la par del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, logrando que estos integraran. Un ejemplo de ello lo encontramos en la participación política donde se les permitía votar a los campesinos, las brigadas parlamentarias mineras, etcétera, permitiéndole de esta manera, a estos grupos, recuperar parte de las tierras indígenas con la reforma agraria, pero el Estado les exigió que se adaptaran a las nuevas ideologías y olvidaran sus diversidades ético culturales.<sup>250</sup>

No obstante, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, proyectó un estado plurinacional, pues los grupos indígenas ya se consideraban naciones, logrando unir a los pueblos indígenas de las tierras bajas, del Oriente, Amazonas y del Chaco boliviano, creando el 3 de octubre de 1982 la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, con el fin de representar a los 34

---

<sup>248</sup> Cfr., Jemio Ergueta, Ángel, *La reforma agraria de Bolivia*, Bolivia, Nueva Sociedad, 1973, p. 20.

<sup>249</sup> Cfr., Instituto Nacional de Reforma Agraria, *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia*, Bolivia, Grafica Andina, 2008, p. 8.

<sup>250</sup> Cfr., García Linera, Álvaro, *Identidad Boliviana: nación, mestizaje y plurinacionalidad*, La Paz, Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, 2014, p. 25.



pueblos indígenas, fortalecer la unidad y su estructura organizativa, respetando sus formas ancestrales y tradicionales de organización.<sup>251</sup>

Sin embargo, el movimiento que marcó la definición y el enriquecimiento de la identidad indígena general en Bolivia fue “El Katarismo”, desarrollándose en la segunda mitad de la década de los ochenta e inicios del noventa, dando lugar a que “[...] las demandas, las formas de pensar, la igualdad, pasaran del ámbito de lo socioeconómico al ámbito de las culturas y las identidades”.<sup>252</sup>

A mediados del siglo XX, se reconocen a los pueblos originarios,<sup>253</sup> pero no se les otorgan más derechos. Pasando el siglo XXI, los indígenas tenían la oportunidad de decidir sus formas de gobierno dentro del aparataje Estatal. Como ejemplo de ello, se encuentra en el artículo 165 de la Constitución de Bolivia de 1938, donde declara que “reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades originarias”.<sup>254</sup>

Muchos años después, en el gobierno del General Manuel Mariano Melgarejo Valencia,<sup>255</sup> estableciendo que las tierras debían consolidarse mediante un pago de entre 25 y 100 pesos y, si este pago no se cumplía, las tierras indígenas pasaban a propiedad del Estado en un plazo de sesenta días. Comenzando con el despojo de tierras más grande de las comunidades indígenas de toda la historia Republicana.

Más tarde el presidente Tomás Frías, hace casi 150 años dictó la Ley de Exvinculación de Tierras, en la que se regula el derecho de propiedad de los indígenas señalando que pueden vender sus posesiones, no obstante, se

---

<sup>251</sup> Cfr., Agencia Plurinacional de Comunicación, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.apcbolivia.org/org/cidob.aspx>.

<sup>252</sup> Tapia Mealla, Luis, *La invención del núcleo común: ciudadanía y gobierno multisocietal*, La Paz, Bolivia, Muela del Diablo Editores, 2006, p. 59.

<sup>253</sup> Cfr., Artículo 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los cuales se refiere al derecho de quienes integran las minorías étnicas, religiosas, y lingüísticas, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y emplear su propio idioma, *op. cit.*, pp. 1 y 7.

<sup>254</sup> Bolivia: Constitución Política del 30 de octubre de 1938, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19381020.xhtml>.

<sup>255</sup> Cfr., Rocha Monroy, Enrique, *Contribución Histórica a los Bicentenarios de Bolivia*, Cochabamba Santa Cruz Potosí, Bolivia, FUNDAPPAC, 2011, p. 59.

desconoce la figura de la comunidad, estableciendo que, cuando los ciudadanos no pudieran comprobar la posesión de sus tierras, estas pasarían a formar parte del inventario público, además se reglamentó el impuesto territorial y desatándose así el más importante proceso de expropiación de tierras comunales de la historia Republicana, implementado a través de la Revista General de tierras por parte del aparato Estatal.<sup>256</sup>

Posteriormente, se elige al primer mandatario de origen indígena, abriendo paso a la inclusión de estos pueblos en la vida política, social y económica, y la reivindicación de sus derechos, pues con un padrón electoral de 3 millones 670 mil 995 bolivianos. Alrededor de unos 3 millones 91 mil 707 ciudadanos, acudieron a las urnas a ejercer su derecho. Tras el escrutinio de las mesas, el órgano electoral de ese país determinó que con una mayoría absoluta de 53,74 por ciento de votos a favor, Evo Morales obtuvo el mandato de la nación para el período 2006-2010.<sup>257</sup>

El Gobierno de Morales, estaba conformado por intelectuales de izquierda, mujeres, mineros, campesinos, sindicalistas e indígenas. Dentro de las reformas más significativas, destacamos que el 9 de diciembre de 2007, se aprueba el proyecto de Constitución, en el cual se establecen mayores derechos para los pueblos indígenas y la reelección presidencial por un periodo adicional. Logrando, el 6 de diciembre 2009, su segunda reelección por el periodo de 2009–2015. Actualmente, tras una tercera reelección, se extendió su poder hasta el 2020.<sup>258</sup>

Sin duda alguna, la lucha indígena ha sido clave para la reivindicación y el reconocimiento de sus derechos y también para llegar a considerarlos como actores sociales fundamentales para mantener el *status quo* del Estado-Nación

---

<sup>256</sup> Cfr., La Constitución es más atrasada que la Ley de Exvinculación de 1874, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.casamerica.es/contenidoweb/la-constitucion-es-mas-atrasada-que-la-ley-de-exvinculacion-de-1874>.

<sup>257</sup> Cfr., Evo Morales en 11 años de inclusión indígena para Bolivia, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.telesurtv.net/news/Evo-Morales-en-10-anos-de-inclusion-indigena-para-Bolivia-20151217-0039.html>

<sup>258</sup> Cfr., Evo fue re-reelecto y será presidente hasta el 2020, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.perfil.com/internacional/bolivia-evo-fue-re-reelecto-y-sera-presidente-hasta-2020-1012-0069.phtml>.

boliviano, y esto se afirma por las alianzas que ha realizado el gobierno en turno, lo cual ha creado una nueva historia para los pueblos indígenas en Bolivia.

Indudablemente, el nivel de inclusión y de participación de los pueblos indígenas ha experimentado algunos avances, no obstante, éstos se han dado de una manera parcial, pues en algunas ocasiones no se reconocen sus necesidades, las cuales eluden a su realidad.

## 2. Instrumentos Nacionales

Las diversas reformas constitucionales llevadas a cabo en Bolivia constituyen para América Latina algunos de los acontecimientos más trascendentales, ya que pasaron por un proceso largo, complicado y con diversos significados para estudiar la institucionalización democrática, adjuntando la crisis política a la que se enfrenta el país, especialmente a partir de las intensas movilizaciones sociales que en la actualidad buscan transformar el carácter profundo del Estado, incluso se presentaron diversos problemas y opiniones encontradas.

El presidente Evo Morales de la mano de la Asamblea Constituyente, impulsó varios mandatos en los que se mezclaron algunos mecanismos de democracia directa mediante la movilización de las bases sociales, fundamentalmente indígenas, pues éstos eran manipulados con la idea de tener un líder indígena.

Tras estos acontecimientos se plantea la idea de una verdadera transformación constitucional en Bolivia, pues es una deuda histórica que se tiene con el país y, en especial, con los pueblos indígenas, reconociendo su derecho al autogobierno y a la autodeterminación.

Sin embargo, los sectores de clase media, las élites empresariales y los partidos políticos toman estas reformas políticas con recelo e incertidumbre, pues lo que no se ha solucionado en la práctica es el conflicto entre la centralización estatal para los fines específicos de un solo sector, una agenda de equidad a largo

plazo, y las expectativas de descentralización autonómica como alternativa de democratización más allá de las lógicas de gobernabilidad.

Consideramos que la nueva Constitución se caracteriza por ampliar una serie de derechos sociales, junto con la identidad de los pueblos indígenas, tratando de contrarrestar la segregación racial.

#### A. Constitución

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia promulgada el 7 de febrero de 2009, fecha en que fue publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia, llegó a definir nuevas fronteras, alcanzando una reforma institucional de las estructuras estatales en Bolivia, reconociendo diferentes grupos de este país, como la sociedad civil, los pueblos indígenas y los partidos políticos.<sup>259</sup>

A continuación haremos un estudio general de la Constitución en comento, enfocándonos y destacando que históricamente se reconocen a los pueblos indígenas en Bolivia por sus constantes luchas por la tierra y territorio, organizando marchas indígenas, sociales y sindicales, por mejores condiciones laborales y una composición plural, las cuales rindieron fruto, pues su constitución contempla a Bolivia como un Estado plural y unitario.

En su artículo 1º, reconoce este derecho plurinacional comunitario, intercultural, descentralizado, con autonomías y lo más importante acepta el autogobierno de los pueblos indígenas, respetando su cultura y lenguas, dentro del proceso integrador del país, declarando que sus 36 lenguas indígenas además del Español como idiomas oficiales, pero esté reconocimiento va más allá, pues obliga a los departamentos de este país a utilizar una de estas lenguas además del español, considerando el territorio en cuestión.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Cfr., Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, gaceta oficial, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.sepdavi.gob.bo/cs/doc/159Bolivia%20Constitucion.pdf>, p.1.

<sup>260</sup> Cfr., *Ibidem*, p.11, Artículo 1 y5.

Sobre la autonomía y organización territorial, la constitución de Bolivia crea cuatro niveles de administración: la departamental, regional, Municipal y sobre el tema que nos atañe encontramos por último los territorios indígenas originarios campesinos.<sup>261</sup> Al respecto es preciso detallar que esta nueva autonomía, les permite a estos grupos étnicos, el derecho a elegir a sus autoridades y administrar sus recursos naturales.

Esta constitución contempla diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y comunitario, los cuales se adaptan a las normas y procedimientos propios del Estado Boliviano y sus pueblos indígenas campesinos, llamando al pluralismo, para que se puedan salvaguardar los derechos de éstos, que constituyen el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de estos pueblos.

Lo anterior se logra con el reconocimiento de una serie de derechos, dentro de un capítulo específico para los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, donde se les concede el derecho a una identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión, idioma, educación, salud, tradición histórica, instituciones, territorialidad, a administrar y crear medios y redes de comunicación, así como a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.<sup>262</sup>

Se les otorga una cuota de parlamentarios indígenas, por circunscripciones a definirse por Ley. Cabe señalar que en el siguiente apartado nos abocaremos a su estudio. Asimismo, la ley considera la justicia indígena originaria campesina, en el mismo nivel que la justicia ordinaria, pues éstos disponen de un Tribunal Constitucional plurinacional y un órgano electoral plurinacional, ambos integrados

---

<sup>261</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 175, Tercera Parte “Estructura y Organización Territorial Del Estado”.

<sup>262</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 20, Artículo, 30.

por miembros del sistema ordinario y del sistema indígena. Para finalizar, destacamos que esta nueva constitución incorpora un lenguaje de género que iguala en condiciones a bolivianas y bolivianos.

## B. Leyes

Para una adecuada aplicación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, publicada el 7 de febrero de 2009, fueron aprobadas las siguientes leyes estructurales: Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, Ley del Órgano Judicial, Ley del Régimen Electoral, las cuales estudiaremos de manera puntualizada.

- Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez.

Después de haber analizado la nueva Constitución de Bolivia y en relación a la autonomía de los pueblos indígenas, se introducen en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías: la departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina, mismas que lograron facilitar la apertura a nuevos procesos de descentralización.

Se crea la Ley No. 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez, el 19 de Julio de 2010, bajo la idea de "Todos somos Iguales" y el principio institucional del derecho que es: La Justicia, dentro de su contenido es posible ver que se encuentra estructurada por IX títulos y 149 artículos, plasmando en ellos una evolución igualitaria y una vanguardia en las nuevas formas en las que se ve y mezcla el proceso autonómico, que se funda gracias a esa lucha que los pueblos indígenas han realizado en busca de justicia social y ese reconocimiento constitucional.<sup>263</sup>

Enfocándonos específicamente en la descentralización, opinamos que la presente Ley viene a contribuir a la existencia de una verdadera democracia,

---

<sup>263</sup> Cfr., Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", consultada el 16 de octubre de 2018, en: [http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3\\_doc\\_nacionales/16\\_Ley\\_marco\\_de\\_autonomia\\_promulgada.pdf](http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3_doc_nacionales/16_Ley_marco_de_autonomia_promulgada.pdf), p. 1.

siendo fundamental para que pueda darse un Estado de Derecho y de ahí nazca una verdadera autonomía.

El Estado plurinacional de Bolivia ha iniciado un proceso muy importante de descentralización, pues tras publicar su nueva Constitución, este distribuye las competencias tanto legislativas y ejecutivas, forma el pacto fiscal, crea instancias formales e informales de resolución de conflictos y numerosos temas. Con un objetivo claro que es el de garantizar el buen funcionamiento del proceso, fortalecer el Estado de Derecho y fomentar la cultura de tolerancia.

Esta Ley regula el régimen autonómico, el cual se da por mandato constitucional en su artículo 271, asimismo, señala las bases de organización territorial del Estado establecidos en su parte tercera, artículos 269 al 305, los tipos de autonomía, los procedimientos de acceso a la autonomía y procedimientos de elaboración de estatus y cartas orgánicas, el régimen de competencias, economía financiera, la coordinación entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autonómicas, el marco general de las participación y el control social en estas mismas Entidades. Cabe destacar que mediante estas bases, se llegará a los órganos del nivel central del Estado y a las Entidades Territoriales Autonómicas.<sup>264</sup>

Además, marca la pauta para la elaboración de los estatus autonómicos y cartas orgánicas, de manera democrática y participativa, basándose en el principio de equidad de género, puesto que garantiza a las mujeres y hombres de estas mismas entidades el ejercicio de sus libertades y derechos.

En su artículo 5 establece los principios que la rigen, sin estudiar el principio de autodeterminación, considerando que se pretende avanzar en dirección de una consolidación de un sistema autonómico, siendo trascendental la libertad de decisión de los ciudadanos que integran este territorio, con referencia a su forma de gobierno y desarrollo. Pero, a pesar de esto, descubrimos que esta Ley permite a cada municipio y región a tener la libertad de establecer su propio reglamento,

---

<sup>264</sup> Cfr., Artículo 271, 269 al 305, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, gaceta oficial, *op. cit.*, p. 99.

adecuando sus obligaciones, deberes y derechos de acuerdo con sus usos y costumbres.<sup>265</sup>

Por otro lado, el régimen de autonomías tiene como fin distribuir a las funciones político - administrativas del Estado de forma equitativa, con ello se logra una participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, logrando una verdadera democracia, ya que permite que los ciudadanos elijan a sus autoridades, asumiendo la potestad de crear, recaudar o administrar sus recursos de acuerdo a su constitución y la Ley, el respeto de la autonomía de todas las entidades que conforman a este país en igualdad de condiciones, muy en específico la gestión pública intercultural, estando abierta a las diferentes culturas de las naciones, pueblos indígenas originarios campesinos, personas y colectividades que no comparten esta identidad indígena.

Una de las novedades más sobresalientes que trae esta Ley, se encuentra en la organización territorial, pues introduce una nueva entidad denominada territorio indígena originario campesino, reconocido por su constitución y destaca el movimiento del socialismo al de carácter indígena popular del gobierno. Sabiendo que la organización territorial trae un sinnúmero de conflictos, esta Ley señala que la conciliación es la fuente adecuada para la solución de los mismos, mediante el razonamiento histórico y cultural.

El artículo 2º de la Constitución mexicana, en su cuarto párrafo, reconoce la autonomía y la autodeterminación de los grupos étnicos de nuestro país y establece que estos derechos serán ejercidos en un marco constitucional y a través de leyes creadas por las entidades federativas, las cuales deberán de tomar en cuenta, los principios generales y criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Pero a diferencia de Bolivia, que cuenta con una Ley especial sobre autonomía y descentralización, en México no existe ninguna Ley que regule la gestión pública intercultural y creen un sistema autónomo donde puedan disfrutar

---

<sup>265</sup> Cfr., Artículo 5, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez, *op. cit.*, p.3.



y gozar de este derecho, estableciendo sus propios reglamentos, deberes y derechos, mediante sus usos y costumbres.

- Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional

Con el propósito de velar por la supremacía de la Constitución boliviana, ejercer el control de la constitucionalidad y hacer prevalecer el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales, crean el Tribunal Constitucional Plurinacional, regulado por la Ley No. 027, conformado por VIII títulos y 162 artículos, teniendo como objeto reglamentar la estructura, organización y funcionamiento de este Tribunal y establece los ordenamientos a los que se sujetarán los asuntos sometidos en su competencia, así como los procedimientos de las acciones que serán de conocimiento de los jueces y tribunales para el respeto y vigencia de los derechos y libertades constitucionales.<sup>266</sup>

Este Tribunal será el encargado de proteger los derechos y garantías integrantes del bloque de constitucionalidad, pues será la clave para la vigencia del Estado de Derecho y principalmente para reducir el uso abusivo del poder político, donde a través de sus jurisprudencias reflejen la democracia del órgano jurisdiccional, reconociendo la historia, cultura y valores humanos esenciales.

En relación a los pueblos indígenas, conocerá y resolverá los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originario campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental. Asimismo, garantizará que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, ejerzan sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y apliquen sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino. Y como algo sumamente novedoso encontramos que este Tribunal se encuentra obligado a

---

<sup>266</sup> Cfr., Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, consultada el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N27.xhtml>, s.n.p.

hacer uso de la consulta a las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto.

En América Latina, Bolivia es el único país donde podemos encontrar un Tribunal especializado para resolver los conflictos de los pueblos indígenas el cual protegerá los derechos y garantías de estos. Sin embargo, en México el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creó la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual provee a los integrantes de las comunidades de asesoría cuando su caso se deba llevar ante un tribunal local, o asume la representación de los casos de las impugnaciones presentadas ante las Salas del mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas en México, no se puede comparar con el Tribunal Constitucional Plurinacional, pues el Tribunal en Bolivia, protege los derechos en general de los pueblos indígenas y comunidades, y por su parte la Defensoría en México, solo vela por los derechos en materia electoral, dejando a los demás derechos en desamparo.

- Ley del Órgano Judicial

Con el objetivo de lograr mejoras a ciertos aspectos de la política boliviana, la asamblea legislativa plurinacional decreta el 24 de Junio de 2010 la Ley No. 25, Ley del Órgano Judicial, que tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial.<sup>267</sup>

Sobre la Jurisdicción Indígenas Originaria Campesina, esta Ley establece que la vigencia y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y de competencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se ejercen a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

---

<sup>267</sup> Cfr., Ley del Órgano Judicial, consultada el 16 de octubre de 2018, en: <http://tsj.bo/wp-content/uploads/2014/03/Ley-025.pdf>, s.n.p.

La Ley establece, el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, así como aquellos derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Señalando que los ámbitos de ejercicio son la vigencia personal, material y territorial. Y se ejerce mediante sus autoridades o dirigentes indígenas según normas y procedimientos propios, principios y sus valores culturales. Para finalizar, esta Ley establece que cuando surjan conflictos de competencia entre las jurisdicciones ordinaria, agroambiental, especializada e indígena originario campesino, el Tribunal Constitucional Plurinacional será la instancia para resolver dichos conflictos.

- Ley del Régimen Electoral

Ley No. 026 promulgada el 30 de junio de 2010, en la que se reconoce la democracia comunitaria como forma de ejercicio de los derechos políticos de las naciones y pueblos indígenas en complementariedad con las democracias representativa y directa. Permitirá agilizar y transparentar los procesos electorales de altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.<sup>268</sup>

Esta democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Se reconoce el autogobierno, instituciones y normas y procedimientos propios para la gestión del territorio, mediante la democracia intercultural, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, los cuales podrán ejercer sus derechos políticos de acuerdo con sus normas, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia.

---

<sup>268</sup> Cfr., Ley de Régimen Electoral, consultada el 16 de octubre de 2018, en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010\\_ley26\\_bol.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_ley26_bol.pdf), s.n.p.

### C. Acción popular

Con una Constitución muy sofisticada, Bolivia contiene un amplio catálogo de derechos de los grupos étnicos, sin que estos sean efectivamente respetados, ya que existen violaciones a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos o amenazas por personas individuales o servidores públicos, las cuales se pueden contrarrestar con la acción popular, que es un mecanismo establecido por la Constitución Política y el Tribunal Constitucional, previstas por el artículo 135 constitucional.<sup>269</sup>

Este mecanismo defiende los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza. Se podrá interponer sin haber agotado la vía judicial o administrativa y se deberán presentar por escrito los siguientes datos:

- i.) Acreditar la personería del accionante: nombres y apellidos, Cédula de Identidad, domicilio, etc.
- ii.) Indicar el nombre y domicilio de la parte demandada o su representante legal.
- iii.) Exponer con claridad los hechos o amenazas.
- iv.) Identificar los derechos o garantías vulneradas.
- v.) Acompañar con las pruebas necesarias, o indicar el lugar donde se encuentren. El juez o tribunal cuando ordene la citación de la persona o autoridad demandada ordenará la presentación de la prueba señalada.
- vi.) Fijar con precisión el acto u omisión que vulnera o amenaza derechos e intereses colectivos.<sup>270</sup>

El Juez o tribunal pronunciará resolución en la misma audiencia pública, concediendo o denegando la acción. Cuando sea concedida la acción, se ordenará la anulación de todo acto u omisión que viole o amenace violar derechos o intereses colectivos relacionados con el objeto de la acción, y podrá determinar la responsabilidad civil y penal del demandado.

---

<sup>269</sup> Cfr., Artículo 135, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, *op. cit.*, p.48.

<sup>270</sup> Cfr., Artículo 98, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, *op. cit.*, s.n.p.

Señalada la acción popular, como mecanismo de control y su procedimiento, como ejemplo de esta acción, es preciso exponer el caso de Crispín Rodríguez, *Jilakata de Marka y Ayllus de Quila Quila* de Junio 2016, el tema es la reconstrucción de sus territorios ancestrales.<sup>271</sup>

Para entender la importancia de este caso debemos decir que en Bolivia, tras la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y la aprobación de la constitución en el 2009, se muestra un repunte en las disputas o demandas por el reconocimiento de los territorios colectivos.

Las organizaciones indígenas y campesinas del altiplano, el trópico del Chapare y las tierras bajas fueron las que entre el 2000 y el 2009, han ocupado el escenario político nacional que dio paso a la Asamblea Constituyente y han logrado impulsar una agenda indígena campesina en la nueva Constitución Política del Estado, así como el reconocimiento del Estado Plurinacional, la igualdad jurídica, derechos colectivos, participación y representación por normas y procedimientos propios de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos.

La lucha y demandas indígenas campesinas nos muestran que, a pesar de que la Reforma Agraria que eliminó el régimen de hacienda y fomentó la legalización o saneamiento de títulos individuales dejando abierta la posibilidad de una titulación de tierras colectivas y el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de origen; la lucha de las comunidades indígenas originarias y campesinas por su tierra y territorio tiene una enorme vitalidad.

La demanda fue realizada en el 2006, no fue admitida hasta año 2008 bajo la forma de “dotación”. La búsqueda de la Tierras Comunitarias de Origen, generó conflictos entre los sindicatos campesinos y los *ayllus*, los primeros desean la titulación individual y los segundos el territorio y autonomía indígena. Así que, a pedido de los sindicatos de la zona, se inició un acercamiento entre la Autoridades Originarias de la Nación *Qhara Qhara* y la Federación Única de Trabajadores de

---

<sup>271</sup> Cfr., Estudio del Caso “La lucha de Quila Quila Marka”, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://porlatierra.org/docs/b6e9dd27e2dab34487b3adb56e4bb687.pdf>, p. 1.

Pueblos Originarios de *Chuquisaca*. Se suscribe una acta de entendimiento para viabilizar el proceso de saneamiento de tierras en la modalidad de Saneamiento al Catastro Rural Legal en el marco de respeto entre organizaciones, y que el INRA pueda llevar el proceso de acuerdo a la Ley.<sup>272</sup>

Después de un proceso difícil, en el 2012 se reconoce al pueblo originario *Quila Quila* de la Nación *Qhara Qhara*, siendo 1478 habitantes que se auto reconocen como miembros de la nación. Pero no es hasta 2014 las autoridades de *Quila Quila Marka* inician una acción popular ante el Tribunal de Garantías Departamental de *Chiuisaca*, demanda que es negada por el tribunal. En febrero del 2014, apelan al Tribunal Constitucional y en abril del 2014 se acepta la apelación y revoca la resolución del Tribunal de Garantías, dando paso a la acción popular.<sup>273</sup>

En Abril de 2016, se reconoce su condición de pueblo originario. Agotadas las instancias necesarias, los requisitos para la legalización están listos y los *Ayllus* de *Quila Quila* están motivados, saben que de esto depende no solo su territorio, sino la garantía para el futuro de sus propios hijos, por tal motivo esperan que la sentencia se cumpla.<sup>274</sup>

Por su parte México cuenta con la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este medio de control tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pero no es una figura jurídica exclusiva para las violaciones a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, como lo es la acción popular de Bolivia, la cual defiende de manera particular los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>272</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 6.

<sup>273</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 27.

<sup>274</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 29.

### III. CHILE

#### 1. Antecedentes

El nuevo orden político a partir de 1989, trae para Chile, el reto de una reconciliación nacional, pues en el Encuentro Nacional Indígena en Nueva Imperial, el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin, inicia una política de dialogo y participación junto a las comunidades originarias, fijando una agenda entre el Estado y los Pueblos Indígenas.<sup>275</sup>

Del encuentro se deriva el llamado Acuerdo Nueva Imperial, en el que el candidato presidencial, se compromete una vez electo a tres pilares fundamentales que son la base del acuerdo:

1. A la recuperación de tierras;
2. Al reconocimiento de derechos, a través del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT-; y,
3. A la creación de una nueva institucionalidad para los asuntos indígenas, en este caso a la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo y a la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas para estudiar una nueva legislación.<sup>276</sup>

Una vez que Patricio Aylwin fue electo presidente en 1990, inicia su periodo cumpliendo con los puntos de dicho acuerdo, creando la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, la cual estaba orientada a proponer un anteproyecto de Ley, así como el desarrollo de un programa de acción para atender las necesidades más urgentes de la población indígena.<sup>277</sup>

Entre las tareas desarrolladas por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, se reconoce la elaboración de un proyecto de legislación para el

---

<sup>275</sup> Cfr., Aylwin Oyarzún, José, "Pueblos indígenas...", *cit.*, p. 10.

<sup>276</sup> Correa, Antonio, *Territorio y Autonomía mapuche: perspectivas y propuestas para nuevos planes de ordenamiento territorial indígena*, Santiago, Chile, Política indígena, 2014, p. 9.

<sup>277</sup> Cfr., Garretón Merino, Manuel Antonio y Garretón, Roberto, "La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales", *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 1, 2010, p. 122.

reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del país por el Estado, con la participación de las organizaciones indígenas, pues con referencia al último Censo de Población y Vivienda, realizado en el 2002, se estima que la población total originaria chilena de 15,116,435 personas y un 4.6% del total nacional que son 692.192 personas expresó pertenecer a uno de los ocho pueblos reconocidos por la Ley Indígena.<sup>278</sup>

En el 2011 el gobierno de Chile realiza una encuesta de caracterización socioeconómica nacional, donde demuestra que existen 1, 369,563 indígenas en Chile, equivalente al 8,1% de la población, cifra que ha ido creciendo desde 1996, pues en ese momento se consideraba que había un 4.4% de población indígena.<sup>279</sup>

Los grupos étnicos en Chile son ocho, según lo reconoce la Ley Indígena, y son los *Mapuche*, *Aymara*, *Rapa Nui*, *Atacameño*, *Colla*, *Quechua*, *Alacalufe* y *Yámana*. El grupo *Mapuche* es el más numeroso, pues cuenta con un 87,3% del total de la población indígena del país, seguido por los *Aymaras* con el 7% y en tercer lugar el pueblo *Atacameño* con tan solo el 3%. El resto de las etnias conformadas por *Colla*, *Rapanui*, *Quechua*, *Yámana* y *Alacalufe* suman en conjunto el 2,7%.<sup>280</sup>

Acerca de las condiciones socio económicas de los pueblos originarios en Chile, un 19,2% de la población indígena vive en estado de pobreza, asimismo se contempla un 91,8% de alfabetismo inferior a la tasa del 96% de alfabetismo de la población no indígena.<sup>281</sup>

Al respecto la Ley crea la corporación Nacional de Desarrollo Indígena, como entidad encargada de la política del Estado para los pueblos indígenas,

---

<sup>278</sup> Cfr., Instituto Nacional de Estadísticas. Chile, consultado el 28 de Octubre de 2017, en: <http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>.

<sup>279</sup> Cfr., Archivo histórico de encuesta CASEN, Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile, consultado el 28 de Octubre de 2017, en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php).

<sup>280</sup> Cfr., Ley indígena 19.253, consultado el 28 de Octubre de 2017, en: <http://www.mapuche.info/indgen/ley-1.html>, s.n.p.

<sup>281</sup> Cfr., Valenzuela Fernández, Rodrigo, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, Santiago, Chile, CEPAL-División de Desarrollo Social, 2003, p. 14.



contemplando en ella la participación de representantes indígenas electos por sus propias comunidades, pues con su intervención se pretende lograr políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, además de lograr que el servicio público que también ejecuta e implementa planes y programas, sean eficaces para su realización.

Tras pasar 11 años, el 1 de abril de 2008 durante el primer mandato del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, presenta la política “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, fijando una nueva agenda entre el gobierno y los pueblos indígenas a través de profundas modificaciones al sistema político. El pacto está dividido en tres áreas: a. Sistema político, derechos e institucionalidad; b. Desarrollo integral; c. Multiculturalidad y diversidad.<sup>282</sup>

Entre los aciertos que trajo el pacto, se destaca la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, considerándolo como el único instrumento jurídico internacional vinculante sobre reconocimiento de derechos que protegen a los pueblos indígenas, con él se exigió el acceso y respeto a los territorios, se demandó el derecho a la consulta libre, previa e informada para crear el Consejo de Pueblos Indígenas y con respecto a decisiones que afecten a sus derechos.

Consecutivamente, dentro del gobierno de Sebastián Piñera se mantuvieron algunos puntos del pacto, pero le da un sello de identidad, instaurando cuatro ejes: libertad, dignidad, identidad y empoderamiento. Involucrando en el desarrollo de las políticas públicas a los propios indígenas, respetando la libertad y dignidad que les son esenciales, y enfocándose a promover a mediano y largo plazo un progresivo empoderamiento.<sup>283</sup>

Asimismo, se firma el reglamento que establece la obligatoriedad de consulta a pueblos indígenas ante medidas como leyes o proyectos de inversión que puedan afectarlos. En 2010, se crea el Consejo de Ministros para Asuntos

---

<sup>282</sup> Cfr., Pacto Social por la Multiculturalidad, consultado el 28 de Octubre de 2017, en: <http://www.intendenciaaraucania.gov.cl/filesapp/Pacto%20social.pdf>, p. 12.

<sup>283</sup> Ídem.

Indígenas encargado de asesorar al Presidente en el diseño y coordinación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas a fin de dotarlas de un sentido intersectorial.

A partir del contexto antes expuesto, debemos de destacar la persistencia en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como unidades políticas, jurídica y administrativas diferenciadas sobre su territorio. La democracia existente ha jugado un papel fundamental en la necesidad de negociar los distintos intereses al plantear la autodeterminación política y la autonomía territorial, que forma parte de todos los movimientos indígenas en busca del reconocimiento y protección de sus derechos.

## 2. Instrumentos Nacionales

Tras demorarse veinte años en ratificar el Convenio 169, finalmente el 14 de octubre de 2008 Chile ratifica dicho convenio y en septiembre de 2009 entro en vigor como estatus de Ley.<sup>284</sup> Significando un gran desafío para el país, para las comunidades indígenas y para las empresas mineras que fueron afectadas por procesos de judicialización que retardaron las inversiones en el sector, junto con la ratificación del Convenio, Chile ha tenido que cumplir con una serie de obligaciones que incluyen la adopción de medidas especiales para ser incorporadas en el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido se dictan normas internas que permiten la aplicación, de la Ley Indígena N°. 19.253, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y algunas normas reglamentarias de la misma Ley.

### A. Constitución

La actual Constitución Política que rige en Chile fue promulgada el 24 de Octubre de 1980 por la Junta Militar mediante el Decreto Supremo 1.150 y establece derechos fundamentales que protege, por ejemplo, el derecho a la propiedad, la

---

<sup>284</sup> Cfr., Diario Oficial de la República de Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.diariooficial.interior.gob.cl/>, p. 1.

educación y la salud pero no incluye un reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas, sin embargo ha tenido varias reformas, como el reconocimiento de los derechos humanos, en la ratificación de tratados internacionales.<sup>285</sup>

Encontramos en los archivos históricos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile varios intentos por reconocer de manera constitucional los derechos de los pueblos indígenas, el primero de ellos se localiza en el Acuerdo Nueva Imperial en 1989, esta reforma constitucional planteada por el presidente Aylwin era sencilla, ya que proponía que el Estado diera una adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación Chilena.<sup>286</sup>

No obstante, el proyecto tuvo una fuerte obstrucción de los partidos de derecha, los cuales en ese momento eran mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado, logrando bajo diversas manipulaciones, opiniones encontradas. Pues argumentaban que la introducción en el marco jurídico nacional de la noción de derechos colectivos, el reconocimiento del carácter multicultural y multiétnico de la sociedad y el Estado y el derecho de autodeterminación, pondrían en riesgo la autonomía y división del Estado. Logrando que el proyecto se votara en contra, pues no alcanzó el alto *quorum* requerido para su aprobación.<sup>287</sup>

Desde entonces se han presentado seis proyectos de reforma constitucional de distinta índole, algunos solo se limitaron a constatar el aporte de los pueblos indígenas a la conformación de la Nación Chilena, mientras otros propusieron garantizar su participación política en el Estado. El último proyecto fue enviado durante el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, iniciativa elaborada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.

---

<sup>285</sup> Cfr., Constitución Política de la República de Chile, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf), p. 1.

<sup>286</sup> Cfr., Garretón Merino, Manuel Antonio y Garretón, Roberto, *op. cit.*, p. 122.

<sup>287</sup> Cfr., República de Chile Senado, Informe sobre la Reforma a la Constitución Política de la República de 1980 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 2001, p. 29, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.senado.cl/>.

El 16 de octubre de 2017, 139 delegados de nueve pueblos originarios reconocidos por el Estado, los cuales son *aimara, quechua, licán antai, colla, diaguita, rapanui, mapuche, kawésqar* y *yagán*, se reunieron con el Ejecutivo en la última etapa de la Consulta Constituyente Indígena, con el objetivo de discutir las medidas que el Ejecutivo pretende ingresar al Congreso en el proyecto de nueva Constitución. Estas son: reconocimiento constitucional y participación política efectiva para las minorías étnicas.<sup>288</sup>

Pese a que el gobierno propone reconocer en la Constitución la preexistencia de los pueblos indígenas, territorios especiales y de derechos lingüísticos y culturales, hasta el momento dicho reconocimiento ha sido imposible, pero sin duda, se han dado pasos agigantados ya que actualmente se están considerando a estos grupos, mediante la consulta indígena para darle vida a una nueva Constitución, donde se le reconozcan sus derechos y se le dé cumplimiento al artículo 6 del Convenio N°. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y México, a diferencia de Chile, contemplan en sus Constituciones el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y se consideran como Naciones Pluriculturales, en específico México que lo señala en su primer párrafo de su artículo 2º Constitucional.

## B. Leyes

- La Ley Indígena N°. 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

Mejor conocida como Ley Indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Octubre de 1993, se considera uno de los mayores logros de los pueblos indígenas en materia de reconocimiento de sus derechos, ya que por primera vez en la historia de Chile se consagra a nivel legal el reconocimiento de la pluriculturalidad étnica de la sociedad chilena. Esta normativa consta de nueve

---

<sup>288</sup> Cfr., Consulta Indígena inicio su etapa de discusión, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.radioagricultura.cl/noticias/2017/10/16/consulta-indigena-inicio-su-etapa-de-discusion.html>, s.n.p.

títulos y disposiciones transitorias, que analizaremos de manera detallada para conocer el nivel de reconocimiento de los derechos indígenas que contiene esta normativa.<sup>289</sup>

El título 1º de esta Ley, llamada “De los indígenas, sus culturas y sus comunidades”, reconoce en primer lugar, la pluriculturalidad étnica de la sociedad chilena, para posteriormente definir el concepto de indígenas y que se entiende por comunidades. En su artículo 1º, señala: “El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”.<sup>290</sup>

El último párrafo del artículo 1º, busca promover el desarrollo de los indígenas, fortaleciendo y protegiendo sus culturas, familias y comunidades, esto mediante el reconocimiento legal a nivel nacional, otorgándoles garantías y protección por parte de la sociedad en general y del Estado en particular.

En el título 2º y 3º, denominados “Del reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas” y “Del desarrollo indígena”, buscan revertir la situación de escasez de tierras sufrida por los pueblos indígenas como consecuencia de políticas gubernamentales orientadas al establecimiento, reducción y usurpación de territorios comunitarios. Este apartado, abarcan tres grandes temas, el reconocimiento de las tierras indígenas, su protección y las políticas de desarrollo para éstas.

En cuanto al título 2º, de manera especial su artículo 12 señala como tierras indígenas, a aquellas que las personas o comunidades actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de títulos de comisario y de merced o aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades indígenas, siempre y cuando estén inscritas en el Registro de Tierras creado por esta Ley.

---

<sup>289</sup> Cfr., La Ley Indígena N°. 19.253, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [https://site.inali.gob.mx/pdf/Chile\\_articles-80133\\_recurso\\_1.pdf](https://site.inali.gob.mx/pdf/Chile_articles-80133_recurso_1.pdf), p. 5.

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 14, Artículo 1º.

El título 3º, establece mecanismos de protección como la nulidad absoluta de actos y contratos de arriendo o comodato cuando recaigan sobre propiedades pertenecientes a comunidades originarias, considerando que estas tierras no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre individuos de una misma etnia. Lo anterior servirá para salvaguardar los usos y costumbres de la del grupo o comunidad indígena.

Con relación a las comunidades *Aymaras* y *Atacameñas*, en el artículo 64, le reconoce el derecho de aprovechamiento de las aguas, considerado este bien de propiedad y uso exclusivo de esta Comunidad Indígena, además le reconoce el derecho a la propiedad ancestral de las Comunidades Indígenas del Norte, incluyendo a las ya señaladas, permitiendo su regularización pese a la existencia de derechos inscritos a favor de terceros.

En el título 5º, crea dos instancias de participación para los pueblos indígenas, la participación indígena y la asociación indígena, en la primera considera que la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, deberán de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas. Y la segunda se trata de la formación de la asociación indígena integrada por al menos veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés, los cuales podrán desarrollar actividades de educación y cultura, profesionales y económicas que beneficien a sus miembros.

En cuanto a las disposiciones particulares para cada pueblo, en el Título 8º contiene una serie de normas que otorgan reconocimiento legal a algunas instituciones ancestrales de los pueblos originarios, como es el caso de la etnia *Mapuche Huilliches*, que se le reconoce el sistema tradicional de *cacicados* y su ámbito territorial. Otro ejemplo, lo encontramos en el pueblo *Rapa Nui*, reconociéndole a esta comunidad la posesión del sistemas de vida y organización histórica, idioma, forma de trabajo y manifestaciones culturales autóctonas, considera a su vez programas y planes tendientes a elevar su nivel de vida y conservar su cultura y recursos naturales, involucrando al Consejo de Ancianos para preservar su tradición étnica.

Respecto a su Organización judicial y reconocimiento del pluralismo jurídico, el Título 7º contiene las normas especiales sobre procedimientos judiciales refiriéndose específicamente a la costumbre indígena y su aplicación en el ámbito de la justicia y a los procesos judiciales en los conflictos de tierras.

La costumbre hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República. En lo penal se la considerará cuando ello pudiere servir como antecedente para la aplicación de una eximente o atenuante de responsabilidad.<sup>291</sup>

Con referencia a este reconocimiento, creemos que si estas culturas y costumbres son heredadas por varias generaciones considerándolas sagradas, ninguna norma legal o constitucional será capaz de cambiar sus costumbres e instituciones, aunque tales normas vulneren a las establecidas por la constitución. Pues con alusión al segundo párrafo del artículo 54, donde solicita que sea acreditada la costumbre en un juicio, esto será mediante un informe pericial que deberá evacuar la Corporación de Desarrollo Indígena a requerimiento del tribunal, la que aceptara el uso de su lengua materna, debiendo al efecto hacerse asesorar por un traductor idóneo.

Sobre los artículos siguientes de este título 7º, establecen los procedimientos judiciales especiales en materia de conflictos de tierras, le otorga facultades de conciliación a la Corporación de Desarrollo Indígena para resolver extrajudicialmente un conflicto entre indígenas, este procedimiento se realiza cuando las partes se acercan voluntariamente a la institución con el fin de prevenir o terminar un juicio sobre tierras. El acta de lo acordado producirá efecto de cosa juzgada en última instancia y tendrá mérito ejecutivo, es decir, tiene pleno valor coercitivo para ser respetado por las partes.

Finalmente, debemos señalar la creación en esta Ley de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, que es un servicio público, funcionalmente

---

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 35, Artículo 54.

descentralizado y con personalidad jurídica, encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo de los pueblos indígenas, entre las funciones, destacamos la promoción del reconocimiento y respeto de las etnias, de sus comunidades y personas que la integran, promoción de su cultura e idioma y de la educación intercultural bilingüe; asumir la defensa jurídica de indígenas en conflictos sobre tierras y aguas y ejercer funciones de conciliación y arbitraje cuando lo señale la Ley.

- Normas reglamentarias de la Ley Indígena

Posteriormente de que entrara en vigor la Ley N° 19.253 en 1993, se dictaron diversos Decretos reglamentarios con el objeto de materializar algunas normas de esta Ley. Entre ellos destacan:

Decreto Supremo N° 396 del 17 de mayo de 1994, que aprueba el Reglamento para la operación del Fondo de Desarrollo Indígena, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley. Este fondo tiene por objeto impulsar el desarrollo integral de las comunidades a través de los llamados programas especiales, definidos en el artículo 1° de este Decreto como “aquellos que en ese carácter sean aprobados por el consejo nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y a través de los cuales se podrán desarrollar planes especiales de crédito, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios en beneficio de las comunidades indígenas o indígenas individuales.”<sup>292</sup>

Decreto Supremo N° 150 del 17 de mayo de 1994, que fija el Reglamento sobre organización y funcionamiento del registro público de tierras indígenas. Su finalidad es dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley y así regular la inscripción de las tierras mencionadas en el artículo 12.<sup>293</sup>

Decreto Supremo N° 395 del 17 de mayo de 1994, que aprueba el Reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas indígenas, teniendo por objeto el

---

<sup>292</sup> Cfr., Complementa Decreto N° 396, de 1993, Sobre Reglamento Operativo del Fondo de Desarrollo Indígena, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/06/201104071331320.Ley\\_Indigena\\_19253\\_v2008.pdf](http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/06/201104071331320.Ley_Indigena_19253_v2008.pdf), p. 61.

<sup>293</sup> Cfr., Ibídem, p. 56.



otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras, el financiamiento de mecanismos para la solución de problemas relativos a tierras y el financiamiento para la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso.<sup>294</sup>

Decreto Supremo N° 392 del 12 de abril de 1994, que aprueba el Reglamento que regula la acreditación de calidad de indígena; para la constitución de comunidades y para la protección de su patrimonio histórico. Esta normativa contempla el procedimiento administrativo a realizar para la acreditación de la calidad de indígena, y uno judicial, para el caso de ser rechazada la solicitud ante las autoridades administrativas.<sup>295</sup>

#### IV. GUATEMALA

##### 1. Antecedentes

Previo a la conquista española, Guatemala estaba agrupada por la cultura *Maya*, *Xinka* y *Pipil*, no obstante, durante la colonización se inició un proyecto, en el que se unificaban las etnias entre los indígenas que gozo en su máxima expresión de una reorganización territorial bajo el sistema de pueblos indios, tratando como una unidad separa a cada grupo con el mismo origen e idioma.<sup>296</sup>

La independencia trajo para este país un grave problema, ya que fue adoptada la idea de ciudadanía, dando igualdad y garantías individuales a los guatemaltecos, eliminando las pertenencias étnicas, culturales o religiosas, favoreciendo a la población ladina frente a la indígena debido a cuatro circunstancias: su condición de rango intermedio en el escalafón social, su dominio del español, su presencia en casi todo el territorio del país, y su condición

---

<sup>294</sup> Cfr., Ibídem, p. 58.

<sup>295</sup> Cfr., Ibídem, p. 52.

<sup>296</sup> Cfr., Luján Muñoz, Jorge, *Guatemala. Breve historia* contemporánea, 3ra. Ed., Guatemala, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.57.

de trabajadores libres y propietarios en el campo y la ciudad, pues a los indígenas se les imponía el trabajo forzado.<sup>297</sup>

Las poblaciones indígenas, por su parte, fueron remitidas al ámbito rural, considerándolas jurídicamente bajo un esquema tutelar que apenas tuvo variaciones entre gobiernos conservadores y liberales, de manera que mantuvieron su situación de subordinación política, social, económica, y cultural. Las cosas cambiaron paulatinamente en 1945 con la promulgación de una nueva Constitución que estableció la autonomía municipal, trayendo consigo la oportunidad de elegir a los primeros alcaldes indígenas y de impulsar políticas en materia de diversidad étnica.<sup>298</sup>

Luego con el objetivo de incorporar a los indígenas en la economía nacional, en 1954 se les da acceso al poder a nuevas fuerzas políticas en Guatemala, adoptando una política de integración de las comunidades indígenas, pero es a partir del año de 1960, cuando surgen los primeros levantamientos armados que serán las raíces de los posteriores frentes guerrilleros, iniciando una guerra civil que tendrá 36 años de duración. Durante esos enfrentamientos la población civil, y en especial la población indígena, fue violentamente reprimida mediante la estrategia de tierra arrasada, la cual causó cifras tan escalofrantes como 200, 000 muertos, 600 aldeas destruidas y el exilio de 150.000 guatemaltecos, la gran mayoría de ellos indígenas.<sup>299</sup>

Se reconocen las etnias *mayas*, como parte de los pueblos que integran Guatemala en la Constitución de 1985, resaltando que no se especifica cuáles son las otras etnias que en ella habitan. Es hasta principios de 1990, en el V Centenario del Descubrimiento de América, donde se obtiene el premio nobel de

---

<sup>297</sup> Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un Estado Plural: Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, p. 32.

<sup>298</sup> Cfr., Constitución de la República de Guatemala Decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de Mayo de 1945, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930181913223consti1945.verart11transitorio.pag.46.pdf>.

<sup>299</sup> Cfr., Díaz Barrado, Castor Miguel, *et al.*, *Los Conflictos Armados de Centroamérica*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2010, pp. 104-107.

la paz para la indígena guatemalteca Rigoberta Menchú y se aprueba el Convenio 169, cuando se logra la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en 1996, se le incluyó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>300</sup>

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, significó mucho para estas etnias en Guatemala ya que plantea el reconocimiento oficial de un Estado multicultural, pluriétnico y multilingüe, indicando la existencia de tres pueblos indígenas: el *Maya*, el *Xinka* y el *Garífuna*, lo que representan el 52% de la población indígena, los cuales deben ser tratados diferentes pero desde una posición de igualdad respecto a los no indígenas.<sup>301</sup>

Actualmente Guatemala es un país del *istmo* centroamericano con una población de aproximadamente 15 millones de habitantes, tiene una extensión de 108.889 km<sup>2</sup>, organizado en 22 departamentos y 334 municipios. El pueblo *Maya* se integra de 22 etnias que son la *Achi*, *Akateco*, *Awakateco*, *Chorti*, *Chuj*, *Itza*, *Ixil*, *Jakalteco*, *Kanjolal*, *Kaqchikel*, *Kiche*, *Mam*, *Mopan*, *Poqomam*, *Poqomchi*, *Q'eqchi*, *Sakapulteko*, *Sikapakense*, *Tectiteco*, *Tzutujil*, *Chachilteco* y *Uspanteco*. De estas etnias, la *Kiche*, la *Q'eqchi*, la *Kaqchikel* y la *Mam* representan el 81% del total de la población indígena. La etnia *maya* se encuentra distribuida por todo el país.<sup>302</sup>

Guatemala, está en un proceso de transición y fortalecimiento democrático. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha convertido en un elemento fundamental para la construcción de la nación guatemalteca, que desde su carácter unitario refleje la pluralidad del país, pues a pesar del sometimiento de los pueblos indígenas desde el período colonial y la

---

<sup>300</sup> Cfr., Repetto, Fabián, *Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 142.

<sup>301</sup> Cfr., Guía País, Guatemala, Oficina Económica y Comercial de España en Guatemala, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/556DC4B0BD860AFB258EB6CB5964E0B7.pdf>, pp. 4-5.

<sup>302</sup> *Ídem*.

discriminación étnica por parte de las estructuras de poder, éstos han mantenido su identidad cultural, reflejada en sus tradiciones, valores comunitarios, idiomas, derecho y espiritualidad.

## 2. Instrumentos Nacionales

Los instrumentos legislativos en Guatemala están comprendidos por una serie de normas específicas y dispersas, de rango constitucional y legal, sobre los pueblos indígenas. Iniciando con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado el 29 de diciembre de 1996, en el que se reconoce la identidad y derechos de estos pueblos. Veintiún años después de firmar el Acuerdo, podemos señalar que el Estado ha cumplido de manera paulatina, describiendo a continuación cuales han sido estas reformas.

### A. Constitución

En los Acuerdos de Paz el Gobierno se obligó a promover ante el Congreso de la República una reforma a la Constitución Política de Guatemala. En el punto 4 de la fracción IV, sobre los Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Económicos del Acuerdo de Paz Firme y Duradera se acordó:

El Gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación. Asimismo se compromete a elaborar dichas reformas con la participación de representantes de las organizaciones indígenas, mediante la creación de una comisión paritaria de reforma y participación, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.<sup>303</sup>

El 26 de octubre de 1998 el Congreso de la República de Guatemala aprobó el proyecto de reformas constitucionales que tenía por objeto la reestructuración del Estado de Guatemala y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en total se proponen 50 reformas mediante Consulta Popular celebrada el día

---

<sup>303</sup> Cfr., Guatemala. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [http://www.lacult.unesco.org/docc/oralidad\\_08\\_70-79-anales.pdf](http://www.lacult.unesco.org/docc/oralidad_08_70-79-anales.pdf).

16 de mayo de 1999, la papeleta de votación contenía cuatro preguntas globales sobre las reformas que se sometían a consulta, la primera sobre Nación y Derechos Sociales, la segunda sobre el Organismo Legislativo, la tercera sobre el Organismo Ejecutivo y la cuarta sobre el Organismo Judicial. El gran ganador de la consulta popular fue el abstencionismo con un 81.45%, participando únicamente el 18.55% del padrón, que son 757 mil 940 votantes. Se esperaba un 20% de participación como mínimo de acuerdo con el Tribunal Supremo Electoral. El No a todas las reformas ganó la consulta.<sup>304</sup>

Los resultados finales fueron, un referente a la Nación y para los pueblos indígenas, el Sí obtuvo 327 mil 854 votos y el No obtuvo 366 mil 591. La pregunta dos sobre el Organismo Legislativo, consiguió 284 mil 423 votos en la respuesta afirmativa, y 402 mil 566 fueron para el No. La pregunta acerca del Organismo Ejecutivo, el Sí obtuvo 294 mil 849 votos, y el no, 392 mil 223. La cuarta pregunta, acerca del organismo Judicial y administración de justicia, 316 mil 656 votos fueron por el Sí, en tanto 373 mil 25 por el No. En total el porcentaje de 55.6% de los electores fue por el No, y el Sí obtuvo un 40.4%.<sup>305</sup>

Pese a las dificultades por el reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución de Guatemala, en los últimos años se han hecho una serie de reformas, particularmente para la vigencia de los derechos de los indígenas, las reformas se dan en los artículos 57, 58, 66 al 71, 76 y 143 de la Constitución Política de Guatemala, artículos donde se reconocen importantes derechos para los individuos y comunidades indígenas de manera limitadas, pero significan un gran avance para estos grupos.<sup>306</sup> En el último párrafo del presente apartado, encontraran un resume de los derechos reconocidos en los artículos citados con anterioridad.

---

<sup>304</sup> Cfr., 1999: Rechazo a Reformas Constitucionales, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/1999-rechazo-a-reformas-constitucionales>.

<sup>305</sup> Ídem.

<sup>306</sup> Cfr., Constitución Política de la República de Guatemala publicada el 31 de mayo de 1985, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf).

El Estado, a través de su Constitución, reconoce que está integrado por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia *maya*. De esta manera, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.<sup>307</sup>

Con referencia a las tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado, salvaguardando su sistema interno, proporcionándoles protección a éstas y a las cooperativas agrícolas indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular,<sup>308</sup> para las comunidades indígenas que no cuenten con tierras, mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales para su desarrollo tanto comunal o colectiva, como individual.<sup>309</sup>

De manera general, haremos mención de los derechos que reconoce la Constitución Política de la República de Guatemala a los pueblos indígenas, en las reformas antes señaladas, reconoce el derecho a la cultura y con ello a una identidad cultural, otorgándoles protección e investigación a las culturas existentes, reconoce y protege el derecho que estos grupos tienen aún patrimonio cultural, preserva y promueve la cultura, el arte, el *folklor* y las artesanías tradicionales, asimismo, les reconoce el derecho a la educación y que esta sea una enseñanza bilingüe, tienen el derecho a elegir la religión que practiquen y para finalizar encontramos el derecho que se le otorga a las comunidades indígenas a tener tierras, las cuales serán protegidas por el Estado, al respecto, descubrimos que ha sido difícil legalizar este derecho mediante titulación y registro, pues para que esto suceda tiene que pasar por un proceso difícil y costoso y muchos no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos.

---

<sup>307</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 13, Artículo 66.

<sup>308</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 67.

<sup>309</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 68.

## B. Leyes

- Ley de Idiomas Nacionales

Bajo el Decreto No. 19-2003, el 26 de mayo de 2003 se Publica la Ley de Idiomas Nacionales, con V Capítulos y 28 artículos, esta Ley tiene por objeto regular el reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas de los pueblos *Mayas*, *Garífuna* y *Xinka* en Guatemala. Los artículos 9, 11 y 18 hablan sobre la transparencia activa, prevén la difusión de información de las leyes, instrucciones, avisos, disposiciones, resoluciones, ordenanzas de cualquier naturaleza en estos idiomas, el fácil acceso a los servicios de justicia mediante la información y atención en el idioma propio de la población.<sup>310</sup>

Asimismo, el Estado, a través de sus instituciones, utilizará los idiomas *Maya*, *Garífuna* y *Xinka* en los actos cívicos; protocolarios, culturales, recreativos; asimismo, en la identificación institucional e información sobre los servicios públicos de su competencia, favoreciendo la construcción de la identidad nacional, con las particularidades y en el ámbito de cada comunidad lingüística.

Por otra parte, alude que se deberá facilitar el acceso a los servicios de justicia, entre otros sectores prioritarios, para los cuales la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad lingüística, sin menoscabo de la incorporación gradual de los demás servicios, a los términos de esta disposición.<sup>311</sup>

En el fortalecimiento de capacidades, el Estado se compromete a capacitar a los servidores públicos en servicio, para que tenga eficacia lingüística y cultural, en coordinación con la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.<sup>312</sup>

- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Esta Ley nace a través de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, para crear mecanismos y criterios idóneos en los Niveles Comunitario, Municipal,

---

<sup>310</sup> Cfr., Ley de Idiomas Nacionales, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6731.pdf>, p. 6.

<sup>311</sup> Cfr., *Ibídem*, p. 9, Artículo 15.

<sup>312</sup> Cfr., *Ibídem*, pp. 9-10, Artículo 14, 16 y 25.

Departamental, Regional y Nacional. Con el número de Decreto 11-2002, se publica el 12 de Marzo de 2002, con V Capítulos y 36 artículos.<sup>313</sup>

En su artículo 1º destaca que el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de los cuatro pueblos guatemaltecos, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Esta Ley indica que hay que tomar en cuenta el principio de unidad nacional y la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

Lo anterior se logrará con la creación del Consejo de Desarrollo, pues dentro de sus funciones está el de coordinar y organizar, políticas de desarrollo, planes, programas presupuestarios y el impulso de las diversas empresas tanto publicas y privadas. Este Consejo será el encargado de velar por el respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, fomentando la armonía entre las relaciones interculturales, conservando, respetando y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos *Maya, Xinka y Garífuna* y de la población no indígena.

- Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer

La finalidad de crear este instrumento consiste en facilitar la participación económica, política, social y cultural de las mujeres guatemaltecas, puesto que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos; valores cuya realización efectiva se ve obstaculizada por las particulares condiciones que enfrentan estas en el Estado. Es por ello que el nueve de Marzo de 1999 se presenta el Decreto 7-99, publicado en el Diario de Centro América.<sup>314</sup>

La discriminación y la violencia de todo tipo contra las mujeres, así como la marginación social, son fenómenos culturales susceptibles de erradicarse mediante la implementación de una adecuada legislación, que considere

---

<sup>313</sup> Cfr., Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [https://www.preventionweb.net/files/27701\\_leyconcejosdesarrolloguatemala.pdf](https://www.preventionweb.net/files/27701_leyconcejosdesarrolloguatemala.pdf), p.2.

<sup>314</sup> Cfr., Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua134317.pdf>, p. 1.



mecanismos eficaces, es por eso que se establece cuáles serán sus principios fundamentales:

La presente Ley se basa en el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la Nación Guatemalteca y se fundamenta en los principios constitucionales de respeto por la libertad, la dignidad, la vida humana, y la igualdad ante la Ley.<sup>315</sup>

Al definir discriminación contra la mujer, el artículo segundo señala que es toda distinción, exclusión, o restricción basada en el sexo, etnia, edad y religión, entre otros, que tenga por objeto o dé como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce, o ejercicio de sus derechos sociales e individuales consignados en la Constitución Política de la República y otras leyes, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, laboral, económica, ecológica, social, cultural y civil o en cualquier otra.

En el artículo 9 establece que el Estado garantiza a las mujeres la educación nacional en condiciones de equidad, en todas las etapas del proceso educativo y favorecerá el respeto y valoración de las identidades culturales sin afectar la unidad de la Nación. La letra c) de la norma establece que el Sistema Educativo Nacional se obliga a proporcionar a las estudiantes indígenas, la opción de continuar utilizando en el ámbito escolar, la indumentaria y atuendos que les corresponde por su pertenencia cultural.

Además, en los artículos 19, 20, 23 y 27 se establecen algunas normas relevantes para los indígenas en relación con la implementación de mecanismos específicos en la esfera de cultura y los medios de comunicación social, en la esfera económica y del poder político para el cumplimiento de la Ley.

---

<sup>315</sup> Cfr., *Ídem*, p. 1, Artículo 1.

## V. PARAGUAY

### 1. Antecedentes

En un contexto general podemos indicar que la República de Paraguay tiene una superficie de 407.000 km<sup>2</sup>, cuenta con una población actual de 6, 852, 867 habitantes, dividida en dos regiones por el río Paraguay, la primer región es la oriental ahí se concentra el 97% de la población y con el 3% encontramos a *Chaco* con los departamentos de *Boquerón*, Alto Paraguay y *Presidente Hayes*.<sup>316</sup>

Son 19 pueblos indígenas los pertenecientes a cinco familias lingüísticas, la *guaraní*, *maskoy*, *mataco mataguayo*, *zambuco* y *guaicurú*. Se considera que el 90% de la población habla el *guaraní*, pero pasa algo especial, pues un elevado porcentaje de la población indígena que habla la lengua, no se auto-identifica como indígena, sino como paraguaya, esto lo confirma el III Censo Nacional de Pueblos Indígenas del 2012, el 2% que corresponde a 115.944 personas son parte de la población indígena en el Paraguay, los que viven en 13 departamentos, tanto en la región Oriental como en el *Chaco* y en la ciudad de Asunción, estas habitan en 493 comunidades y 218 aldeas o barrios, que suman un total de 711 entidades.<sup>317</sup>

En el siglo XVI se inicia el territorio de la actual Paraguay, que se da tras la conquista y colonización española, viéndose afectada la población indígena, especialmente en la región Oriental, ya que *Chaco* se desarrolló en el siglo XIX. En 1811 año en que se da la independencia del país, sucesivos regímenes autoritarios adoptaron medidas confiscatorias que obviaban los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> Cfr., Reloj de Población de Paraguay, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://countrymeters.info/es/Paraguay>, s.n.p.

<sup>317</sup> Cfr., III Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/comunidad%20indigena/Censo%20de%20Comunidades%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas%20Resultados%20Finales%202012.pdf>.

<sup>318</sup> Cfr., De Villalobos, Ruy y Howe, Gary, *Estrategias para mitigar la pobreza rural en América Latina y el Caribe: hacia una estrategia de desarrollo campesino en el Paraguay*, San José, Costa Rica, FIDA/IICA, 1992, p. 173.

Con la llegada de inmigrantes menonitas que se asentaron sobre territorios indígenas y convirtieron a los indígenas en trabajadores de sus colonias, el gobierno en 1918 comenzó a adoptar medidas legislativas que les otorgaba algunos privilegios, pero bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner en el periodo de 1954 a 1989, los pueblos indígenas nuevamente se vieron masivamente despojados de tierras y sufrieron violaciones graves y sistemáticas de sus derechos humanos, incluidos ataques civiles y militares contra los *aché*, *ayoreo*, *maskoy* y *toba qom*, ejecuciones extrajudiciales y secuestro de los niños indígenas y de sus familias, todos estos casos se encuentran documentados por la Comisión de Verdad y Justicia, que trabajó entre 2003 y 2008 para esclarecer los crímenes cometidos bajo la dictadura.<sup>319</sup>

Como se logra percibir en los antecedentes ya desarrollados de Bolivia, Chile y Guatemala, los pueblos indígenas pasaron por un proceso de organización interna para poder defender sus derechos e intereses en un nivel regional, nacional e internacional, Paraguay no fue la excepción, pues consolidaron diferentes organizaciones y articulaciones indígenas. Es así que en 1992 con la llegada de la democracia, Paraguay reconoce la preexistencia y derechos de los pueblos indígenas, en la nueva Constitución, aunque han sido las organizaciones no gubernamentales las que han abogado por los derechos de los pueblos indígenas e intentaron ganar influencia a nivel político.

## 2. Instrumentos Nacionales

### A. Constitución

La Constitución Nacional de la República del Paraguay, Publicada el 20 de Junio de 1992 en Asunción, dedica el capítulo V a los derechos de los pueblos

---

<sup>319</sup> Cfr., Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay, Asunción, 28 de agosto de 2008, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe\\_Comision\\_Verdad\\_y\\_Justicia\\_Paraguay\\_Conclusiones\\_y\\_Recomendaciones.pdf](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf), p.4.

indígenas, considerando la existencia de estos y definiéndolos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.<sup>320</sup>

Asimismo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar sus usos y costumbres en su entorno. Tienen derecho a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.<sup>321</sup>

Sobre el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, el Estado deberá de proveer gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de contraer obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.<sup>322</sup>

De igual forma les garantiza el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos y costumbres, con referencia a la educación y asistencia el Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal.

Algo característico en este país, lo encontramos en su constitución, pues en su numeral 66 establece que exonera a los miembros de los pueblos indígenas de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la Ley. Para nosotros es novedoso este derecho, puesto que las Constituciones anteriores no les otorgan esta distinción a los miembros de estos grupos indígenas.

---

<sup>320</sup> Cfr., Constitución Nacional de la República del Paraguay, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/par\\_res3.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm), s.n.p.

<sup>321</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 63.

<sup>322</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 64.

En los que concierne a los idiomas, Paraguay reconoce que es un país pluricultural y bilingüe, constituyendo al castellano y Al *guaraní* como idiomas oficiales y acepta la utilización de ambos.

## B. Leyes

- Estatuto de las Comunidades Indígenas

El principal instrumento legislativo referido a los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay es el Estatuto de las Comunidades Indígenas o mejor conocida como Ley No. 904/81, nace el 10 de Diciembre de 1981, teniendo como objetivo la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos. Además crea el Instituto Paraguayo del Indígena.<sup>323</sup>

La función principal del instituto, consiste en establecer políticas y programas para los Pueblos Indígenas, coordinar, fiscalizar, y evaluar las actividades indigenistas del sector público y privado. Además suma a varias instituciones gubernamentales, que llevan a cabo trabajos relativos a los pueblos indígenas, algunas cuentan con departamentos específicos para ello, incluyendo la Dirección General de Educación Escolar Indígena, la Dirección General de Salud Indígena, el Departamento de Pueblos Originarios de la SAS o la Unidad de Participación de Mujeres Indígenas del Ministerio de la Mujer. Se ha establecido una Comisión sobre Pueblos Indígenas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

En julio de 2009 se crea la Dirección de Derechos Étnicos por resolución de la Fiscalía General que figura en la estructura orgánica del Ministerio Público como parte del Gabinete de Apoyo Técnico conjuntamente con otras direcciones. Su

---

<sup>323</sup> Cfr., Ley 904/81, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95121/111874/F-754477083/PRY95121.pdf>, p. 1.

objetivo es colaborar con los agentes fiscales para la aplicación efectiva de las disposiciones especiales de carácter nacional e internacional vigentes en materia indígena. Con su apoyo fueron resueltos satisfactoriamente numerosos conflictos inter e intra-étnicos con la aplicación del derecho consuetudinario indígena, evitando así la alienación cultural de las penitenciarias.<sup>324</sup>

## VI. PERÚ

### 1. Antecedentes

Tras la conquista de nuevos territorios, los españoles arribaron a Perú, originando una nueva etapa para los pueblos indígenas, ya que estos fueron empleados en la minería, entre 1547 y 1570, época que marcó el apogeo de la extracción de azogue y plata. Y a partir de ahí se encuentran las primera señales del virreinato del Perú, donde los indígenas no solo contribuyeron al comercio de transporte o venta del mineral a España y toda Europa, sino que fueron parte de la estructura colonial, a pesar del poderío y explotación económica por parte de estos.<sup>325</sup>

Entre 1742 y 1781, se dan las primeras rebeliones de los pueblos indígenas, la de *Túpac Amaru II* fue una de ellas, luchó por la revalorización de la población indígena dominada, por los tributos, la mita y los diezmos hacia la corona española. Continúo la independencia política del Perú en el siglo XIX y la participación de peruanos en las Cortes de Cádiz en 1812 demarcando las profundas transformaciones de las etnias originarias en la etapa republicana.<sup>326</sup>

Estas rebeliones, dividieron en tres grandes grupos a la población peruana, el primero, lo conforman los indígenas, quienes fueron la base y sostén económico, la mano de obra de las minas, transporte y otras labores relacionadas a este sector económico, considerándose como el grupo con mayor masa

---

<sup>324</sup> Cfr., Dirección de Derechos Étnicos, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/direccion-de-derechos-etnicos-i1007>.

<sup>325</sup> Cfr., Donayre Montesinos, Christian, *Aspectos a considerar para la regulación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú*, Perú, Gaceta Constitucional, 2010, p. 26.

<sup>326</sup> Cfr., Basadre, Jorge, *Elecciones y Centralismos en el Perú: Apuntes para un esquema histórico*, Lima, Perú, Fondo Editorial, 2013, p. 19.

humana. El segundo se encuentra integrado por los hacendados, dando paso al caciquismo gracias a las nuevas tendencias de producción de la tierra en las haciendas y en tercer lugar se encuentran las pocas etnias andinas y amazónicas cuasi exentas de las influencias anteriores; este grupo se encontró fuera de la economía tributaria o trabajos serviles, por el difícil acceso a sus localidades.<sup>327</sup>

La República del Perú en 1821 tras la independencia inicia la Guerra del Pacífico o Guerra del Salitre, entre Chile, Bolivia y Perú, terminando este último derrotado, trayendo consigo la crisis en dicha nación, que dio inicio con un largo movimiento de revisión crítica acerca de la formación del país, que durará hasta entrada la década de 1940.<sup>328</sup>

Estos enfrentamientos beneficiaron a los pueblos indígenas, ya que les otorgo protección legal y reconoció sus derechos indígenas, su identidad y el derecho a sus territorios. Posteriormente entre 1990 a la fecha se les ha brindado a la población indígena mayor autonomía y protección legal, y se declaró de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las comunidades campesinas. Asimismo, el Estado reconoció como instituciones democráticas y autónomas a las organizaciones de trabajo comunal y uso de la tierra, respetando su desarrollo económico y administrativo.<sup>329</sup>

## 2. Instrumentos Nacionales

### A. Constitución

La Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, introdujo dos preceptos novedosos; uno referido al reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona, ya que en su artículo 2º, inciso 19 reconoce que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, debiendo el Estado reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la

---

<sup>327</sup> *Ídem.*

<sup>328</sup> *Cfr.*, Stavenhagen, Rodolfo, “*Derecho indígena y derechos...*”, *cit.*, p. 322.

<sup>329</sup> *Ídem.*

nación. Con referencia a su idioma, los peruanos tienen el derecho de utilizarlo ante cualquier autoridad mediante un intérprete.<sup>330</sup>

Consecuentemente el artículo 89 constitucional, se considera el apartado principal que aborda el tema de las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas en este país, es una norma simple pero en la que se agrupan diversos derechos para estas comunidades, ya que reconoce que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, les concede el derecho a tener una autonomía o autogobierno, considerando que esta será en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la Ley establece.

En esta constitución se les otorga a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, la oportunidad de ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas. La Ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.<sup>331</sup>

## B. Leyes

- Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El 6 de setiembre de 2011 se promulga la presente Ley, conocida también como Ley N° 29875, por su posibilidad de generar avances significativos en el lento y largo camino hacia el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, su objetivo es el de desarrollar los principios y procedimientos del derecho

---

<sup>330</sup> Constitución Política del Perú, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.constitucionpoliticadelperu.com/>, s.n.p.

<sup>331</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 149.



a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.<sup>332</sup>

La finalidad de crear esta Ley radica en formar un equipo de consulta, que representen a estos grupos indígenas, con el fin de alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

La Ley se rige por diversos principios de oportunidad, interculturalidad, buena fe, flexibilidad, condicionamiento, plazo razonable e información oportuna, todos ellos en aras de conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa que se tomaran a favor de sus comunidades.

Su artículo 6 establece que los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales, en su numeral 7, de manera muy particular establece los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, los cuales son:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> Cfr., Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7642.pdf>, p. 1.

<sup>333</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 7.

En los artículos posteriores se describen las etapas del proceso de consulta y las obligaciones que tienen las entidades estatales respecto al proceso de consulta.

- Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

La presente Ley se publica el 24 de abril de 2006, tiene por objeto establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando el derecho a la vida y a la salud, lo que permite salvaguardar su existencia e integridad.<sup>334</sup>

Esta Ley se crea por la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial en Perú, ya que estos grupos viven en zonas tan alejadas de la Amazonía que no pueden ser censados. Son hombres, mujeres y niños que no tienen un documento nacional de identificación, ni gozan de servicios de salud. Considerándose la población más olvidada. Pese a esto, el Ministerio de Cultura, el ente encargado de la protección de estas comunidades, estima que en el país hay aproximadamente 5 mil indígenas aislados o con muy poco contacto con el resto de la sociedad. Ellos estarían distribuidos en al menos 12 pueblos nómadas.<sup>335</sup>

Tan solo en el 2016 se crearon las tres reservas indígenas en este país, la *Isconagua*, *Murunagua* y *Mashco Piro*, todas se ubican en *Ucayali*, pero desde hace varios años existen las reservas territoriales *Madre de Dios* y *Kugapakori*, *Nahua Nanti* y otros, ubicadas entre *Madre de Dios*, *Cusco* y *Ucayali*.<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> Cfr., Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6757.pdf?view=1>.

<sup>335</sup> Cfr., Los indígenas aislados, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.survival.es/indigenas/aisladosperu>.

<sup>336</sup> Cfr., Perú tiene sus primeras tres reservas indígenas, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://es.mongabay.com/2016/07/peru-primeras-tres-reservas-indigenas/>.

La Ley no solo les garantiza sus derechos, sino que busca evitar que actividades como la tala ilegal, la minería ilegal y el narcotráfico afecten la supervivencia de estos pueblos aislados, garantizándoles su forma de vida, usos y costumbres.

- Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

Lima, a 2 de julio de 2011, bajo el Decreto supremo No. 058-2011-PCM se publica la Ley N° 29735, su objetivo es precisar el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que en materia lingüística se establecen en la Constitución Política del Perú. Reconoce el derecho a solicitar información en lenguas originarias y la publicación progresiva de información pública en dichas lenguas. En el desarrollo de proyectos de inversión en tierras de comunidades campesinas o comunidades nativas, los mecanismos de consulta y participación ciudadana se realizarán en la lengua originaria que predomina en dicha zona.<sup>337</sup>

Les brinda el derecho a ejercer, gozar y disponer de los medios de traducción directa o inversa que garanticen el ejercicio de sus derechos en todo ámbito, que una lengua originaria sea oficial, en un distrito, provincia o región, significando que la administración estatal la haga suya y la implemente progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, dándole el mismo valor jurídico y las mismas prerrogativas que al castellano.<sup>338</sup>

De la misma forma los documentos oficiales deberán de emitirse en castellano como en la lengua originaria oficial, con el mismo valor legal y aun cuando esta tenga reglas de escritura diferentes, tendrán ambos el mismo valor legal y siendo impugnables en cualquier instancia administrativa de la zona de predominio.

---

<sup>337</sup> Cfr., Ley N° 29735, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Ley29735Leydelenguas2011.pdf>, p. 1.

<sup>338</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 4, 10, 11, 13, 15.

Las entidades gubernamentales publicarán en sus páginas web o portales, las normas legales que incidan directamente en el quehacer de los integrantes de los pueblos originarios, en forma escrita y oral, en sus lenguas originarias; asimismo, deberán difundir las normas que afectan derechos o establecen beneficios a favor de las comunidades, a través de los mecanismos orales o escritos, que resulten idóneos, según cada caso concreto.

Sobre el desarrollo de proyectos de inversión en tierras de comunidades campesinas o comunidades nativas, los mecanismos de consulta y participación ciudadana se realizan en la lengua originaria que predomina en dicha zona y las entidades públicas y privadas implementaran de modo planificado y progresivo, políticas y programas de capacitación o contratación para que en las zonas del país donde una lengua originaria sea predominante sus funcionarios y servidores públicos se puedan comunicar con elocuencia en esa lengua.<sup>339</sup>

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Como bien sabemos, los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe son herederos y creadores de un importante patrimonio natural, cultural y social que ha sido erosionado por las políticas de exclusión, integración y asimilación. Es por ello que las reformas jurídicas impulsadas en los últimos años se consideran parte importante de los países de la región, pues constituyen un avance trascendental en el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de los Estados que la integran, así como también en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los indígenas.

Pero el reconocimiento de sus derechos se da debido a la organización y movilización de estos grupos que exigían el reconocimiento y la protección legal a los derechos indígenas. Movimientos que fueron determinantes en las transformaciones jurídicas y políticas establecidas por la mayor parte de los países en América Latina alcanzando su objetivo pues de manera progresiva se fueron incorporando los derechos de autonomía, identidad, representación política

---

<sup>339</sup> *Ídem.*

indígena, los usos y costumbres, consulta previa, libre determinación, recursos naturales, derechos lingüísticos, tierras, entre otros.

Esta incorporación de los derechos indígenas a nivel constitucional se da a partir de la creación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en 1989. Y algunos de los Países Latinoamericanos que han Incluido estos derechos son: Chile en 1989; Colombia en 1991; Paraguay en 1992; México en 1992 y 2001; Perú en 1993; Argentina en 1994; Bolivia en 1994; Guatemala 1996; Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999.

Si consideramos que las civilizaciones prehispánicas ostentaban rasgos generales muy similares a los que ofrecían, formas culturales contemporáneas del viejo mundo. Como ejemplo, encontramos el conocimiento tan desarrollado que poseían los mayas en astronomía o los incas y aztecas en sus sistemas de cultivo; a pesar de que en otros aspectos no las igualaran.<sup>340</sup> Esas similitudes ancestrales son semejantes al especial reconocimiento que le dan las constituciones y leyes de Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú a los derechos indígenas.

Reconocimiento que le brinda un gran aporte a la presente investigación, ya que nos ofrece un panorama más amplio sobre la protección y salvaguarda de los derechos indígenas que nuestro país debe de tener en cuenta. En las próximas líneas expondremos de forma más detallada una comparación de la legislación de estos 5 países, con la legislación de nuestro país.

Iniciando con el derecho al autogobierno, la Constitución Política Mexicana reconoce este derecho en el apartado A, del artículo 2º constitucional, estableciendo que podrán diseñar y ejercer de manera autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional, sin embargo no existe ninguna Ley que reglamente este proceso, como es el caso de Bolivia, donde existe la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” y la Ley del Régimen Electoral las cuales contribuyen a la existencia de una verdadera democracia,

---

<sup>340</sup> Cfr., Canals Frau, Salvador, *Las civilizaciones prehispánicas de América*, Buenos Aires, Argentina, sudamericana, 1976, p. 7.

dejando que cada municipio y región de manera libre establezca su propio reglamento, adecuando sus obligaciones, deberes y derechos de acuerdo con sus usos y costumbres, para que de esta manera puedan consolidar un sistema autonómico y elegir de manera democrática su forma de gobierno tanto político, como administrativo y con ello lograr la participación de estos pueblos indígenas en la toma de decisiones.

Si tomamos de referencia la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” de Bolivia y se propone una Ley que garantice los derechos de la fracción III del apartado A, del artículo 2º de la Constitución Mexicana, en la que se establezca el procedimiento que deben de seguir los pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Sera de suma importancia para evitar conflictos como el suscitado en el municipio de *Oxchuc*, Chiapas, México donde los líderes de 105 comunidades de *Oxchuc*, acordaron la expulsión de los partidos políticos de ese municipio y de ahora en adelante solicitan se les reconozcan sus procesos internos para elegir a sus autoridades por usos y costumbres, estos después de la destitución de la alcaldesa María Gloria Sánchez Gómez de esta cabecera municipal.<sup>341</sup>

México al igual que los cinco países que anteriormente se analizaron, protegen y reconocen el derecho a utilizar su lengua materna, en nuestro primer capítulo, se analizó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la cual se reconocen las 68 lenguas indígenas que existen en nuestro país y en el artículo 13, sobre el ámbito de distribución, concurrencia y coordinación de competencias, señala que se deberá de difundir en las lenguas indígenas nacionales cualquier contenido que establezca los derechos,

---

<sup>341</sup> Cfr., *Oxchuc*, por usos y costumbres elegirán ahora a sus autoridades, 16 de octubre de 2018, en: <https://www.servindi.org/18/08/2016/oxchuc-expulsa-partidos-politicos-y-con-usos-y-costumbres-elegiran-ahora-sus-autoridades>.

programas, obras y servicios dirigidos a comunidades indígenas, al respecto nuestra Carta Magna se ha traducido a 40 lenguas, otorgándole un reconocimiento y valor equivalente al español.<sup>342</sup> Este derecho se ha ido cumpliendo de manera paulatina.

Bolivia con la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, reglamenta la estructura, organización y funcionamiento de este Tribunal y establece los ordenamientos a los que se sujetarán los asuntos sometidos en su competencia, así como los procedimientos de las acciones que serán de conocimiento de los jueces y tribunales para el respeto y vigencia de los derechos y libertades constitucionales a favor de estos grupos étnico.

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, otorgándoles una cuota a las autoridades indígenas, respecto a la Ley, considera la justicia indígena originaria campesina, en el mismo nivel que la justicia ordinaria del Tribunal Constitucional plurinacional y el órgano electoral plurinacional, a los cuales se les consultara sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto, mediante sus usos y costumbres.

A diferencia de Bolivia, en México no existe ningún organismo que se encargue de manera especial de la justicia indígena, sin embargo, el organismo que debe de actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, y de las Instituciones y Organizaciones Sociales y Privadas en la materia, es el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Dicho instituto se creó en el 2003, pero sus operaciones iniciaron en el 2005 y ha jugado un papel fundamental puesto que promueve el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio

---

<sup>342</sup> Cfr., Constitución Mexicana, traducida en 40 lenguas indígenas, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.diariodequeretaro.com.mx/mexico/constitucion-mexicana-traducida-en-40-lenguas-indigenas/>.

nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y certifica a intérpretes y traductores indígenas. Es por ello que creemos indispensable que se debe de integrar y motivar a indígenas profesionales a que se incorporen en las instituciones encargadas de impartir justicia ya que en la actualidad existen un déficit en el número de abogados defensores indígenas, así lo indica el dictamen de la Segunda Comisión de Relaciones Exteriores el pasado 16 de agosto de 2017.

Dictamen que revela la existencia de 664 intérpretes y traductores registrados en el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas. No obstante, los gobiernos locales no solicitan su apoyo debido a que no cuentan con recursos económicos suficientes para pagar los honorarios de estos y actualmente existen alrededor de 8,000 personas indígenas detenidas en espera de una sentencia que los condene o los absuelva, sin embargo, solo hay 24 abogados defensores de oficio certificados en sólo 17 lenguas: *maya, purépecha, náhuatl, rarámuri, huichol, chinanteco, mazateco, mixteco, mixe, tzeltal, tzotsil, triqui, otomí, yaqui, amuzgo, chal, zapoteco y zaque*. Significando que únicamente 27% de los grupos étnolingüísticos se encuentran representados en la Defensoría Pública Federal.<sup>343</sup>

Por su parte Chile con la Ley Indígena, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas reconoce la pluriculturalidad étnica de la sociedad chilena, pero para que este reconocimiento se de en un Tribunal, solicita que sea acreditada la costumbre en un juicio, esto será mediante un informe pericial que deberá evacuar la Corporación de Desarrollo Indígena a petición del Tribunal, el que aceptara el uso de su lengua materna, acompañado de un traductor indígena.

Perú al igual que Chile, en la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece los criterios de identificación de los pueblos

---

<sup>343</sup> Cfr., Segunda Comisión, consultado el 16 de octubre de 2018, en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.senado.gob.mx/CP/pdfs/dictamenes/segunda/Dictamen\\_Segunda\\_Comision-Martes-22-Agosto-2017-810.pdf&gws\\_rd=cr&dcr=0&ei=l2EhWtueNpTyjwPC-4zACQ](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.senado.gob.mx/CP/pdfs/dictamenes/segunda/Dictamen_Segunda_Comision-Martes-22-Agosto-2017-810.pdf&gws_rd=cr&dcr=0&ei=l2EhWtueNpTyjwPC-4zACQ).



indígenas u originarios como sujetos colectivos, dichos criterios deben de ser cumplidos para poder poseer una identidad indígena u originaria.

Bolivia, México, Guatemala y Paraguay, no necesitan que los integrantes de estos pueblos indígenas acrediten ser parte de un grupo étnico, basta con nacer dentro de una comunidad indígena y considerarse parte de esté para gozar de una serie de derechos, donde se les concede una identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión, idioma, educación, salud, tradición histórica, instituciones, territorialidad, a administrar y crear medios y redes de comunicación, autonomía, de administrar sus recursos naturales, entre otros derechos establecidos tanto en sus Constituciones, como Leyes Estatales.

Aunque las Constituciones y Leyes de Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú reconocen los derechos de los pueblos indígenas, existen graves problemas de impunidad y violación a estos derechos, en especial a sus territorios, consulta previa y a la explotación de los recursos naturales no renovables. Como lo señala la investigación titulada Mapa de violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en Bolivia, del 24 de Octubre de 2017.<sup>344</sup>

Este estudio registra un total de 58 violaciones graves, entre estos casos se encuentra la investigación de la reedición del proyecto de la megarepresa El Bala en el 2007 y la adjudicación del Bloque *Liquimuni* en el norte de La Paz a la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en 2008. Además en el 2009, el gobierno aprueba el proyecto carretero que cruza el Territorio Indígena y Parque Nacional *Isiboro-Secure* en el 2009 lo que desata la octava marcha en defensa de dicho territorio que culmina con la represión violenta en *Chaparina* en el 2011.<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> Cfr., Bolivia: Presentan mapa de vulneración de los derechos de los PP. II., consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/24/10/2017/presentan-mapa-de-vulneracion-de-los-derechos-de-los-pueblos>.

<sup>345</sup> Cfr., Alto Comisionado ONU expresa preocupación a Chile por violencia contra pueblo mapuche, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.indh.cl/alto-comisionado-onu-expresa-preocupacion-a-chile-por-violencia-contra-pueblo-mapuche/>.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, planteó al Estado de Chile su preocupación por la situación en la Región de *Araucanía*, donde la discriminación, injusticia y desigualdad que ha generado el uso excesivo de la fuerza militar contra miembros de grupos indígenas se ha hecho presente. Luego de que se presentaran 28 recursos de amparo, principalmente en favor de niños y niñas afectados por violencia policial en la zona de conflicto *mapuche*. Aunque se han derivado 17 sentencias de la Corte Suprema donde se acredita el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales, Chile no reconoce sus derechos a nivel Constitucional.<sup>346</sup>

Guatemala, se encuentra en el ojo del huracán, tras detener de manera ilegal el 4 de Febrero de 2017 al Sr. Abelino Chub Caal, defensor de los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunitarios, acusado de cometer los delitos de usurpación agravada, incendio, coacción, asociación ilícita y agrupación ilegal de gente armada, debido a un lucha como técnico promotor social y comunitario en la Fundación Guillermo Toriello, acompañando a las comunidades asentadas en las sierras cercanas al Lago *Izabal* y en la cuenca del Río *Polochic* al nororiente de Guatemala.<sup>347</sup>

En su labor de promotor apoyaba organizando alianzas, acompañamiento en mesas de diálogo y negociación, se reunían con la institución pública y local agraria nacional, realizaba gestiones administrativas y políticas, en la búsqueda de soluciones a la certeza jurídica de la tierra y el ejercicio de los derechos colectivos del pueblo *q'eqchi'*.<sup>348</sup> Hoy en día, la situación actual de Abelino sigue siendo la misma, esperando a que el Ministerio Público presente las pruebas suficientes que solicitó el Juez.

Paraguay, tras un examen periódico universal de la ONU, se nota una reducción significativa de la pobreza en los pueblos indígenas, aunque el Consejo

---

<sup>346</sup> *Ídem.*

<sup>347</sup> *Cfr.*, Guatemala. Ecología Política y Pueblos Indígenas: Libertad para Abelino Chub Caal, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/06/01/guatemala-ecologia-politica-y-pueblos-indigenas-libertad-para-abelino-chub-caal/>.

<sup>348</sup> *Ídem.*

de Derechos Humanos formuló varias recomendaciones; en ellas, instaba a Paraguay a aprobar un proyecto de Ley para eliminar todas las formas de discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género, a desarrollar sistemas legales para prevenir y castigar la violencia contra mujeres y niñas, a reforzar la protección de los derechos de los pueblos indígenas. De igual forma se enfatiza en la falta de reglamentación con referencia a los derechos a la tierra y al consentimiento libre, previo e informado sobre los proyectos que les afectan a los pueblos indígenas.<sup>349</sup>

A diferencia de Paraguay, Perú tuvo un notable incremento de la violencia y la desprotección contra los grupos marginados, particularmente contra las mujeres y las niñas y los pueblos indígenas, pues se registraron 200 casos de protestas sociales, 70% de ellas estaban relacionadas con conflictos entre las comunidades y el gobierno por la propiedad, uso y disfrute de los recursos naturales, así como por la protección del medio ambiente.<sup>350</sup>

Destacando que los defensores y defensoras de los derechos humanos sufrían de hostigamiento, amenazas y agresiones en el contexto de las protestas sociales, especialmente de las relacionadas con riñas de tierras, territorios y medio ambiente. La policía hizo un uso innecesario y excesivo de la fuerza, incluso de armas letales, para reprimir las protestas. En octubre, Quintino Cereceda murió de un tiro en la cabeza cuando la policía dispersó una manifestación contra el proyecto minero en Las *Bambas*, región de *Apurímac*.<sup>351</sup>

---

<sup>349</sup> Cfr., Paraguay 2016/2017, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/paraguay/report-paraguay/>.

<sup>350</sup> Cfr., Perú 2016/2017, consultado el 16 de octubre de 2018, en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/peru/report-peru/>.

<sup>351</sup> *Ídem*.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA EN MÉXICO

#### I. EFECTOS DE LA REFORMA DE 2001 AL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL

La falta de reglamentación en el marco jurídico nacional sobre los pueblos indígenas, genera diversos problemas jurídicos y políticos implícitos en nuestro país, es por ello que conocer los alcances que se obtienen al reconocer los derechos de los pueblos indígenas a nivel constitucional, crear leyes que garanticen el ejercicio de estos derechos y armonizar las constituciones locales, permite la subsistencia e integración nacional de estos grupos étnicos.

Gracias a la lucha incansable por el reconocimiento de sus derechos y los movimientos que los pueblos indígenas han realizado a nivel local, nacional e internacional, con el apoyo de la sociedad civil y mecanismos internacionales, los derechos de estos grupos minoritarios se han ido reconociendo paulatinamente, logrando pasar de la exclusión histórica, al reconocimiento constitucional dentro del sistema jurídico mexicano.

Reconocer a nivel constitucional que México es una nación pluricultural y multiétnica, dio la pauta para alcanzar diversas transformaciones culturales, considerando que los pueblos indígenas encierran en sí un acervo de conocimientos únicos, cuya protección es fundamental para las próximas generaciones. Esta cultura posee una forma propia de hacer, decir y de aplicar el derecho que rige su vida en comunidad, basada en sus usos y costumbres.

Es así que las legislaciones mexicanas deben de reflejar el principio de igualdad jurídica contenida en la Carta Magna y de esta manera, armonizar las leyes, para que, cuando los indígenas entren en contacto con las Constituciones Locales y Leyes Nacionales, éstas contemplen el valor cultural y encuentren en estos instrumentos jurídicos una protección adecuada.

Hablando de manera muy específica, sobre el territorio que los pueblos y comunidades indígenas han ocupado y recordando la subordinación por la que

estos pueblos pasaron y en la actualidad se han visto sometidos, tal es el caso de los más de 5 mil indígenas desplazados en Chiapas, entre las comunidades de *Chenaló* y *Chalchihuitán*, derivado de una disputa territorial, donde perdieron su patrimonio el pasado noviembre de 2018,<sup>352</sup> dicho desalojo trajo como consecuencia la separación de sus estructuras tradicionales, pues si recordamos, la tierra para ellos representa el vínculo histórico donde la cultura puede transmitirse de generación en generación, pues alberga sus creencias, costumbres y tradiciones. En otras palabras la tierra es el vínculo espiritual que une a las comunidades indígenas.

Por lo antes expuesto, se considera que al reconocerles el derecho territorial a los pueblos indígenas, estos pueden practicar su propia cultura, hablar su lengua, conservar sus recursos naturales, mantener y desarrollar sus expresiones artísticas, gastronómicas, creencias religiosas, cosmovisión y preservar su historia, medicinas tradicionales, entre otros derechos intrínsecos.

Por otro lado, si nos referimos a los conflictos de orden penal, cabe señalar que los pueblos indígenas cuentan con sus propios sistemas jurídicos, políticos y culturales y sobre el tema de acceso a la justicia, incluyen los valores, principios y normas basadas en sus usos y costumbres, mismas que deben de ser consideradas por las instituciones federales, estatales y locales encargadas de administrar la justicia, ya que en la actualidad estos grupos étnicos tienen el doble de las dificultades al momento de acceder a la justicia, pues si consideramos la marginación en la que se encuentran y la falta de políticas interculturales de justicia, los indígenas llegan a tener un proceso judicial sin apego a la Ley.<sup>353</sup>

En la actualidad hay 8, 334 indígenas en las cárceles mexicanas, gran parte de ellos no han sido asistidos por un defensor e intérprete o traductor acompañante y en muchas ocasiones estos desconocen el motivo de su

---

<sup>352</sup> Cfr., El Universal, En Chiapas, dejan sin ayuda a caravana de indígenas desplazados, consultado el 02 de noviembre de 2018, en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/en-chiapas-dejan-sin-ayuda-caravana-de-indigenas-desplazados>.

<sup>353</sup> Cfr., 7 datos sobre los retos que enfrentan los indígenas en México, consultado el 02 de noviembre de 2018, en: <https://expansion.mx/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>.

aprensión, lo anterior lo informó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>354</sup>

El Estado de Chiapas en su artículo tercero transitorio establece que la Constitución Política Estatal se deberá de traducir, difundir de forma oral y escrita en un plazo no mayor a 12 meses de su publicación. Si consideramos que las reformas a esta Constitución Local, en la que se reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se da a partir del 17 de Junio 1999 y fue en el año de 2016 cuando el Poder Judicial de Chiapas tradujo a las lenguas *tzotzil*, *tzeltal*, *chol* y *zoque*, 4 mil ejemplares de este instrumento.<sup>355</sup>

El Estado chiapaneco fue omiso por 17 años, ya que el derecho a contar con instrumentos traducidos a su lengua, le ofrece a los pueblos y comunidades indígenas que no hablan, ni entienden español, puedan conocer sus garantías en su lengua materna y tener un acceso a la justicia más equitativa y apegada hacia la legalidad. Al igual que Chiapas, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, contemplan la traducción de la Constitución y Leyes Locales a las diversas lenguas existentes en cada uno de estos Estados.

Los anteriores ejemplos reflejan los alcances que se logran al reconocer, conservar e incluir el derecho consuetudinario en todos los ámbitos y niveles del quehacer público, pues valorar y potencializar la relación entre los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales y tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas constituye reconocer nuestra composición pluricultural, establecida en el párrafo primero del artículo 2º constitucional. Cuando estos derechos constitucionales no se encuentren protegidos ya sea porque son incumplidos o violentados, la propia Ley Suprema establece las diversas formas para que lo ordenado sea cumplido, esto es, los denominados medios de control constitucional, que a continuación se señalan.

---

<sup>354</sup> *Ídem.*

<sup>355</sup> *Cfr.*, Traducen a lenguas indígenas constitución en Chiapas, consultado el 18 de diciembre de 2018, en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/08/17/traducen-lenguas-indigenas-constitucion-en-chiapas>.

## II. CASOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Los preceptos constitucionales no son simples declaraciones, reglas o principios, sino mandatos que al surgir de un órgano público, constituyen normas obligatorias que exigen ser observadas, es por ello que se han establecido diversos aspectos para que lo ordenado sea estrictamente cumplido, estos son los denominados medios de control constitucionales.<sup>356</sup>

La protección de la Constitución involucra a todos los medios, instrumentos o instituciones que el Poder Constituyente ha estimado necesarios para mantener a los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones, lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos humanos. De esta manera, los medios de control constitucional tienen como efecto invalidar todos aquellos actos que sean contrarios a la Norma Fundamental.

Pero para que la Constitución proteja estos derechos humanos, deben de ser reconocidos y protegidos por ella, así como por los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo tanto, al hablar de los derechos de los pueblos indígenas, es indispensable indicar que el primer instrumento que a nivel internacional contempla de manera más amplia los derechos de los pueblos indígenas fue el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado el 27 de junio de 1989.<sup>357</sup>

El Convenio determina la protección de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de los pueblos indígenas, considerando que al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.<sup>358</sup>

Este derecho consuetudinario, es fundamental para la identidad de los pueblos indígenas, ya que definen los derechos, obligaciones y responsabilidades

---

<sup>356</sup> Cfr., Castro y Castro Juventino Víctor, Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, Vol. 1, México, Oxford University Press, 2001, p. 192.

<sup>357</sup> Cfr., El punto 1 del Artículo 7 del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, consultado el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107).

<sup>358</sup> Ídem.

de sus miembros con relación a los aspectos importantes de su vida cotidiana, cultura y visión del mundo. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual establece que:

El Derecho consuetudinario puede guardar relación con el uso y el acceso a los recursos naturales, los derechos y las obligaciones relacionadas con la tierra, la herencia y la propiedad, el desarrollo de una vida espiritual, el mantenimiento del patrimonio cultural y los sistemas de conocimiento, así como otros muchos asuntos.

La conservación de las leyes consuetudinarias puede ser un factor decisivo para mantener activa la vida intelectual, cultural y espiritual así como el patrimonio de los pueblos indígenas y las comunidades locales, quienes han abogado además por diversas formas de respeto y conocimiento de las leyes consuetudinarias al margen de sus propias comunidades.<sup>359</sup>

De esta manera podemos definir que el derecho consuetudinario es el conjunto de costumbres, prácticas y creencias que los pueblos indígenas y las comunidades locales aceptan como normas de conducta obligatorias, pues forma parte de su vida, dicho de otra manera los usos y costumbres de estos pueblos son sin duda alguna, las normas no escritas que los rigen.

No obstante el derecho consuetudinario no puede aplicarse o ejecutarse si no se encuentran reconocidos los derechos de los pueblos indígenas a nivel constitucional o en las leyes internas de aquellos Estados miembros que hayan adoptado dicho Convenio. Es por ello que la Organización Internacional del Trabajo nos establece los procedimientos para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. Son dos tipos de medidas que pueden ser tomadas en consideración por estos grupos étnicos para asegurar la aplicación del Convenio.

La primera medida que el Convenio, consiste en la coordinación de los pueblos indígenas y los gobiernos de cada Estado miembro que haya ratificado el Convenio, para que estos últimos reconozcan sus derechos, aplicando de manera

---

<sup>359</sup> Breves Reseñas sobre los Conocimientos Tradicionales: Publicaciones, Estudios y Documentos, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Ginebra Suiza, consultado el 19 de Junio de 2018, en: <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=3858>, p. 1.



efectiva el Convenio, a través del diálogo entre las partes interesadas, aplicándose los procesos tradicionales de los pueblos indígenas.<sup>360</sup>

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo, cada vez que estime necesario, solicitará a los Estados miembros una memoria periódica sobre la aplicación del Convenio, la que se revisará y presentará en una conferencia, con la intención de confirmar su efectiva aplicación y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, considerándose la esencia del Convenio.<sup>361</sup>

Las memorias se preparan según un formulario que contiene las preguntas y los temas precisos que deben ser abordados por el gobierno. El punto VIII de este formulario es importante, pues aunque no obliga, sí motiva al gobierno para que lleve a cabo consultas a los pueblos indígenas y posteriormente se creen iniciativas que contemplen estos derechos a nivel constitucional o en sus leyes.<sup>362</sup>

La segunda medida existente dentro de los procedimientos que se pueden realizar para la defensa de los derechos indígenas ante la Organización Internacional del Trabajo, consiste en la presentación de reclamaciones o quejas, mismas que podrá presentar cualquier Miembro ante la Oficina Internacional del Trabajo, ésta deberá ser contra otro Miembro que a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio del convenio.<sup>363</sup>

El Consejo de administración analiza la queja, la admite y la comunica al gobierno para que haga sus comentarios, hecho esto, el Consejo puede decidir si crea una comisión de encuesta encargada de analizar la queja. Por otro lado, en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de cada año, el informe de la comisión es sometido a la comisión de aplicación de normas de la conferencia que puede decidir examinar a profundidad ciertos casos individuales.<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> Cfr., Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, *op. cit.*, p. 2, Artículo 2.

<sup>361</sup> Cfr., *Ídem*, p. 10, Artículo 35.

<sup>362</sup> Cfr., Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, *Manual sobre los procedimientos en materia de convenciones y recomendaciones internacionales de trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2006, p. 42.

<sup>363</sup> Cfr., Constitución de la OIT: Propuestas para introducir un lenguaje incluyente a fin de promover la igualdad de género, Artículo 26, consultado el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_146261.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146261.pdf), p. 17.

<sup>364</sup> *Ídem*.

Dentro de estas conferencias los pueblos indígenas tienen la posibilidad de participar por medio de sus Delegados, el objetivo consiste en presionar y hacer llegar información nueva para colocar la queja de su Estado en particular en la lista de casos individuales, pues la comisión de aplicación de normas considerará toda la información que tenga a su alcance y si esta viene de los delegados aunque no esté dentro de la queja o dentro del informe de la comisión de expertos, la comisión la considerará en las conclusiones al realizar su informe.<sup>365</sup>

Acentuando que estos procedimientos forman parte de una técnica de presión por parte de la comunidad internacional, como método de vigilancia para la aplicación del Convenio, pero las consecuencias de este procedimiento son reducidas, pues carecen de efectos jurídicos obligatorios.

No obstante, los pueblos indígenas en México, cuentan con recursos de inconstitucionalidad para declarar ilegal determinado precepto que sea contrario al texto constitucional, permitiendo a un individuo defenderse por la ilegalidad o la inconstitucionalidad de un acto de autoridad. Este tipo de procedimientos, tiene como fin, mantener o reestablecer el goce de un derecho fundamental, que puede ser garantizado ya sea por la Constitución, Convenios o por Tratados Internacionales.

Los recursos antes mencionados abarcan todo el conjunto de medios que se utilizan para lograr, tanto el funcionamiento armónico y equilibrado de los órganos del poder, como la imposición coactiva de los mandatos fundamentales, en el supuesto de la violación o desconocimiento de la superlegalidad constitucional, estos son conocidos como mecanismos de control constitucional.<sup>366</sup>

Definimos al control constitucional como:

...el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en la que se asegura la vigencia de la libertad y

---

<sup>365</sup> Cfr., *Ídem*, Artículos 28 y 29.

<sup>366</sup> Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, p. 13.

de los derechos fundamentales del ser humanos. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.<sup>367</sup>

Considerando que la Constitución es el texto de carácter jurídico-político, por el cual se organiza y estructura un Estado. En la actualidad se utiliza el término “Constitución” como la norma suprema, norma fundamental o Ley de leyes, que regula, estructura y organiza la vida cotidiana del Estado.<sup>368</sup>

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los instrumentos previstos en ella, busca mantener y defender su supremacía y la validez del orden constitucional. Así lo señala en su artículo 133.

Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.<sup>369</sup>

Este numeral, le otorga a la constitución la jerarquía más alta en nuestro sistema jurídico, asimismo, le concede a los Jueces Federales como locales la capacidad de apreciar la inconstitucionalidad de las leyes. A esta facultad se le conoce como control difuso, en el cual se le encarga a los múltiples órganos la labor de velar por la eficacia de la Constitución.<sup>370</sup>

Debido a esta supremacía, la constitución prevé medios para su correcta observancia y el puntual cumplimiento de la mano de los órganos que tienen la función de ejercer dicho control. En este sentido, los medios de control

---

<sup>367</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 36.

<sup>368</sup> Cfr., Benítez Treviño, Humberto, Los medios de control constitucional a nivel local, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2009, p. 88.

<sup>369</sup> Cfr., Artículo 133, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, p. 144.

<sup>370</sup> Cfr., Sánchez Gil, Rubén A., “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P.IJ. 38/2002”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales, UNAM- IJ*, México, Numero 11, Julio – Diciembre de 2004, p.199.

constitucional establecidos por nuestra Carta Magna para proteger los derechos humanos, muy en especial los derechos de los pueblos indígenas en México tema que nos concierne, son:

- I. El juicio de amparo.
- II. Las acciones de inconstitucionalidad.
- III. Las controversias constitucionales.<sup>371</sup>

Por medio de estos tres procedimientos jurisdiccionales se protegen los derechos fundamentales, también se evalúan cuestiones de invasión de la soberanía de las entidades federativas, a través de un examen de concordancia y respeto de los actos realizados, lo cuales se consideran el objeto de la denuncia y se encuentran regulados en la Constitución Política. A continuación se analizarán de una manera más detallada y se expondrán algunos casos relacionados a la materia indígena.

#### 1. El juicio de amparo.

Es un medio jurisdiccional protector de los derechos humanos establecidos en nuestra Carta Magna, tiene como objetivo resolver conflictos que se presenten en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.<sup>372</sup>

---

<sup>371</sup> Recursos de protección jurisdiccional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consultado el 19 de Junio de 2018, en: [http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/sistemas\\_5\\_2\\_2.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_2_2.pdf), p. 2.

<sup>372</sup> Artículo 103, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 97.

Las partes que pueden intervenir en el presente juicio son:

- I. El quejoso
- II. La autoridad responsable
- III. El tercero interesado
- IV. El Ministerio Público Federal<sup>373</sup>

Existen dos tipos de juicio en el amparo, el amparo directo y el amparo indirecto, los órganos a quienes les corresponde conocer de estos tipos de amparos son:

En el amparo directo les compete a los tribunales colegiados de circuito y en algunos casos a la Suprema Corte de justicia de la Nación, procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que afecten la defensa del quejoso, y contra los cuales no exista algún otro medio de defensa, por medio del cual puedan ser modificados o dejados sin efecto.<sup>374</sup> La Suprema Corte de la Nación conocerá de aquellos amparos que considere necesario atraer, o en su caso, el amparo contra normas generales, en los que no exista precedente alguno cuya transcendencia sea nacional.<sup>375</sup>

Los juzgados de distrito y los tribunales unitarios de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo indirecto, así como las autoridades del orden común, interviniendo en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo.<sup>376</sup> Este tipo de amparo, procede contra normas generales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que originen perjuicios al quejoso, es decir que violen o afecten sus derechos

---

<sup>373</sup> Artículo 5, Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Junio de 2018, consultado el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf), p.3.

<sup>374</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 14, Artículo 33 y 34.

<sup>375</sup> Cfr., Artículo 107, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 101.

<sup>376</sup> Cfr., Artículo 35, de la Ley de amparo, *op. cit.*, p. 14.

humanos; contra actos de autoridad que no sean tribunales judiciales, laborales o administrativos.<sup>377</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Tesis: 1ª. CCXXXV/2013 reconoce que:

LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. El derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o pueblos indígenas, contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva de la situación de vulnerabilidad en que aquéllos se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, por ello, en dicho precepto se fijó un ámbito de protección especial que, sin tratarse de una cuestión de fuero personal, garantiza que sus miembros cuenten con la protección necesaria y los medios relativos de acceso pleno a los derechos de manera individual o colectiva.<sup>378</sup>

El juicio de amparo es un instrumento eficaz para la defensa de los derechos reconocidos en los instrumentos nacionales e internacionales. En este caso para la protección de los derechos de los pueblos indígenas que consideren vulnerados, permitiéndole a cualquier integrante de una comunidad o pueblo indígena interponerlo.

Destacando que en la sentencia de amparo, sus efectos beneficiará sólo a la o las personas promoventes, y no a la generalidad de la población, con fundamento en el artículo 107 constitucional como en el 76 de la Ley de Amparo.

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994, le concede al Poder Judicial de la Federación nuevas atribuciones y estructura. Pues crea dos vías para la solución de conflictos entre órganos del Estado, con la creación de dos instituciones fundamentales, las cuales son: La acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Las que analizaremos a continuación.

---

<sup>377</sup> Cfr., *Ídem*, Artículo 36.

<sup>378</sup> Tesis 1a. CCXXXV/2013 (10a.), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Agosto de 2013, Pág. 735.

## 2. Las controversias constitucionales.

Las controversias constitucionales son un mecanismo de control constitucional previsto en la fracción I, del artículo 105 de nuestra Carta Magna, fue incorporado con la reforma del 31 de diciembre de 1994.<sup>379</sup> Estudiándose desde dos puntos de vista: El primero de ellos, lo considera como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que darán atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado. El Segundo, se puede estimar como uno de los mecanismos contemplados por el Derecho Procesal Constitucional.<sup>380</sup>

En cuanto a sus características, la Tesis 100471.157 de la Novena Época establece:

- a) La controversia constitucional, se instaura para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
- b) La controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;
- c) Tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio;
- d) El proceso de la controversia constitucional, se realiza mediante la demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia;
- e) En cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral;
- f) Por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos;
- g) Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios

---

<sup>379</sup> Cfr., Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 de diciembre de 1994, consultado el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf).

<sup>380</sup> Cfr., Poder Judicial de la Federación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p.21.

impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.<sup>381</sup>

Respecto a las controversias constitucionales impugnadas por los pueblos indígenas el jurista Jorge A. González Galván señala que:

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca imaginaron, quizá, que llegaría a sus manos un asunto sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución y para resolverlos conforme a derecho, debieron no solamente aplicar estrictamente la técnica jurídica, sino también los fines del derecho a los pueblos indígenas: justicia, igualdad, bien común.

[...]

La decisión sería histórica y marcaría la pauta para la continuación del proceso de integración digna de los pueblos indígenas en el Estado, el derecho y la sociedad.<sup>382</sup>

De esta manera las controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los pueblos indígenas, representa la esperanza de estos para que sus derechos sean reconocidos y permita la inclusión de los usos y costumbres de estas etnias, para preservar el estado de derecho.

Como ejemplo se expone la resolución de la Controversia Constitucional 60/2015, promovida por el Municipio de *Eloxochitlán* de Flores Magón, Distrito *Teotitlán*, Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mencionado Estado, demandando la invalidez del artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, adicionado mediante Decreto 1291, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 21 de agosto de dos mil quince. El proyecto formulado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos propone:

---

<sup>381</sup> Tesis 1000471.157, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Apéndice 1917, Tomo II, Septiembre 2011, p. 4683.

<sup>382</sup> González Galván, Jorge Alberto, "La corte y los indígenas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, número 107, mayo-agosto de 2003, p.724.



PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.  
SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince; la cual, surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca.  
TERCERO Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.<sup>383</sup>

En el mismo proyecto, se resuelven en el mismo sentido las Controversias Constitucionales 61/2015, 62/2015, 63/2015, 64/2015, 65/2015, 66/2015 Y 67/2015, de los Municipios de San Juan *Tabaá*, Distrito Villa Alta; de *Mixistlán* de la Reforma, Distrito *Mixe*; de Santiago *Yosondua*, Distrito *Tlaxiaco*; de San Pedro Y San Pablo *Ayutla*, Distrito Santiago *Zacatepec, Mixe*; de Guelatao de Juárez, Distrito *Ixtlán* de Juárez; de Asunción *Cacalotepec*, Distrito *Mixe* y de Santa María *Yavesía*, Distrito *Ixtlán*, todos del Estado de Oaxaca.

La resolución a las anteriores Controversias Constitucionales, les salvaguarda el derecho que tienen los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a ser consultados previamente ante medidas que puedan afectarlos lo que da invalidez al artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que violaba el derecho a la consulta.

### 3. Las acciones de inconstitucionalidad.

Este medio de control se encuentra previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional, tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Se tramita en forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía, ya sea Ley, Tratado Internacional, Reglamento o

---

<sup>383</sup> Controversia Constitucional 60/2015 de la Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, Abril de 2017, Pág. 707.

Decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.<sup>384</sup>

Las acciones de inconstitucionalidad podrán promoverlas los legisladores, ya sean Diputados Federales o Locales, Senadores, que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que impugna. También las pueden promover el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de tales derechos de los Estados y del Distrito Federal.<sup>385</sup>

Sus características se encuentran señaladas en la Tesis 100471.157 de la Novena Época y son:

- a) La acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental;
- b) En la acción de inconstitucionalidad el promovente, eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma;
- c) En la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento, a diferencia de las controversias de constitucionalidad que se realiza mediante una demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia;
- d) En la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas;
- e) Los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la acción de inconstitucionalidad son contra normas generales.<sup>386</sup>

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas

---

<sup>384</sup> *Cfr.*, Fracción II, Artículo 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 99

<sup>385</sup> *Ídem.*

<sup>386</sup> Tesis 1000471.157, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, *op. cit.*, p. 4683.

por una mayoría de cuando menos ocho votos y no podrán volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna. Esto significa que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales.<sup>387</sup>

Tal es el caso de las últimas dos acciones de inconstitucionalidad número 84/2016 interpuestas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, donde se declara la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa y la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad *Maya* del Estado de Yucatán.<sup>388</sup>

En el acuerdo del 28 de Junio de 2018 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considero:

Este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 32/2012, así como la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, determinó que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del texto del artículo 2º constitucional a partir de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.<sup>389</sup>

---

<sup>387</sup> Cfr., Último párrafo de la Fracción II, Artículo 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 99.

<sup>388</sup> Cfr., Comunicado de Prensa DGC/190/18 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consultado el 09 de Julio de 2018, en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_190.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_190.pdf).

<sup>389</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, expediente 84/2016, Acción de Inconstitucionalidad, consultado el 09 de Julio de 2018, en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=205004>.

Con base en las consideraciones que en la resolución se exponen, señalamos que la obligación de consultar, no es solo un cumplimiento Constitucional o Convencional, sino la inclusión para garantizar y proteger el derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “Declara la invalidez del Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis”.<sup>390</sup>

Dicha resolución reitera que los legisladores se encuentran obligados a adicionar en el proceso legislativo una etapa que incluya la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, cuando se creen, reformen o deroguen leyes en las que sus derechos puedan verse trastocados. Cabe destacar que respecto a la inclusión y reconocimiento de los derechos de los pueblos, se está evolucionando de manera gradual a favor de estos.

### III. INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA INDÍGENA

Para el desarrollo de este apartado, consideramos indispensable citar el primer párrafo del apartado B del artículo 2° constitucional, donde se establece el fundamento por el cual la Federación, Estados y Municipios, se encuentran obligados a crear las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

La Federación, las entidades federativas 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 la vigencia de los derechos de los indígenas y el

---

<sup>390</sup> *Ídem.*

desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.<sup>391</sup>

La Federación, los Estados y los Municipios a través de sus instituciones y en la medida de sus respectivas competencias, deberán de atender con un enfoque pluricultural a los indígenas, ello, reconociendo y respetando sus sistemas normativos, lenguas y cultura para la elaboración de políticas públicas.

En nuestro país se crea la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas el 21 de mayo de 2003, su objetivo es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de México, fortalecerá la política social y el combate a la pobreza en nuestro país por medio del desarrollo regional, desarrollo social e inclusión y seguridad humana de acuerdo con el artículo 2º de su Ley y según lo establecido por el artículo 2º constitucional ya citado. Esta Comisión depende de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>392</sup>

Dentro del combate a la pobreza, encontramos en el informe de evaluación de política de desarrollo social de 2018 presentado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que México se encuentra lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales, puesto que 7 de cada 10 indígenas se encuentran en extrema pobreza, por ejemplo, el 75.5% de los jóvenes indígenas son pobres, la mitad de este grupo jamás ha cotizado seguridad social, pero el problema es aún peor, ya que el 92% de la población indígena que habita en zonas rurales no ha cotizado nunca.<sup>393</sup>

---

<sup>391</sup> Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 4.

<sup>392</sup> *Cfr.*, Artículo 1º, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *op. cit.*, p. 1.

<sup>393</sup> *Cfr.*, Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2018, consultada el 19 de Junio de 2018, en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS\\_2018\\_principales\\_hallazgos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx).

Creemos que existe una multiplicidad de programas sociales que buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, los cuales no siempre lo logran. Es por ello, que consideramos que se deben de crear instrumentos que sirvan como red de protección social hacia los pueblos indígenas, que incentiven a sus integrantes a trabajar en conjunto con los programas destinados a estos pueblos para reducir la pobreza en la que se encuentran emergidos.

Otro organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, es el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, mejor conocido por si siglas como INALI, se crea el 13 de marzo de 2003, tiene como propósito principal el de promover y conservar el uso de las lenguas indígenas de México. Pero a su vez, examina cuales son los mecanismos más adecuados para evitar la desaparición y extinción de antiguas lenguas indígenas que han existido desde tiempos prehispánicos y que hoy han caído en el olvido al contar cada día con menos hablantes.<sup>394</sup>

Por su parte, el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, tiene como fin promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, primer derecho que contempla nuestra Carta Magna.<sup>395</sup>

Este Consejo, está encargado de recibir y resolver quejas relacionadas con presuntos actos de discriminación, cometidos por particulares o incluso por autoridades, procurando siempre el reconocimiento y respeto de los derechos de aquellas personas que hayan sufrido o estén sufriendo de algún tipo de discriminación.

Dentro de los grupos en situación de discriminación reconocidos por el Comité, se encuentra el de etnias, que se encarga específicamente de cuestiones discriminatorias en contra de grupos indígenas y minorías étnicas, lo que para el

---

<sup>394</sup> Cfr., Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 2003, consultado el 09 de Julio de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI\\_041218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf), p.1.

<sup>395</sup> Cfr., Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio de 2003, consultado el 09 de Julio de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf), p.1.

antropólogo Yuri Escalante Betancourt, es aquel tipo de discriminación “[...] que se dirige contra personas y/o grupos que se distinguen por sus características raciales, culturales, nacionales o de cualquier otra que las asocie con un grupo que tengan una herencia en común”.<sup>396</sup>

Conforme a los reportes del 2015 al 31 de julio de 2016 dicho Consejo ha admitido 1,321 expedientes por quejas, 997 fueron en contra de establecimientos mercantiles que representan el 75%, la apariencia física, orientación sexual, identidad de género y discapacidad son las principales causas de discriminación que se denunciaron. Mientras que los principales derechos vulnerados fueron: la accesibilidad y la igualdad de oportunidades y de trato.<sup>397</sup>

Observamos que a pesar de existir actos discriminatorios cometidos ya sea por particulares o autoridades Federales, Municipales o Estatales, por distinción o exclusión basada en el origen étnico, por lengua o condición social en la que viven los integrantes de los pueblos indígenas, estos por desconocimiento, por desinformación, miedo o simplemente porque no saben leer, ni escribir, no denuncian estos actos de discriminación. Pese a que sus derechos se encuentran reconocidos en el artículo 2º de nuestra Carta Magna y en los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales suscritos por nuestro país.

En 1978, se crea la Dirección General de Educación Indígena, área especializada de la Secretaría de Educación Pública, orientada a: “[...] elaborar planes, proyectos, programas, metodologías, técnicas y capacitación profesional para ofrecer a los niños y las niñas indígenas un programa específico, que por las condiciones de la población requieren de atención especial”.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Escalante Betancourt, Yuri, *Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica o racial*, México, Formación y cuidado editorial, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009, p. 10.

<sup>397</sup> Cfr., Alista Conapred protocolo de servicios sin discriminación, consultada el 19 de Junio de 2018, en; <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/alista-conapred-protocolo-de-servicios-sin-discriminacion-318>.

<sup>398</sup> Martínez BuenaBad, Elizabeth, *La educación indígena e intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011, p. 2.

Dentro de los modelos para incorporar a las escuelas de nivel medio, medio superior o superior a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en 1996 da inició el programa de Educación Intercultural Bilingüe, creándose la licenciatura en etnolingüística, otorgándose a sus estudiantes material didáctico en lengua indígena.

Este programa tenía como principal atribución el de establecer normas pedagógicas, planes de estudio, métodos de enseñanza, materiales, realizar investigación en la materia, así como la promoción y protección del desarrollo de las lenguas indígenas, costumbres y formas de organización a través de sus cuatro áreas: Apoyos Educativos, Educación Básica, Fortalecimiento de Lenguas Indígenas y Formación Docente.

La Revista Internacional de Estadística y Geografía, establece que dos de cada tres niños de entre 6 y 14 años de edad que no están en la escuela son indígenas, y si bien, el índice de analfabetas hablantes de alguna lengua indígena disminuyó en el período de 2005 a 2010 del 34% al 27%, éste porcentaje sigue siendo cinco veces mayor que en la población no hablante de lengua indígena en el mismo grupo de edades.<sup>399</sup> En relación a lo anterior, datos del INEGI arrojan que en dicho grupo de edad un porcentaje de 4.9% es de población no indígena, contra un 8.3 % de hablantes de lengua indígena.<sup>400</sup>

De lo anterior, es posible percibir, que desde edades muy tempranas la educación se ha convertido en un factor determinante para aumentar o disminuir la brecha de desarrollo y oportunidades entre hablantes de lenguas indígenas y los que no lo son. Subrayando que México ha tenido avances en la defensa del derecho a una educación con calidad y equidad para los pueblos indígenas, pero esto se ha dado de una manera lenta y coyuntural, pues a pesar de que existen escuelas interculturales y bilingües en todos los niveles de nuestro país, estos no

---

<sup>399</sup> Cfr., Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía, consultada el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_20/rde\\_20.html](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_20/rde_20.html).

<sup>400</sup> Cfr., "Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas, 9 de Agosto de 2016" Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, consultada el 19 de Junio de 2018, en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf).



solo deberían de ser para este sector en especial, consideramos que desarrollar una educación intercultural para todos, acortaría la brecha de desigualdad social y evitaríamos el racismo. Además, se preservarían las lenguas indígenas, se fortalecería al personal docente de todo el país para que transmitan estas lenguas, a través de sus usos y costumbres. Asimismo, consideramos que los pueblos indígenas deben de participar en la elaboración de los contenidos educativos en su lengua materna.

#### IV. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

La protección y el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas inicia a nivel internacional, en los Tratados, Convenios y Decretos creados y ratificados con la inclusión de diversos países, México por su parte ha ratificado estos instrumentos internacionales y ha incluido estos derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de las Entidades Federativas, así como Leyes Federales y Locales que rigen el actuar del Estado.

Lograr el reconocimiento de estos derechos, ha sido un proceso difícil, considerando que somos un país mestizo y pluricultural, que por muchos años luchó para que esta diversidad cultural fuera reconocida. Es así, como el 1 de enero de 1994 surge en el Estado de Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, levantándose en armas contra el gobierno mexicano, buscando una respuesta inmediata a sus demandas y movilizándolo a la población chiapaneca en contra de las políticas del Estado, pobladores que en su mayoría pertenecían a los grupos indígenas.

El Ejército Zapatista, tenía como objetivo crear conciencia en la población para que se le reconocieran sus derechos y así lograr que el gobierno legisle a favor de ellos. A partir de ese planteamiento de origen revolucionario, que el mismo Emiliano Zapata proclamó durante su lucha revolucionaria de 1910 - 1919, despreciando el poder presidencial para poner adelante la consigna de Tierra y Libertad, este Ejército instaura un nuevo objetivo, un estilo nuevo de hacer política y desaparecer cualquier posibilidad de convertir el zapatismo en un instrumento

que sirva para alcanzar diputaciones, gubernaturas y demás cargos políticos electorales.<sup>401</sup>

Fue en el año de 1995 que el gobierno y los legisladores federales restablecieron el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, logrando avanzar en la construcción de varios acuerdos hacia el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. En febrero de 1996, los representantes del gobierno de Zedillo y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, firmaron los Acuerdos de San Andrés Larraínzar sobre “Derechos y Cultura Indígena”, convirtiéndose en el primer y único documento firmado entre las partes. Con este acuerdo se buscó garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado.<sup>402</sup>

Los acuerdos obligaban al Gobierno Federal a enviar a la Cámara de Legisladores las iniciativas de reformas constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El propósito central, consistía en terminar con la subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los grupos étnicos.

Como resultado se logra el 14 de agosto de 2001, la reforma constitucional en materia indígena más importante al artículo 2º, en su apartado A reconoce y garantiza los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, en tanto que el apartado B, contiene los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades, eliminar toda causa de discriminación, se establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

El Ejército Zapatista, logró firmar el acuerdo con el gobierno mexicano, destacando los principios básicos como: El derecho a la tierra, autogobierno, autonomía, a una libre determinación, al uso y goce de los recursos naturales, al desarrollo sostenible, a la cultura y a una lengua. De acuerdo con la Organización

---

<sup>401</sup> Cfr., Corrientes emancipadoras del siglo XX en América Latina. Movimiento zapatista, México, 2014, consultado el 17 de junio de 2018, <http://corrientesemancipadoras.blogspot.mx/>.

<sup>402</sup> Cfr., Aristegui Flores, María del Carmen, “Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre gobierno y zapatistas”, México, 2013, consultado el 17 de junio de 2018, <http://aristeguinioticias.com/3012/mexico/los-acuerdos-de-san-andres-larrainzar/>.

Survival International, son seis las áreas prioritarias que interesan defender de la cultura indígena, encontrándose: el territorio, la economía, la salud, la educación, lo político y la cultura.<sup>403</sup> Derechos que a continuación desarrollaremos.

## 1. Derecho a la tierra

El derecho a la tierra es un tema central en materia indígena, ya que representa uno de los factores más importantes para el desarrollo de sus prácticas e instituciones de los pueblos indígenas, debido a la conexión tan profunda que tienen con el universo.

En el año de 2001 como parte del reconocimiento de sus derechos, se da la reforma constitucional al artículo 2º, en su fracción VI, establece el derecho que los pueblos y comunidades indígenas tienen para acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como el uso y disfrute preferente de los recursos naturales donde éstos habitan, sin embargo, a pesar de la aseveración anterior, no se llevaron a cabo modificaciones o adecuaciones a la legislación con miras a cumplir tal derecho.

Si revisamos la legislación, el artículo 27 constitucional regula este derecho a la propiedad, cuyo párrafo primero establece que:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>404</sup>

Si consideramos que la Nación posee el derecho pleno sobre las tierras y aguas en su territorio, facultados para transmitir o no el dominio a los particulares, dando origen a la propiedad privada, integrada por tierras ejidales y comunales.

El concepto de propiedad privada en México, nace de este precepto, el que se encuentra ajeno a los pobladores originarios, pues para ellos, la tierra y sus

---

<sup>403</sup> Cfr., Organización Survival International, consultado el 17 de junio de 2018, <http://www.survival.es/>.

<sup>404</sup> Artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 30.

frutos pertenecían a la comunidad y recurrían a estos para su subsistencia como para el pago de tributos, totalmente contrario al que establece este numeral.

Continuando con el citado artículo y tras sufrir varias reformas, la fracción VII, establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de las poblaciones ejidales y comunales así como su propiedad sobre la tierra, señalando de manera particular, que la ley se encargaría de proteger la integridad de las tierras pertenecientes a los grupos indígenas, no obstante, no se establece de qué forma se llevaría a cabo dicha protección, ni un régimen especial de propiedad respecto de pueblos y comunidades indígenas.

Prueba de ello exponemos la Tesis: 2a./J.96/2002, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve a favor de las comunidades indígenas, en contra de sentencias de los tribunales unitarios al querer expropiarlos de sus propiedades particulares.

De las solicitudes administrativas de exclusión de propiedades particulares enclavadas en perímetros de superficie confirmados y titulados a favor de comunidades agrarias, efectuadas bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, actualmente son consideradas como asuntos jurisdiccionales de la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, fracción XIV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con los diversos numerales noveno, decimotercero, decimosexto, y transitorios 1o. y 2o. del mencionado reglamento. En congruencia con tal criterio, se concluye que en contra de las resoluciones que emita el Tribunal Unitario Agrario en relación con ese tipo de solicitudes resulta improcedente el recurso de revisión, ante el Tribunal Superior Agrario a que se refieren los artículos 198 de la Ley Agraria y 9o., fracciones I, II y III, de la ley orgánica citada, ya que la procedencia de dicho recurso está condicionada a la circunstancia de que la sentencia materia del medio impugnativo se dicte en juicios identificados con las hipótesis previstas en las fracciones I, II y IV del artículo 18 de la ley últimamente referida, esto es, en controversias por límites de tierras entre dos

o más núcleos de población ejidal o comunal, o entre uno o varios de estos sujetos colectivos de derecho agrario y uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; en los juicios relativos a la acción de restitución de tierras, bosques y aguas; así como en los de nulidad intentados contra actos de autoridades estatales en materia agraria.<sup>405</sup>

Por su parte, la fracción V del apartado A del artículo 2º constitucional reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas a conservar, mejorar y preservar la integridad de sus tierras. Que hasta el día de hoy nuestra Carta Magna, las Leyes Agrarias y los Órganos Federales que gozan de plena jurisdicción, han jugado un papel fundamental en la defensa de los estos derechos territoriales, sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer, pues no existe una reglamentación que marque cuáles son las consideradas tierras indígenas, cual es la protección y los alcances que el reconocimiento de sus tierras y territorios tendrán, ya que el territorio es parte esencial en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

De esta manera el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo estableció en sus artículos 13 y 14 La obligación de los Estados parte de respetar la relación que existe entre los pueblos y comunidades indígenas con sus territorios, como una parte fundamental de su sano desarrollo. Estableciendo el derecho a la propiedad y a la posesión de manera individual y colectiva, éste reconocimiento se fundamentó en el uso tradicional y en la ocupación de los pueblos en dichos territorios, y no en título alguno o registro legal que representare reconocimiento por parte del Estado.<sup>406</sup>

El Convenio 169 es para México un referente jurídico para el reconocimiento y respeto de los territorios indígenas, considerando el uso tradicional que estos le otorgan a sus territorios, señalando que el Estado deberá

---

<sup>405</sup> Tesis: 2a./J.96/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Agosto de 2002, P. 375.

<sup>406</sup> Véase, Artículos 13 y 14, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

de limitarse en proteger y salvaguardar este derecho natural de posesión o propiedad, a través de acuerdos o el otorgamiento de títulos de propiedad.

Para finalizar es importante resaltar que la relación que la naturaleza tiene con los pueblos indígenas es intrínseca pues en el territorio y espacio donde habitan se encuentra su historia, su pasado, su presente y su futuro y de ellos depende el aprovechar, conservar y defender su territorio.

## 2. Derecho al autogobierno

En nuestro país los pueblos y comunidades indígenas conservan y practican sus formas propias de autogobierno y se rigen por sus sistemas normativos, los cuales han evolucionado desde los tiempos precoloniales, estos son conocidos como usos y costumbres, y les sirven para defender su propia identidad.

Derecho reconocido en el artículo 2º constitucional, dividido en los apartados: A y B. El primero de ellos, contiene una lista de disposiciones, un paquete de derechos autonómicos, que tienen como fin garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Hablamos de los derechos de autogobierno, que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado, el derecho a diseñar y ejercer de manera autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.<sup>407</sup>

El apartado A señala los llamados derechos de autogobierno, determinando que los pueblos indígenas tienen autonomía para: Decidir sus formas internas de convivencia y su organización social; Aplicar sus sistemas normativos; Elegir a sus autoridades por usos y costumbres; Preservar y enriquecer sus lenguas, cultura e identidad; Conservar y mejorar su hábitat; Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra; y, Acceder a la jurisdicción del Estado.<sup>408</sup>

---

<sup>407</sup> Cfr., Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 2ª. ed., México, IJ-UNAM-Porrúa, 1999, p. 46.

<sup>408</sup> Cfr. Apartado A del Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 4.

Para el Doctor Emilio Rabasa:

Estos derechos configuran el régimen autonómico indígena sobre el que ninguna autoridad federal, local o municipal puede tener injerencia alguna. Es este el espacio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas fuera del cual se aplicarán todas las demás disposiciones del orden jurídico mexicano.<sup>409</sup>

De lo anterior, observamos que el Estado les reconoce a los pueblos indígenas, el derecho de autogobierno, otorgándoles la autonomía para decidir conforme al derecho consuetudinario, de la mano al apartado A del multicitado artículo 2º, limitando su aplicación a las garantías individuales, los derechos humanos, y en particular, a la dignidad e integridad de las mujeres.

De esta manera Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis aislada reconoce dicho derecho:

Conforme a la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...] los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, gozan de autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales; tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre éstas; asimismo, al aplicarles la legislación nacional deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.<sup>410</sup>

### 3. Derecho a la autonomía

Del anterior derecho de autogobierno y como lo establece la tesis: XI.2o.A.T.2.A,<sup>411</sup> los pueblos indígenas gozan de autonomía, la que deriva de la palabra autos- sí mismo y nomos- ley, por lo tanto, “[...] Autonomía es, la facultad

---

<sup>409</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 17.

<sup>410</sup> Tesis: XI.2o.A.T.2 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, Libro 7, Junio de 2014, P. 1622.*

<sup>411</sup> *Idem.*

de darse leyes a sí mismo [...]”.<sup>412</sup> Ahora bien, aplicando la autonomía al orden político, se entiende como aquella facultad de la que gozan los pueblos de darse leyes a sí mismos, es decir, de autogobernarse.

Con la reforma constitucional en materia indígena, del artículo 2º establece en su apartado A, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y su organización social, económica, política y cultural; Aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de asuntos internos; Elegir a sus autoridades y representantes por usos y costumbres; Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, cultura e identidad; Conservar y mejorar su hábitat y preservar sus tierras y territorios; Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra; y, Acceder a la jurisdicción del Estado.<sup>413</sup> Sin embargo, resulta importante señalar que éste tipo de autonomía queda subordinada a la soberanía total del Estado, entendiéndose por tanto, como una autonomía de tipo regional.

A nivel internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, reconoce en su artículo 4º, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse en cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>414</sup> Cabe señalar que el apartado A del artículo 2º, retoma de manera íntegra los derechos establecidos en la declaración, con excepción al financiamiento, pues en México no reciben ningún apoyo económico.

#### 4. Derecho a la libre determinación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el primer párrafo, apartado A, del artículo 2º, el derecho que reconoce y garantiza al Estado a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en su fracción II,

---

<sup>412</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 158.

<sup>413</sup> *Cfr.*, Apartado A del Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 4.

<sup>414</sup> *Cfr.*, Artículo 4º, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *op. cit.*, s.n.p.



le concede a estos aplicar sus sistemas normativos para resolver y regular conflictos internos.

No obstante, la Constitución señala que para disfrutar de este derecho, deberá de respetarse las garantías individuales, derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres, además de que estará sujeto a validación por los Jueces y Tribunales correspondientes, lo que pone en duda la verdadera libertad y autonomía para la aplicación de los procesos y sistemas normativos indígenas, dado que la última decisión la tiene el Estado.

Además, la fracción III del citado artículo establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades y representantes a través de sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Sin embargo, este derecho se encuentra condicionado, porque indica que en todo momento se deberá de velar por el respeto al Pacto Federal y a la soberanía de los Estados.

Por su parte el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece en el artículo 8, la obligación que tienen los gobiernos de los Estados parte, de aplicar la legislación nacional respecto a temas relacionados con pueblos indígenas, considerando sus costumbres y derecho consuetudinario, estableciendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a conservar y preservar sus costumbres e instituciones, siempre y cuando no sean incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por el orden jurídico nacional, respetando los métodos tradicionales de represión de delitos cometidos por algún miembro de pueblo o comunidad indígena.<sup>415</sup>

En el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reafirma lo asentado por el Convenio 169, estableciendo que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres de conformidad con las normas institucionales de derechos humanos. De igual forma, establece el artículo

---

<sup>415</sup> Cfr., Artículo 8, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

35, el derecho de los pueblos indígenas para determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.<sup>416</sup>

No obstante, observamos que el derecho consuetudinario se considera como una amenaza para los sistemas jurídicos nacionales, y no como un complemento el cual favorece a la multiculturalidad, ya sea por factores sociales, cuestiones económicas, que trastocan intereses, como por ejemplo la preservación de los territorios indígenas, donde muchos de estos han sido desplazados de sus territorios ya sea por violencia política o en otros casos por actividades extractivas.

Es así, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación señalando:

El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano [...] Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado Mexicano.<sup>417</sup>

##### 5. Derecho a los recursos naturales

La reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 al artículo 2º, en el apartado A indica que: Reconoce y garantiza el derecho a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder al uso preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, dictando las medidas necesarias para evitar la destrucción de los

---

<sup>416</sup> Cfr., Artículo 34 y 35, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>417</sup> Tesis: 1a. XVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, Febrero 2010, P. 1114.*

elementos naturales y los daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.<sup>418</sup>

En materia ambiental, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección del medio ambiente, en el artículo 15, apartado XIII señala que se “Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables”.<sup>419</sup>

Es importante señalar que el derecho a un medio ambiente adecuado engloba a su vez diversos derechos que lo conforman como lo son: el derecho a la información ambiental, el derecho a la participación social en la toma de decisiones que tengan que ver con el medio ambiente o bien el derecho a exigir la protección ambiental y reparación en caso de daño ambiental. No obstante, la riqueza del país ha llevado a que diferentes grupos o sectores de la sociedad, se interesen en ella, algunos velando por su protección, estudio y manejo, pero otros, interesados en su explotación.

Es por eso que en el ámbito internacional, el artículo 15 del Convenio 169 protege de manera especial los recursos naturales que se encontraren en territorios indígenas, reconociéndole a los grupos étnicos el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos, que comprenden tanto los renovables como los no renovables. Sin embargo, cuando los recursos fueren considerados de uso exclusivo del Estado en el que habitaren dichos pueblos y comunidades, los gobiernos deberían establecer métodos de consulta para determinar si sus intereses pudieren verse afectados y en qué medida, antes de llevar a cabo cualquier medida al respecto.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Cfr., Apartado A del Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 4.

<sup>419</sup> Artículo 15, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>420</sup> Cfr., Artículo 15, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

## 6. Derecho al desarrollo sostenible

Vincular el concepto de desarrollo al progreso material, que incluye los aspectos políticos, económicos y sociales, los cuales brindan bienestar general y servicios básicos a la población, generando el incremento de la equidad, inclusión y empatía con los problemas de la población. Pero las necesidades actuales van más allá, pues tienen relación desde diferentes dimensiones como lo espiritual, biológico, psicológico, cultural, incluyendo los aspectos ya mencionados.

Enfocándonos en el desarrollo sostenible de los derechos humanos en materia indígena, tema relevante en nuestro país, que tiene una composición pluricultural, con una historia que expone el rezago, las desigualdades y la discriminación por la que han vivido por décadas los grupos étnicos, lo que ha provocado un fuerte atraso social y económico, así como la falta de oportunidades para sus integrantes, convirtiéndolos en uno de los sujetos más vulnerables en nuestra sociedad; negándoles el acceso a beneficios sociales y económicos, básicos e indispensables para obtener una vida digna.

El desarrollo humano a los indígenas le brinda un sentido de pertenencia, la posibilidad de mejorar sus condiciones económicas y sociales, incluyendo el acceso a la educación, empleo, capacitación profesional, vivienda, salud, seguridad social y en general, a una vida sin discriminación alguna.

En cuanto al desarrollo sostenible, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, un “desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.<sup>421</sup>

Por su parte el Banco Mundial, nos brinda una definición más práctica sobre el desarrollo sostenible, el que “[...] comprende la viabilidad económica, ambiental y social, que se puede alcanzar administrando racionalmente el capital físico,

---

<sup>421</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 65º Periodo de sesiones, consultado el 17 de junio de 2018, en: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>, s.n.p.

natural y humano".<sup>422</sup> Dichos conceptos son importantes, porque permiten una mejor comprensión de la situación, necesidades y expectativas, no sólo de las comunidades indígenas, sino de la sociedad mexicana en general.

Considerando que los pueblos indígenas deben tener garantizado el acceso a la posesión y manejo de sus tierras, territorios, recursos naturales; al reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, que se traducen en la libre determinación, la autonomía política y jurisdiccional necesaria para elegir su forma de gobierno, según sus usos y costumbres.

Las políticas públicas, programas y acciones estatales que se dirijan hacia este grupo minoritario, dependerá de la eficacia de los tres órdenes de gobierno, pues las acciones que estos realicen les ofrecerá a los pueblos indígenas condiciones de vida adecuadas.

## 7. Derechos Lingüísticos

El derecho a practicar un idioma propio, es un derecho que se destina no solamente a los individuos como particulares, sino también a las colectividades. Según José Cobo, los idiomas indígenas son lenguas no escritas que han sobrevivido de una generación a otra, gracias a la práctica oral, a pesar de la agresión lingüística que han sufrido, debido al aprendizaje clásico y por supuesto al no reconocimiento de las lenguas tradicionales.<sup>423</sup>

Los derechos lingüísticos están enunciados en la Declaración Internacional de Derechos Lingüísticos, en su artículo 3º establece que debe de ser reconocido el derecho de todo miembro de una comunidad lingüística a hablar su propia lengua en privado o en público a utilizar nombres que pertenezcan a un grupo indígena o se escriba en alguna lengua, convivir o asociarse con los miembros de otras comunidades, de mantener y desarrollar su propia cultura y todos los

---

<sup>422</sup> *Ídem.*

<sup>423</sup> *Cfr.*, Martínez Cobo, José, *op. cit.*, p. 39.

derechos ligados al idioma comprendidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>424</sup>

Los derechos antes descritos le dan la pauta a este grupo minoritario a figurar de manera muy especial, pues su identidad y cultura le dan un matiz que los caracteriza al resto de los seres humanos. Si las lenguas maternas se consideran como el distintivo para cada integrante de estos grupos, enseñárselo a las futuras generaciones trasmite esa riqueza cultural incalculable para interpretar su identidad y así tener un impacto en la inclusión y equidad para estos grupos, lo cual permitirá reducir la discriminación y evitar la extinción de una cultural, llena de tradiciones, recuerdos, modalidades únicas de pensamiento y expresión, riqueza gastronómica y espiritual, que son recursos valiosos necesarios para lograr un futuro mejor, que nos enseñan el respeto y armonía con la naturaleza.

El Convenio 169 de la OIT, en sus artículo 26 al 30 establece que la enseñanza en las escuelas en el idioma propio es uno de los derechos lingüísticos y un derecho cultural.<sup>425</sup> Conjuntamente al tema de la educación la Ley General de Educación en su artículo 7, fracción IV, promueve la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, promoviendo en su artículo 21, capacitación para que los maestros se certifiquen como bilingüitas en la lengua indígena que corresponda y el español, adaptando los sistemas a los diversos grupos indígenas del país.<sup>426</sup>

De esta manera el 13 de marzo de 2003 el gobierno mexicano crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, reconociendo las lenguas indígenas y al español como lenguas nacionales, con validez para cualquier asunto o trámite de carácter público o para la gestión, servicios e información pública. Facultando al gobierno mexicano en sus distintos niveles para

---

<sup>424</sup> Cfr., Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, consultada el 17 de junio de 2018, en: <http://www.arnaud-bernard.net/declaration/francais/declarations/dudl.html>, p.1.

<sup>425</sup> Cfr., Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>426</sup> Cfr. Artículos 7 y 21, Ley General de Educación, consultada el 17 de junio de 2018, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf), pp. 2 y 13.

la creación de instituciones que atiendan y resuelvan los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

En los años transcurridos desde la publicación de la reforma constitucional, numerosas legislaciones federales han sufrido modificaciones para adecuar su contenido al nuevo mandato que reconoce la pluriculturalidad del Estado Mexicano. Como ejemplo, encontramos las reformas procesales en materia penal, civil y en justicia de menores relacionada con las formas especiales de protección al ejercicio de los derechos lingüísticos y culturales de los miembros de los pueblos y las comunidades indígenas.

#### 8. Derecho a la cultura

Al respecto, el artículo 2º constitucional en su apartado A, fracción IV establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para preservar y enriquecer todos aquellos elementos que sirvan para integrar la cultura indígena.

Si consideramos a la cultura, como el conjunto de características específicas que permiten diferenciar una comunidad determinada de otra, como lo son las lenguas maternas, creencias, conocimientos, instituciones, tradiciones, vestimenta, jerarquías o bien las prácticas sociales, económicas o religiosas dentro de un pueblo o comunidad y que normalmente se transmiten oralmente y que son parte de su forma de vida, de pensar y sentir, estas se transmiten de generación en generación a lo largo de la historia y establecen en gran medida la forma de conducirse en una determinada sociedad. Sin embargo, resulta relevante señalar que ésta nunca es estática, pues varía según evoluciona el grupo social.

Es así que el párrafo tercero del artículo 2º constitucional, protege y aplica las disposiciones constitucionales en materia indígena a éste grupo que contempla el sentimiento de identidad o pertenencia. Ya que la cultura es una característica importante, considerando que tiene un papel fundamental en la vida de los pueblos y comunidades indígenas, pues les otorga armonía entre los que la integran, traspasando esta cordialidad a los pueblos y naciones, que contribuye a una convivencia fraterna.

A nivel Internacional se habla del derecho a la identidad cultural, el que actualmente se encuentra reconocido como un derecho humano y el único requisito para la titularidad de éste derecho es justamente la condición de ser humano, lo que trae consigo su protección internacional.<sup>427</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 27 protege y reconoce el derecho a la identidad cultural, estableciendo que los Estados con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas deberán de reconocer el derecho de las mismas a su propia vida cultural y a profesar y practicar su religión y el uso de idioma.<sup>428</sup>

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial hace lo propio al prohibir la discriminación por motivos de raza, color, linaje, origen nacional o étnico.<sup>429</sup>

La Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales reconoce en su artículo 5 el derecho a la identidad y al desarrollo de su propia vida cultural tanto nacional como internacional, así como el derecho de los pueblos y comunidades a decidir si desean mantenerla, adaptarla o enriquecerla.<sup>430</sup>

La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas establece en su artículo 1, la obligación de los Estados de proteger la existencia e identidad nacional, étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios, brindando las condiciones necesarias para su promoción y preservación.<sup>431</sup>

---

<sup>427</sup> Cfr., Conferencia mundial de derechos humanos, *El tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, p. 101.

<sup>428</sup> Cfr., Artículo 27, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>429</sup> Cfr., Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, *op. cit.*, s.n.p.

<sup>430</sup> Cfr., Artículo 5, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, consultado el 17 de junio de 2018, [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13161&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13161&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>431</sup> Cfr., Artículo 1, Los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, consultado el 17 de junio de 2018, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.



Por su parte, en el artículo 1 de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, señala que, “Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos, así como el derecho y deber de desarrollarla y su carácter como patrimonio común de la humanidad”.<sup>432</sup>

Para finalizar es conveniente mencionar que los Gobiernos de los Estados tienen la obligación a través de medidas especiales de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas respetando siempre su identidad social y cultural, así como sus costumbres, valores, tradiciones e instituciones de manera individual o colectiva, siempre que no resulten incompatibles con los derechos fundamentales.<sup>433</sup>

---

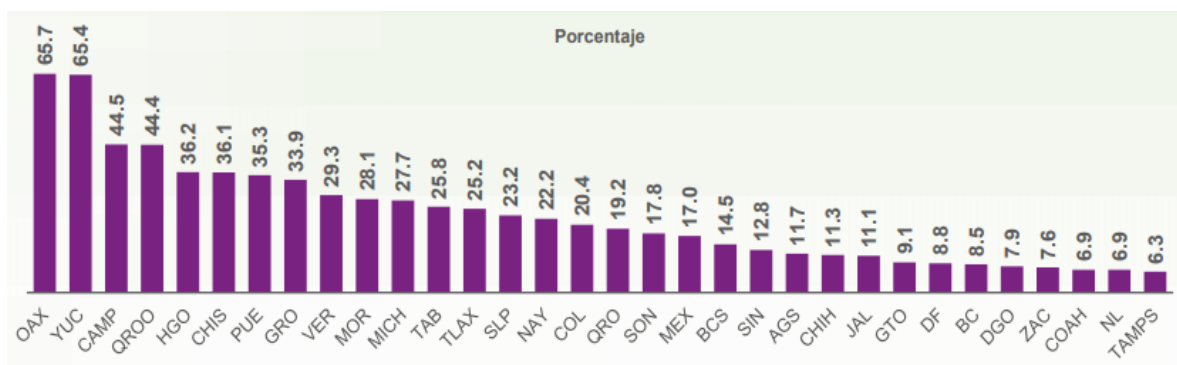
<sup>432</sup> Cfr., Artículo 1, Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, consultado el 17 de junio de 2018, [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13147&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

<sup>433</sup> Cfr., Artículos 2, 4, 6 y 8, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, *op. cit.*, s.n.p.

## V. EFECTOS QUE PRODUCE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA INDÍGENA

1. Revisión y análisis en la legislatura local y federal para determinar cuáles entidades federativas incurren en omisión legislativa en materia indígena.

Antes de comenzar con el análisis del presente apartado, es indispensable conocer la distribución espacial de la población indígena, de acuerdo a los datos de la Encuesta Intercensal del 15 de marzo de 2015, en la que 25, 694, 928 nativos se autoreconocen indígenas, el 48.7% son hombres y el 51.3% son mujeres, de los Estados con mayor población indígena se encuentran Oaxaca, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Hidalgo y Chiapas.<sup>434</sup>



Gráfica 1. Porcentaje de población indígena en México por Estado. (Fuente: INEGI)

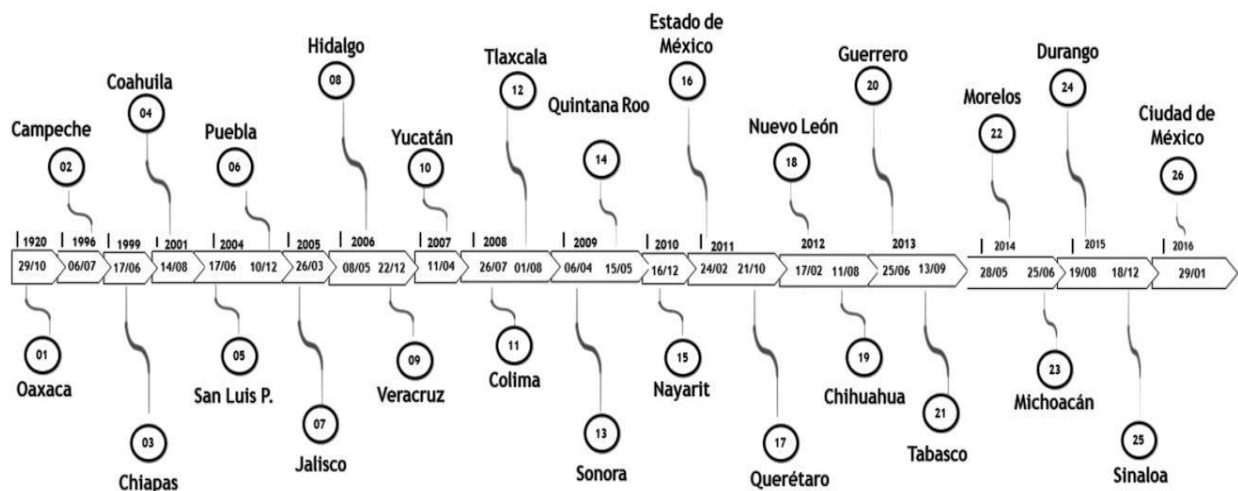
Cabe recordar que en México los derechos de los pueblos indígenas fueron reconocidos mediante la reforma al artículo 2º constitucional del 14 de agosto de 2001, Decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación, señalando en su artículo segundo transitorio que al entrar en vigor esta reforma el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las

<sup>434</sup> Cfr., Encuesta Intercensal 2015, Principales resultados del Instituto Nacional de Estrategias y Geografía, consultado el 18 de diciembre de 2018, en: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf), p. 73.

adecuaciones a las Leyes Federales y Constituciones Locales que procedan y reglamenten lo estipulado en dicha reforma.<sup>435</sup>

Es importante acentuar que una de las obligaciones del Estado Mexicano es garantizar, respetar y promover los derechos humanos y una de las medidas más importantes es llevar acabo la armonización de las normas, para con ello garantizar la efectiva positivación de los derechos indígenas.

De esta manera exponemos la siguiente línea del tiempo, permitiéndonos identificar que Estados de la República Mexicana reconocían los derechos de los pueblos indígenas a nivel local previo a su reconocimiento constitucional del 2001 a nivel Federal.



Gráfica 2. Línea del tiempo sobre la evolución del reconocimiento constitucional de derechos indígenas por entidad federativa. (Fuente: Elaboración propia)

El Estado pionero en reconocer y salvaguardar los derechos de sus pueblos y comunidades indígenas es Oaxaca, teniendo en cuenta que es el Estado con mayor población indígenas en el país, con el 65.7% de habitantes indígenas. Le siguen Campeche con el 65.4% y Chiapas con el 44.5%.

<sup>435</sup> Cfr., Decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, consultado el 18 de diciembre de 2018, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001).

A continuación se presentan los siguientes cuadros comparativos, los que nos permitirán conocer qué Estados han armonizado su constitución y cuales aún no reconocen los derechos de los pueblos indígenas:

Estados con constituciones armonizadas
1. Campeche
2. Chiapas
3. Chihuahua
4. Ciudad de México
5. Coahuila de Zaragoza
6. Colima
7. Durango
8. Guerrero
9. Hidalgo
10. Jalisco
11. Estado de México
12. Michoacán de Ocampo
13. Morelos
14. Nayarit
15. Nuevo León
16. Oaxaca
17. Puebla
18. Querétaro de Arteaga
19. Quintana Roo
20. San Luis Potosí
21. Sinaloa
22. Sonora
23. Tabasco
24. Tlaxcala
25. Veracruz Ignacio de la Llave
26. Yucatán

**Tabla 1.**

Estados que no han armonizado su constitución
1. Aguascalientes
2. Baja California
3. Baja California Sur
4. Guanajuato
5. Tamaulipas
6. Zacatecas

**Tabla 2.**

Podemos observar en la Tabla 1. a los 26 Estados que han incluido en sus constituciones locales los derechos de los pueblos indígenas, han cumplido con lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma al artículo 2º constitucional del 14 de agosto de 2001 y en la Tabla 2. a los 6 Estados que aún

no reconocen estos derechos y después de 18 años tiene una deuda con sus pueblos originarios al no salvaguardar sus derechos en sus constituciones locales.

Con base a la Gráfica 2., determinamos que los estados de Oaxaca, Campeche y Chiapas ya reconocían los derechos de los pueblos indígenas previo a la reforma del artículo 2º constitucional y Coahuila fue el único Estado que armonizó su Constitución después de dicha reforma.

Con fundamento en el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma al Artículo 2º constitucional del 14 de agosto de 2001, podemos determinar que los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Tamaulipas y Zacatecas no han ejecutado el mandato constitucional, el que ordena a las Legislaturas de las Entidades Federativas, realizar las adecuaciones correspondientes a las Constituciones Locales reconociendo y garantizando los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Hasta el momento estos 6 Estados han sido omisos en dar cumplimiento a lo aprobado en el Decreto de reforma al artículo 2º constitucional de 2001. No obstante, si consideramos que omitir no es solo la falta de haber dejado de hacer algo que es relevante para una actuación determinada, al mismo tiempo es aquella falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, descubrimos que después de dicha reforma del 2001 varios Estados demoraron en armonizar sus constituciones, tal es el caso de San Luis Potosí y Puebla que tardaron tres años en reconocer los derechos de sus pueblos y comunidades indígenas, a pesar de contar San Luis Potosí con el 23.2% habitantes indígenas y Puebla con el 35.3% de nativos en su Estado.

En la misma omisión legislativa se encuentran los Estados de Jalisco, Hidalgo, Veracruz, Yucatán, Colima, Tlaxcala, Sonora, Quintana Roo, Nayarit, Estado de México, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua, Guerrero, Tabasco, Morelos, Michoacán, Durango, Sinaloa y la Ciudad de México, pues aunque han armonizado sus constituciones entre los años del 2004 al 2016, el tiempo que pasó para que reconocieran estos derechos fue extenso, si se considera que la

reforma al artículo 2º Constitucional se dio en el 2001 y dejó en abandono y sin reconocimiento a estos pueblos indígenas por más de tres años, vulnerables y con una justicia aislada del derecho consuetudinario.

Los derechos que se les reconocen a los pueblos indígenas en México son:

DERECHOS
Derecho a tener una Personalidad Jurídica y patrimonio propio
Derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad
Derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio
Derecho de Identidad
Derecho a una consulta previa, libre e informada
Derecho al Acceso a la Justicia
Derecho a la no discriminación
Derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocido en la presente Declaración.
Derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones
Derecho a desempeñar los cargos públicos y de elección popular
Derecho a preservar su cultura
Derechos laborales
Derecho de Autonomía
Derecho a la libre determinación o autodeterminación
Derecho consuetudinario
Derechos Lingüísticos
Derecho a la Educación bilingüe
Derecho a la tierra y el territorio
Derecho al uso y disfrute de los recursos naturales
Derecho a nombrar representantes ante los ayuntamientos
Derecho a practicar sus creencias espirituales
Derecho que se le conozca su composición Pluricultural, Pluriétnica y Multilingüística
Derecho a Autogobierno
Derecho a la salud
Derecho a que se traduzcan cualquier información a su lengua
Derecho al uso y desarrollo de sus sistemas médicos tradicionales
Derechos de los Migrantes Indígenas
Derecho a una Vivienda
Derecho al Desarrollo Sustentable
Derecho a la libre asociación
Derecho a tener sistemas de comunicación

**Tabla 3.**

En la Tabla 3. se localiza la relación específica de los derechos que se le reconocen a los pueblos indígenas en México y se sugiere consultar el Anexo 2 de

la presente investigación para conocer de manera detallada los derechos que cada uno de los 26 Estado contempla a favor de estos grupos étnicos.

Con referencia al derecho que tienes los pueblos indígenas a que se traduzca cualquier información a su lengua, lo consideramos primordial, pues en México existen 68 lenguas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas desde el 2015 ha coordinado la traducción de la Carta Magna en diez lenguas indígenas, las variantes indígenas son: *ch'ol* de Tabasco, *chontal* de Tabasco, *mixteco* del oeste de la costa, *zapoteco* de la planicie costera, *pima* del norte, *tarahumara* del norte, *tepehuano* del norte, *yaqui*, *mayo* y *zoque* del norte alto.<sup>436</sup> Hasta este momento nuestra Carta Magna se ha traducido a 40 lenguas maternas y a más de 120 variantes.<sup>437</sup>

En el caso específico de las Constituciones Locales, Chiapas reconoce el 17 de Junio de 1999 el derecho a contar con instrumentos traducidos a su lengua, otorgándole un plazo no mayor a 12 meses para su cumplimiento a partir de su publicación, omitiendo ejecutar este derecho que se da 17 años más tarde.

Con referencia a las leyes que cada uno de los 32 Estados de la República cuenta, Aguascalientes, Baja California, Guanajuato y Zacatecas a pesar de no reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a nivel Constitucional, cuentan con Leyes especiales para proteger estos derechos.

Por su parte Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Jalisco, el Estado de México, Michoacán de Ocampo y Tamaulipas no cuentan con Legislaciones que garantice y proteger la efectiva aplicación estos derechos, incurriendo en una omisión legislativa.<sup>438</sup>

---

<sup>436</sup> Cfr., Comunicado a medios No. 2 del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI traduce la Constitución Política a 10 lenguas indígenas nacionales, consultado el 18 de diciembre de 2018, en: <https://www.inali.gob.mx/comunicados/274-traduccion-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.html>.

<sup>437</sup> Cfr., Para conocer cuáles son las lenguas y las variantes, puedes visitar la página de INALI. La Constitución Mexicana en tu Lengua, se incluye el enlace <https://constitucionenlenguas.inali.gob.mx/titulos/01/lang1:amuzgo>.

<sup>438</sup> Véase Anexo 3. Leyes creadas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas por Estados.

2. Recursos de acción de inconstitucionalidad en materia indígena presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Acción de Inconstitucionalidad 31/2014. Comisión estatal de derechos humanos del estado de San Luis Potosí. Pueblos y comunidades indígenas. Tienen derecho a ser consultados previamente, a través de sus representantes, ante medidas legislativas que puedan afectarlos directamente (Invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí).

Resolución: En sesión del 8 de marzo de 2016, se declara la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por considerar que se violó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y además, se definen cuáles son las condiciones que se deberán de considerar para realizar una consulta a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>439</sup>

- Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015, promovidas por la Unidad Popular, Partido Político Local; Morena y Acción Nacional, Partidos Políticos Nacionales y diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

Resolución: la acción de inconstitucionalidad 53/2015, 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015, las cinco demandas fueron desestimadas, el Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que los conceptos de invalidez eran infundados y las estimo como improcedentes.<sup>440</sup>

- Acción de inconstitucionalidad 84/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Orgánica de la Universidad

---

<sup>439</sup> Cfr., Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, Décima Época, No. de Registro 42144, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, Tomo I, Julio del 2016, p. 201

<sup>440</sup> Cfr., Acción de Inconstitucionalidad 53/2015, 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015, Décima Época, No. de Registro 26193, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo I, Marzo de 2016, p. 440.



Autónoma Intercultural de Sinaloa, publicada el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en el periódico oficial del Estado de Sinaloa, mediante Decreto Número 624.

Resolución: considera procedente y fundada la acción, declarando la invalidez del Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, surtiendo efecto a los 12 meses siguientes a su publicación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, en los términos precisados en el último apartado de esta sentencia.<sup>441</sup>

Los medios de control constitucional, de manera especial las acciones de inconstitucionalidad sirven para reclamar la inconstitucionalidad de una norma general que vulnera los derechos humanos. Los 3 recursos que se presentan son en materia indígena y podemos observar que en el 31/2014 y 84/2016 fueron procedentes y se declara la invalidez de la norma, ambos casos se refieren al derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas, derecho que se reconoce en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, del proceso legislativo en comento, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa para su creación, misma que afectan directamente a las comunidades indígenas.

Cabe aclarar que existen cuatro recursos más de Acción de inconstitucionalidad el 100/2017, 151/2017, 47/2018 y 48/2018, todos ellos en el mismo sentido y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha demandado la invalidez de diversas disposiciones de Ley. Llegando a la conclusión que el proceso legislativo que les dio origen, no consideró los diversos derechos reconocidos a favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas, en especial el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, de acuerdo con los estándares internacionales y los parámetros señalados en las reiteradas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>441</sup> Cfr., Acción de Inconstitucionalidad 84/2016, Décima Época, No. de Registro 28280, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, Enero de 2019, p. 251.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. En América Latina existen 522 pueblos indígenas, México, oficialmente llamado Estados Unidos Mexicanos ocupa el tercer lugar con 68 pueblos. La nación es democrática, representativa y federal integrada por 32 Estados, los que contienen una riqueza única, la que reside en sus usos, costumbres, tradiciones, gastronomía, lenguas maternas, vestimenta y cultos que los representan y los convierten en una nación pluricultural.

SEGUNDA. El reconocimiento pluricultural, les otorga a los pueblos indígenas de nuestro país derechos, los cuales se encuentran contemplados a nivel internacional en los Convenios, Tratados y Pactos, de los que México es parte.

TERCERA. El Estado Mexicano, al contraer obligaciones frente a la comunidad internacional tiene el deber de observar y aplicar en su ámbito competencial interno, medidas de cualquier otro orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, no sólo de la Constitución y de sus normas internas, sino también de las Convenciones Internacionales en las que México sea parte, por lo que cabe señalar que el artículo 2º del Convenio 169 de la OIT, estableció la obligación de los gobiernos parte de ejercer todas aquellas acciones encaminadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas en nuestra constitución.

CUARTA. El 14 de agosto del 2001, se emprende el proceso de reforma constitucional más significativo, con un mayor y más amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitan al interior del territorio nacional, sobre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115. Dentro de los cuales, el artículo 2º sufre una reforma total, en la que se reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, su objetivo principal es reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, ya sea de manera individual o grupal, siempre y cuando cumplan con las características señaladas.

QUINTA. El artículo segundo transitorio, del decreto de reforma al artículo 2º Constitucional, determina que al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las adecuaciones a las Leyes Federales y Constituciones a partir del 14 de agosto de 2001. Sin embargo, existen un cúmulo de iniciativas o asuntos que no pasan por el tránsito del procedimiento legislativo, dando lugar en el mejor de los casos al rezago legislativo, entendido como la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos o en su caso la omisión de los legisladores en la creación de normas que impulse el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia, como es el caso de los pueblos indígenas.

SEXTA. La figura política del Legislador, es la pieza central del Proceso Legislativo para que se cumpla dicho mandato constitucional, a nivel Federal son los Diputados y Senadores, en las Entidades Federativas los Diputados Locales, son los que crean, reforman o derogan los instrumentos legales, por el que se encuentra regulado el derecho mexicano.

SÉPTIMA. El procedimiento legislativo se compone de una serie de fases o pasos que permiten la expedición de una nueva ley, así como la adecuación de los ordenamientos jurídicos existentes en la entidad, razón por la cual debe ser revisado de manera permanente para adecuar las leyes a las necesidades actuales.

OCTAVA. Los medios de control constitucional son instrumentos con los cuales se busca mantener o defender el orden creado por la Carta Magna. Por su parte el poder legislativo tiene la obligación de legislar a favor de los pueblos indígenas, sin embargo, cuando este marco jurídico no existe, sin duda estamos en presencia de una omisión legislativa que contraviene a un mandato expreso de la Constitución Federal, consistente en realizar las adecuaciones a las Leyes Federales que reglamenten el contenido del artículo 2º Constitucional.

NOVENA. En México las Constituciones de los Estados de Oaxaca, Campeche y Chiapas reconocían los derechos de los pueblos indígenas antes de

la reforma de 2001 del artículo 2º constitucional, posteriormente a dicha reforma el Estado de Coahuila armoniza su constitución, tres años más tarde se suman 23 Estados y hasta el día de hoy 6 Estados que no reconocen estos derechos, dentro de los que se encuentran Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Tamaulipas y Zacatecas, los que actualmente siguen incurriendo en omisión legislativa.

DÉCIMA. Con los datos que nos presenta el INEGI de la distribución espacial de la población indígena en México, encontramos con un 65.7% a Oaxaca, que es el Estado con mayor población indígena y con un 6.3% Tamaulipas, con menor población indígena. Los 32 Estados de la República Mexicana cuentan con población indígena y reconocer sus derechos en las Constituciones Locales es de suma importancia. Pero cuando estos derechos no son reconocido y son violentados se debe de recurrir a otros mecanismos o instituciones que subsanen las omisiones legislativas y les garanticen los derechos de los pueblos indígenas, encontrando a el juicio de amparo “amparo colectivo”, como medio de control de constitucionalidad que protege los derechos reconocidos en la Carta Magna; La comisión interamericana de los derechos humanos y la Corte interamericana de los derechos humanos, como instituciones encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos.

## PROPUESTAS

PRIMERA. Considerando el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone la creación de una Ley Federal que reglamente los derechos que establece el citado artículo, garantizando el uso, goce y disfrute de sus derechos y proteja sus usos y costumbres.

Lo anterior robustecerá a la reciente Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas la cual está encargada de velar por los proyectos y programas a favor de estos grupos vulnerables. Y a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, instituto que se encarga del reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos.

SEGUNDA. Con fundamento en el artículo segundo transitorio del decreto que reforma al Artículo 2º constitucional del 14 de agosto de 2001, en el que establece que las Legislaturas de las Entidades Federativas, deberán de realizar las adecuaciones a las Constituciones Locales reconociendo y garantizando los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Los Estados que han cometido Omisión Legislativa son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Tamaulipas y Zacatecas pues no han dado cumplimiento ha dicho mandato.

Por lo anterior se propone solicitar a los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Tamaulipas y Zacatecas a realizar las adecuaciones correspondientes para que a la brevedad armonicen sus constituciones y reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a nivel local, garantizando se cumpla lo establecido en el artículo 2º de la Carta Magna

TERCERA. Se establezca una Ley Modelo para que los Estados que no cuenten con una ley en materia indígena, la adopten y adecuen al tiempo y espacio que corresponda, garantizando los derechos de los 68 pueblos indígenas que se encuentran distribuidos en nuestro país mexicano.

CUARTA. Se propone construir un andamiaje jurídico a través del cual nos permita trabajar en la creación de una Comisión de Justicia Indígena a nivel federal y posteriormente cada Estado cuente con una, la cual deberá estar integrada por traductores indígenas y abogados indígenas graduados de las facultades de derecho de las universidades interculturales, los cuales conozcan los usos y costumbres de cada región, para que estos realicen las acciones necesarias para una adecuada impartición y administración de justicia a las personas y comunidades indígenas. Y de la mano de Jueces, Magistrados y demás autoridades que apliquen actualmente la ley, se capaciten, supervisen y orienten a todo el personal no indígena para que cuenten con los conocimientos básicos sobre el tema, pues actualmente son solo 24 abogados defensores indígenas certificados en 17 lenguas en todo el país.

QUINTA. Con 364 variantes lingüísticas, provenientes de 68 agrupaciones y derivadas de 11 familias lingüísticas reconocidas en el Catálogo de las lenguas indígenas nacionales en México, se puede acentuar que se constituye un enorme reto el atender las necesidades de los pueblos indígenas. Pero encontramos otro elemento que favorece dicha situación de desventaja para estos grupos étnicos, como el escaso acervo bibliográfico escritos en sus lenguas maternas y la falta de normas estandarizadas para su escritura, lo que acrecienta a menudo la dificultad de acceder a los servicios y a la educación en su lengua, pero algo más primordial es conocer y exigir sus derechos, así como los medios de defensa existentes para cuando crean que estos les han sido violentados. Pues actualmente la Constitución cuenta con 68 traducciones a las lenguas indígenas nacionales, considerándose el único instrumento jurídico con traducción del marco normativo.

Por lo tanto, se propone que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con el apoyo de universidades y/o editoriales nacionales traduzcan y difundan los instrumentos internacionales, como leyes y acuerdos nacionales como un sistema de inclusión, participación y difusión de los derechos de los pueblos indígena.

## FUENTES CONSULTADAS

### I. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, 3ª ed., México, Fondo de la Cultura Económica, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, 1991.
- ALEGRETT, José Raúl *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*, Italia, FAO, 2003.
- AYLWIN OYARZÚN, José, *Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.
- , *Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual*, Chile, Fondo de Cultura Libros y Lectura, 2010.
- BÁEZ SILVA, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, en Ferrer McGregor Poisot, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, t. I, 2003.
- , *La omisión Legislativa y su inconstitucionalidad en México*, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- BECERRA HERNÁNDEZ, Lucia, Tesis de Maestría titulada “*La omisión legislativa a la luz del derecho comparado*”, México, Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 2015.
- BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, *Los medios de control constitucional a nivel local*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2009.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de diputados del honorable congreso de la unión, 1997.
- BOLAÑOS CACHO, Miguel, *Los derechos del hombre*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Quinta edición, México, Porrúa, 1984.
- , *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1992.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, Cámara de Diputados, 1990.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 2ª. Ed. México, IIJ-UNAM, Porrúa, 1999.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *La evolución del pensamiento jurídico en México respecto al derecho indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, t. I.

- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- CASTAÑEDA FLORES, Alfredo, *El proceso legislativo*, México, Cámara de Diputados, 2014.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, (coordinador), *Doctrinas y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, México, Secretaria de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta de Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, 2005.
- CASTRO PATIÑO, Iván, *Propuestas del Proyecto de Nueva Constitución Elaborada por la Comisión Especial de Juristas del CONESUP en Materia de Protección de Derechos Humanos*, Ecuador, CONESUP, 2008.
- CASTRO Y CASTRO JUVENTINO, Víctor, *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, Vol. 1, México, Oxford University Press, 2001.
- COMAS, Juan, “Razón de ser del movimiento indigenista”, *América Indígena*, México, Leo, S. A., Vol. XIII, 1953.
- CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *El tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.
- DE LA TORRE, Jesús y ROSILLO, Alejandro, *Acuerdos de San Andrés: texto, estudio introductorio y referencias*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2009.
- DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO, *Manual sobre los procedimientos en materia de convenciones y recomendaciones internacionales de trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2006.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, México, Porrúa-UNAM, 2011.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, *Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica o racial*, México, Formación y cuidado editorial, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Luz María, *Introducción al estudio del derecho*, México, Universidad Durango Santander, 2014.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español relativa a la inconstitucionalidad por omisión*, Colombia, Temis, 1997.
- , *La omisión en la Constitución del Estado de Veracruz – Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto*, en Ferrer McGregor Poisot, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, t. IV.
- , *Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión*, México, en Carbonell Sánchez, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes, ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.



- FIX-FIERRO, Héctor, *Es voluntad del pueblo mexicano*, México, Secretaria de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968.
- GAMIO, Manuel, "Países subdesarrollados", *América Indígena*, México, Leo, S. A., Vol. VIII, 1953.
- GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, MacGraw-Hill, 1997.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, *Ideas y leyes sobre poblamiento en el México colonial. La acción del gobierno*, México, Secretaria de Gobernación, 1993.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984.
- , *Filosofía del derecho*, 6a. ed., México, Porrúa, 1989.
- , *Introducción al estudio del derecho*, 47ª Ed., México, Porrúa, 1995.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, 14a. ed., México, Porrúa, 1995.
- GARCÍA LINERA, Álvaro, *Identidad Boliviana: nación, mestizaje y plurinacionalidad*, La Paz, Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional, 2014.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena, *Derechos de los pueblos indígenas: reconocimientos constitucional y legales*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995.
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, *Derechos de los pueblos indígenas: reconocimientos constitucional y legales*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1995.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "La corte y los indígenas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, número 107, mayo-agosto de 2003.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Los derechos prestacionales*, en Palomino, José y Remotti, José Carlos Campos, Perú, Grijey, 2002.
- IBARRA PALAFOX, Francisco, "*Jurisprudencia sobre la responsabilidad internacional del Estado por omisión. Reflexiones a partir del caso de los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, Chihuahua*", en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones, Jurídicas, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia*, Bolivia, Grafica Andina, 2008.
- JEMIO ERGUETA, Ángel, *La reforma agraria de Bolivia*, Bolivia, Nueva Sociedad, 1973.
- KORSBAEK FREDERIKSEN, Leif y MERCADO VIVANCO, Florencia, *La sociedad plural y el pluralismo jurídico, un acercamiento desde la antropología del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

- LARA, Luis Fernando (dir.), *Diccionario del español usual en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios, 1996.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Derecho Procesal Legislativo, México*, Esfera, 1990.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa*, México, McGraw-Hill, 2002.
- , *Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de las leyes en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- MARICHAL, Carlos, GRANADOS, Aimer, (coord.), *De Charcas/Alto Perú a la República de Bolívar, Bolivia trayectorias de la identidad Boliviana*, México, Colegio de México, UAM – Xochimilco, 2006.
- MARTIN, Alonso, *Diccionario del español moderno*, 3ª. Reimpresión, México, Aguilar, 1992.
- MARTÍNEZ BUENABAD, Elizabeth, *La educación indígena e intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.
- MARTÍNEZ COBO, José, *Estudio del problema de la discriminación a la búsqueda poblaciones autóctonas*, New York, Nations Unies, 1986.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*, México, Porrúa – Cámara de Diputados, 2007.
- MÉNDEZ SÁNCHEZ, Leonardo, *La presidencia del señor Vicente Fox*, México, Análisis Plural, 2000.
- MORA – DONATTO, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- , *Cambio político y legitimidad funcional. El congreso mexicano en su encrucijada*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Porrúa, 2006.
- MORAL PADILLA, Luis, *Notas del derecho constitucional y administrativo*, McGraw Hill, México, 1999.
- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, y Apéaz Pineda Oscar Javier, (Coord.), *El impacto de la reforma en materia de derechos humanos en la seguridad social de México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.
- MORINEAU, Martha, *Iniciativa y formación de las leyes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001
- MURO RUIZ, Eliseo, *Elementos esenciales en la enseñanza de la técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- NAVA, Melvin, *Invasión napoleónica a España (1808)*, España, Círculo rojo, 2016.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT IX Jornadas Las casianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2000.
- PATRÓN SÁNCHEZ, Mario Ernesto, et al, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012.

- PENICHE LÓPEZ, Eduardo, *Introducción al derecho*, 11ª ed, México, Porrúa, 1977.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.
- PERALES ESCUDERO, Moisés, HERNÁNDEZ MÉNDEZ, Edith, coordinadores, *Lenguas modernas, investigación y praxis*, México, Universidad de Quintana Roo, 2016.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo y Meillassoux, Isabel, *Los indios en las clases sociales de México*, México, siglo XXI, 1999.
- PURY TOUMI, Sybille de, *De palabras y maravillas. La lengua y la cultura de los nahuas*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Dirección General de Publicaciones, 2013.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- RABASA MISHKIN, Emilio Óscar, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.
- REYNA AOYAMA, Leticia, *Los Movimientos Indígenas y Campesinos*, colección: Para Entender (México en su Bicentenario), México, Nostra Ediciones, 2010.
- ROCHA MONROY, Enrique, *Contribución Histórica a los Bicentenarios de Bolivia*, Cochabamba Santa Cruz Potosí, Bolivia, FUNDAPPAC, 2011.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Teoría general del estado*, México, Porrúa, 1968.
- ROLLNERT LIERN, Göran, *La constitución como norma jurídica y el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Valencia, Universidad de Valencia, 2015.
- RUIZ CORONEL, Alí, *El frente indígena de organizaciones binacionales: La migración internacional indígena y la emergencia de un nuevo indianismo*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2013.
- RSTWOROWSKI DE DIEZ CANSECO, María, *Historia del Tahuantinsuyu*, 2ª ed., Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *Teoría del derecho y del estado*, México, Porrúa, 2003.
- SAGÜES, Néstor Pedro, *Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión*, en Ferrer McGregor Poisot, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, t. IV, 2003.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés Editores, 2000.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Parlamentario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: McGraw-Hill, 1997.

- SILVA MEZA, Juan N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- , *Situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, México, misión, 2013.
- TAPIA MEALLA, Luis, *La invención del núcleo común: ciudadanía y gobierno multisocietal*, La Paz, Bolivia, Muela del Diablo Editores, 2006.
- TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de cultura económica, 2009.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Decimoséptima Ed., México, Porrúa, 1980.
- TORRES VILLARRUBIA, Fernanda Andrea, *Reflexiones sobre la justicia constitucional latinoamericana*, España, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla – La Mancha, 2013.
- VALENZUELA FERNÁNDEZ, Rodrigo, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, Santiago, Chile, CEPAL-División de Desarrollo Social, 2003.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1974.

## II. HEMEROGRAFÍA

- ARAGÓN ANDRADE, Orlando. “Los Sistemas Jurídicos Indígenas frente al Derecho Estatal en México. Una defensa del Pluralismo Jurídico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, *Universidad Nacional Autónoma de México*, nueva serie, trimestral, año XI, núm. 118, enero-abril de 2007.
- CABADA HUERTA, Marineyla. “La facultad de iniciativa legislativa, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, *Revista Quórum Legislativo*, núm. 78, enero – febrero de 2004.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Poder Legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”, UNAM, 1994, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, serie G: estudios doctrinarios, Núm. 162.
- KUBLI GARCÍA, Fausto, “Reseña de “Historia de las Constituciones mexicanas” de Emilio O. Rabasa”, *Cuestiones constitucionales*, *Red de revistas científicas de américa latina y el caribe, España y Portugal*, México, Universidad Autónoma de México, núm. 8, enero-junio, 2003.
- MORA - DONATTO, Cecilia, “El procedimiento legislativo y el trabajo de las comisiones parlamentarias en el congreso mexicano. Críticas y propuestas”, *Revista derecho & sociedad*, Numero 31, 2008.

- MORINEAU, Marta, "Iniciativa y formación de las leyes", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional –Universidad Autónoma de México*, México, Julio – Diciembre 2001, Numero 5.
- ORTEGA VILLASEÑOR, Humberto, "México como nación pluricultural. Una propuesta de articulación socio jurídica en el siglo XXI", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, No.133, enero – abril de 2012.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén A., "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, UNAM- IIJ, México, Numero 11, Julio – Diciembre de 2004.

### III. LEGISLACIÓN

#### ❖ NACIONAL

- Acuerdo A/067/03 de la Procuraduría General de la República
- Acuerdo de Concordia y Pacificación, 16 de Febrero de 1996, Chiapas.
- Código Civil Federal
- Constitución de Cádiz de 1812
- Constitución de Apatzingán 1814
- Constitución de 1836
- Constitución de 1857
- Constitución de 1917
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
- Decreto constitucional para la libertad de la américa mejica.
- Decreto de reforma a la fracción I, del artículo 105 de nuestra Carta Magna.
- Ley Agraria.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas
- Ley de Damnificación y Promoción Integral de la Mujer
- Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley de Idiomas Nacionales
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Ley Federal de Derechos de Autor.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley General de Educación

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.  
Ley número 53 del Estado de Veracruz  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.  
Ley Orgánica del Poder Legislativo  
Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas  
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ❖ INTERNACIONAL

Bolivia: Constitución Política del 30 de octubre de 1938.  
Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.  
Constitución de Portugal, promulgada el 2 de abril de 1976.  
Convención Americana Sobre Derechos Humanos  
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.  
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.  
Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.  
Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales.  
Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígena.  
Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional.  
Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales.  
Declaración universal de derechos lingüísticos.  
Decreto promulgatorio del convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.  
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.  
Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas  
Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.  
Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional.  
Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bómbare"  
Ley N° 29735

#### IV. JURISPRUDENCIA

Tesis: 2a./J.96/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Agosto de 2002.

Tesis 1a. XVI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, Febrero 2010.

Tesis 1a. /J. 32/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXIII, Abril de 2011.

Tesis 1000471.157, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Apéndice 1917, Tomo II, Septiembre 2011.

Tesis 1000627.99, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Apéndice 1917, Tomo II, Septiembre 2011.

Tesis 1a. CCXXXV/2013 (10a.), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Agosto de 2013.

Tesis XI. 2o.A.T.2 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, Libro 7, Junio de 2014.

Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, Décima Época, No. de Registro 42144, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, Tomo I, Julio del 2016.

Acción de Inconstitucionalidad 53/2015, 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015, Décima Época, No. de Registro 26193, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo I, Marzo de 2016.

Acción de Inconstitucionalidad 84/2016, Décima Época, No. de Registro 28280, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, Enero de 2019.

Controversia Constitucional 60/2015 de la Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, Abril de 2017.

## V. FUENTES ELECTRÓNICAS

Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN, en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/acuerdo.html>.

Agencia Plurinacional de Comunicación, <http://www.apcbolivia.org/org/cidob.aspx>.

Alista Conapred protocolo de servicios sin discriminación, <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/alista-conapred-protocolo-de-servicios-sin-discriminacion-318>.

Aristegui Flores, María del Carmen, Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre gobierno y zapatistas, México, 2013, <http://aristeguinoicias.com/3012/mexico/los-acuerdos-de-san-andres-larrazar/>.

Asamblea General de las Naciones Unidas, 65º Periodo de sesiones, <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>.

Bases de organización política de la república mexicana, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>.

Breves Reseñas sobre los Conocimientos Tradicionales: Publicaciones, Estudios y Documentos, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Ginebra Suiza, <http://www.wipo.int/tk/es/resources/publications.html>.

Características de la población privada de la libertad en México, Documento de análisis y estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825101176.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825101176.pdf).

Centralismo, <http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Centralismo>.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <http://www.ciesas.edu.mx/>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_027.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, <http://www.gob.mx/cdi>.

Comunicado a medios No. 2 del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI traduce la Constitución Política a 10 lenguas indígenas nacionales, <https://www.inali.gob.mx/comunicados/274-traduccion-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.html>.

Comunicado de Prensa DGC/190/18 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_190.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_190.pdf).

Complementa Decreto N° 396, de 1993, Sobre Reglamento Operativo del Fondo de Desarrollo Indígena, [http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/06/201104071331320.Ley\\_Indigena\\_19253\\_v2008.pdf](http://peib.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/06/201104071331320.Ley_Indigena_19253_v2008.pdf).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf).

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo: Propuestas para introducir un lenguaje incluyente a fin de promover la igualdad de género, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_146261.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146261.pdf).

Consulta Indígena inicio su etapa de discusión, <https://www.radioagricultura.cl/noticias/2017/10/16/consulta-indigena-inicio-su-etapa-de-discusion.html>.

Corrientes emancipadoras del siglo XX en américa latina. Movimiento zapatista, México, 2014, <http://corrientesemancipadoras.blogspot.mx/>.

Corte Internacional de los Derechos Humanos, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf).

Cronología 1994 -2013, <http://www.cedoz.org/site/print.php?doc=1127>.

Dictamen de reforma constitucional al Artículo 27 presentado por Venustiano Carranza el 06 de Diciembre de 1916, Publicado el 05 de Febrero de 1917, [https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf](https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf).



Documentos relativos al Estado de México, [http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013604/1080013604\\_MA.PDF](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013604/1080013604_MA.PDF).

Echeverría, P., Corrientes emancipadoras del siglo XX en América Latina. Movimiento zapatista, México, 2014, <http://corrientesemancipadoras.blogspot.mx/>.

El Universal, En Chiapas deja sin ayuda a caravana de indígenas desplazados, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/en-chiapas-dejan-sin-ayuda-caravana-de-indigenas-desplazados>.

Encuesta Intercensal 2015, Principales resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf).

“Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas, 9 de Agosto de 2016” Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf)

Guía País, Guatemala, Oficina Económica y Comercial de España en Guatemala, <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/556DC4B0BD860AFB258EB6CB5964E0B7.pdf>.

Hay 24 abogados para 11 millones de Indígenas, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/17/1099360>.

Instituto nacional de estadísticas y geografía, “Día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto de 2015)”, [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf)

La constitución es más atrasada que la ley de exvinculación de 1874, <http://www.casamerica.es/contenidoweb/la-constitucion-es-mas-atrasada-que-la-ley-de-exvinculacion-de-1874>.

Los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

Los principios coloniales, Museo legislativo; los sentimientos de la nación, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/senti/05\\_princi.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/senti/05_princi.pdf), p.20.

Los pueblos indígenas en América Latina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), [https://www.unicef.org/lac/pueblos\\_indigenas.pdf](https://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf).

México es condenado por torturas en decisión histórica de la ONU: Una gran victoria para las víctimas, <https://cmdpdh.org/2015/10/mexico-es-condenado-por-torturas-en-decision-historica-de-la-onu-una-gran-victoria-para-las-victimas-2/>.

ONU nuevo instrumento para proteger los derechos humanos, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32207&Cr=cultural+rights&Cr1=#.WCO5vvrhBPY>.

Organización Política Indígena impulsará la democracia, <https://periscopiochiapas.com/lee-organizacion-politica-indigena-impulsara-la-democracia-en-la-columna-chismorreopolitico/>.

Organización Survival International, <http://www.survival.es/>.

Orígenes e historia de la OIT, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-es/index.htm>.

Pueblos Indígenas, <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>.

Pueblos Indígenas y Tribales en Bolivia, <http://www.ilo.int/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/Bolivia/langes/index.htm>.

Recursos de protección jurisdiccional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf\\_seccion/sistemas\\_5\\_2\\_2.pdf](http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_2_2.pdf).

Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía, [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_20/rde\\_20.html](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_20/rde_20.html).

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 23ª. Ed., <http://www.rae.es/rae.html>.

Reporte Legislativo número siete (septiembre 2015 – agosto 2016), <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/026/Reporte%20Legislativo%20Siete.pdf>.

Secretaría de Desarrollo Social, <https://www.gob.mx/sedesol/que-hacemos>.

Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2018, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS\\_2018\\_principales\\_hallazgos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx).

Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, expediente 84/2016, Acción de Inconstitucionalidad, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=205004>.

Traducen a lenguas indígenas constitución en Chiapas, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/08/17/traducen-lenguas-indigenas-constitucion-en-chiapas>.

Tratados Internacionales, [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=257&depositario=.](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=257&depositario=)

7 datos sobre los retos que enfrentan los indígenas en México, <https://expansion.mx/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>.

1999: Rechazo a Reformas Constitucionales, <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/1999-rechazo-a-reformas-constitucionales>.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### RECONOCIMIENTO DE DERECHOS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

	<b>ESTADOS</b>	<b>FECHA</b>	<b>CONSTITUCIÓN</b>
1	Aguascalientes		NO
2	Baja California		NO
3	Baja California Sur		NO
4	Campeche	06/07/1996	SI
5	Chiapas	17/06/1999	SI
6	Chihuahua	11/08/2012	SI
7	Ciudad de México	29/01/2016	SI
8	Coahuila de Zaragoza	14/08/2001	SI
9	Colima	26/07/2008	SI
10	Durango	19/08/2015	SI
11	Guanajuato		NO
12	Guerrero	25/06/2013	SI
13	Hidalgo	08/05/2006	SI
14	Jalisco	26/03/2005	SI
15	Estado de México	24/02/2011	SI
16	Michoacan de Ocampo	25/06/2014	SI
17	Morelos	28/05/2014	SI
18	Nayarit	16/12/2010	SI
19	Nuevo León	17/02/2012	SI
20	Oaxaca	29/10/1920	SI
21	Puebla	10/12/2004	SI
22	Querétaro de Arteaga	21/10/2011	SI
23	Quintana Roo	15/05/2009	SI
24	San Luis Potosí	17/06/2004	SI
25	Sinaloa	18/12/2015	SI
26	Sonora	06/04/2009	SI
27	Tabasco	13/09/2013	SI
28	Tamaulipas		NO
29	Tlaxcala	01/08/2008	SI
30	Veracruz Ignacio de la Llave	22/12/2006	SI
31	Yucatán	11/04/2007	SI
32	Zacatecas		NO