



Manual

básico de derechos humanos
para autoridades municipales

ACTUALIZADO (2019)

Sergio Segreste Ríos



CNDH
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MANUAL BÁSICO
DE DERECHOS HUMANOS
PARA AUTORIDADES
MUNICIPALES
ACTUALIZADO (2019)

Sergio Segreste Ríos



CNDH
M É X I C O
2019

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: noviembre, 2003

Segunda edición: agosto, 2019

ISBN: 978-607-729-534-1

© **Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES	
DE LOS DERECHOS HUMANOS	19
1.1. ANTECEDENTES	19
1.2. CONCEPTO	20
1.2.1. <i>Doctrinal</i>	20
1.2.2. <i>Legal</i>	21
1.2.3. <i>Terminología más usual</i>	22
1.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS	22
1.3.1. <i>Universales</i>	22
1.3.2. <i>Inalienables e intransferibles</i>	23
1.3.3. <i>Incondicionales</i>	23
1.4. SUJETOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	23
1.5. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	24
1.5.1. <i>Derechos de la primera generación</i>	24
1.5.2. <i>Derechos de la segunda generación</i>	24
1.5.3. <i>Derechos de la tercera generación</i>	24
1.6. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	25
1.6.1. <i>Principales órganos encargados de la protección</i> <i>de los derechos humanos</i>	25
1.6.1.1. La Organización de las Naciones Unidas	25
1.6.1.2. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos .	28
1.6.1.3. La Organización de los Estados Americanos . . .	31

1.6.1.3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	31
1.6.1.3.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	36
1.6.1.3.3. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos	38
1.6.2. <i>La Corte Penal Internacional</i>	39
1.6.3. <i>Principales Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos</i>	40
CAPÍTULO II. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS	53
2.1. CONCEPTO	53
2.2. ¿QUÉ HACER ANTE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS?	55
2.3. ¿QUIÉNES PUEDEN LLEGAR A VIOLENTAR LOS DERECHOS HUMANOS?	55
2.4. LAS PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS	56
2.4.1. <i>Abuso de autoridad</i>	56
2.4.1.1. Fundamento jurídico	56
2.4.1.2. Connotación	59
2.4.2. <i>Detención arbitraria</i>	59
2.4.2.1. Fundamento jurídico	59
2.4.2.2. Connotación	60
2.4.3. <i>Intimidación</i>	61
2.4.3.1. Fundamento jurídico	61
2.4.3.2. Connotación	62
2.4.4. <i>Retención ilegal</i>	62
2.4.4.1. Fundamento jurídico	62
2.4.4.2. Connotación	64
2.4.5. <i>Incomunicación</i>	65
2.4.5.1. Fundamento jurídico	65
2.4.5.2. Connotación	65
2.4.6. <i>Intolerancia religiosa</i>	66
2.4.6.1. Fundamento jurídico	66
2.4.6.2. Connotación	66
2.4.7. <i>Multas excesivas</i>	66

2.4.7.1. Fundamento jurídico	66
2.4.7.2. Connotación	67
2.4.8. <i>Negativa de acceso a un servicio público</i>	67
2.4.8.1. Fundamento jurídico	67
2.4.8.2. Connotación	67
CAPÍTULO III. ORGANISMOS PÚBLICOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS	69
3.1. LA COMSIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	69
3.2. ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS	71
3.2.1. <i>Su función</i>	71
3.2.2. <i>Su fundamento jurídico</i>	72
3.2.3. <i>Objetivo</i>	72
3.2.4. <i>Formas de presentar una queja</i>	72
3.2.5. <i>¿Quiénes pueden presentar una queja?</i>	73
3.2.6 <i>Requisitos que debe contener una queja</i>	73
3.2.7. <i>Procedimiento de queja</i>	74
3.2.8. <i>Casos de incompetencia</i>	76
CAPÍTULO IV. EL MUNICIPIO	77
4.1. CONCEPTO	77
4.2. REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	77
4.3. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO	82
4.4. ATRIBUCIONES	84
4.4.1. <i>Función pública</i>	84
4.4.2. <i>Servicio público</i>	85
<i>Obra pública</i>	85
4.5. ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO	85
4.5.1. <i>Actividades en ejercicio de función legislativa</i>	86
4.5.2. <i>Actividades en ejercicio de función administrativa</i>	86
4.5.3. <i>Actividades en la prestación de servicios públicos</i>	87
4.5.4. <i>Actividades para la realización de obras públicas</i>	87

4.5.5. <i>Actividades socioeconómicas residuales</i>	87
4.6. EL AYUNTAMIENTO	88
4.7. LABOR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	90
CAPÍTULO V. SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES	93
5.1. LOS USOS Y COSTUMBRES, SU CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO A TRAVÉS DEL TIEMPO	93
5.2. LOS USOS Y COSTUMBRES EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO	102
5.2.1. <i>Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes</i>	103
5.2.2. <i>Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos</i> .	105
5.2.3. <i>Ley Agraria</i>	110
5.2.4. <i>Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas</i>	111
5.2.5. <i>Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	112
5.2.6. <i>Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	112
5.2.7. <i>Código Penal Federal</i>	113
5.2.8. <i>Código Nacional de Procedimientos Penales</i>	114
5.2.9. <i>Código Federal de Procedimientos Civiles</i>	116
5.2.10. <i>Ley General de Educación</i>	119
5.2.11. <i>Otros Ordenamientos Federales</i>	120
5.2.12. <i>Ordenamientos Estatales (Caso Oaxaca)</i>	130
5.2.12.1. <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca</i>	131
5.2.12.2. <i>Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca</i>	133
5.3. LOS USOS Y COSTUMBRES Y LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS	136

BIBLIOGRAFÍA	145
A. LIBROS	145
B. REVISTAS	146
C. LEYES Y CÓDIGOS	147
D. DIRECCIONES ELECTRÓNICAS	148

PRESENTACIÓN

El conocimiento por parte de las autoridades municipales sobre los derechos humanos y las obligaciones y deberes que se derivan de ellos para los distintos órganos del estado mexicano es una condición indispensable para que podamos avanzar hacia la consolidación de un Estado de derecho en el que se respete la dignidad de todas las personas. En muchas comunidades a lo largo y ancho de nuestro país el primer contacto —a veces único— que tienen las personas con una autoridad se da en los Municipios, derivado principalmente de las obligaciones que tienen las y los servidores públicos de ese orden de gobierno de brindar servicios públicos, eficaces, eficientes y observando lo dispuesto por las diversas leyes, debiendo tener a las y los ciudadano como centro de su actividad. En tal virtud, la autoridad juega un papel fundamental en la atención de las distintas problemáticas que afectan cotidianamente a la comunidad y que en el ejercicio de su función pueden vulnerar o limitar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, pero también cuando, de ser el caso, corresponda orientarlos sobre las otras autoridades a las que, desde el ámbito estatal y/o federal, les corresponda intervenir para proteger y garantizar dichos derechos.

Los desafíos prevalecientes en nuestro país en materia de derechos humanos exigen de las y los servidores públicos, en los distintos órdenes de gobierno, una capacitación y actualización permanente

respecto al contenido y alcance de los mismos, las obligaciones y consecuencias que acarrea su incumplimiento. Si bien el respeto de los derechos humanos es un deber de todas las personas, cuya inobservancia afecta la convivencia armónica y puede implicar la comisión de infracciones e incluso delitos, quienes se desempeñan en el servicio público tienen, además, obligaciones específicas respecto a los mismos, no solo de respeto, sino también de promoción, protección y garantía y su incumplimiento se traduce en violaciones a los derechos fundamentales que deben ser prevenidas, investigadas, sancionadas y reparadas, de conformidad con el artículo 1o. de nuestra Carta Magna pues, además de constituir trasgresiones a nuestro sistema jurídico, comprometen la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

El cumplimiento de dichas obligaciones implica una transformación radical de la cultura de servicio público en nuestro país, en la que la dignidad de la persona humana es la justificación y finalidad de toda la función pública, por lo que también es el referente con el cual se debe evaluar la idoneidad y efectividad de todo programa de gobierno y el desempeño de las y los servidores públicos.

Alcanzar esa nueva cultura de respeto es un proceso largo y complejo al cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca contribuir a través de la publicación de la obra de Sergio Segreste Ríos, la cual cumple la valiosa función de servir como introducción para las y los servidores públicos municipales sobre el concepto y fundamento de los derechos humanos, los diferentes mecanismos nacionales e internacionales para su protección y supervisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia, con particular referencia al mandato y atribuciones de la CNDH y los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas, y al procedimiento que siguen para investigar y determinar violaciones a derechos humanos.

A partir del marco general descrito, la obra aborda los antecedentes y las atribuciones del Municipio en nuestro país, destacando sus principales funciones y vinculando éstas con las obligaciones constitucionales de respetar, promover, proteger y garantizar, desde

el ámbito de competencia municipal, todos los derechos humanos para todas las personas.

Por último, pero como elemento distintivo de la obra, el autor presenta un análisis sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos comunidades indígenas a nivel nacional e internacional, así como la incorporación de los usos y costumbres de dichos colectivos en el sistema jurídico nacional, como expresión de su identidad cultural, pero también como una importante fuente de obligaciones y mecanismos de solución de controversias en numerosos municipios, cuya aplicación e interpretación debe ser conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, buscando siempre la protección más amplia de las personas.

Mtro. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la CNDH

INTRODUCCIÓN

La diversidad política, económica, cultural, social y étnica existente en los municipios que conforman los estados de nuestro país —de los cuales en ciertas entidades federativas, algunos de sus municipios se rigen bajo el sistema de usos y costumbres—, incide de manera importante en la labor que desarrollan las autoridades municipales; sin embargo, cabe resaltar que estas autoridades, durante el desempeño de sus funciones y aun basándose para el ejercicio de las mismas en la influencia social y cultural, determinado a veces por normas consuetudinarias, reconocido en nuestras normas jurídicas, no pueden violentar los derechos humanos de la población civil.

Ante esta situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pretende crear una cultura en estos derechos que permita a la sociedad defenderlos y hacerlos valer ante las instancias correspondientes, estableciendo así el mecanismo adecuado para que las autoridades municipales brinden y otorguen a cada uno de sus gobernados todos los derechos que a su favor reconoce nuestro régimen jurídico.

Lo anterior obedece a que cotidianamente se tramitan un sin fin de quejas provenientes de actos emitidos por autoridades municipales, lo que motivó en su momento, a la imperiosa necesidad de crear un documento de consulta y guía para dichas autoridades que les permita tener herramientas contra la corrupción, la injusticia y la violencia, ya que, en muchas ocasiones, se manifiesta un desconocimiento de

los derechos humanos que conlleva a la flagrante violación de las garantías individuales y demás derechos consagrados en nuestra legislación vigente.

La historia de los derechos humanos supone una constante y progresiva búsqueda por acceder a mejores formas de convivencia, basados en el principio de respeto a la dignidad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha propuesto desarrollar y alcanzar una cultura de respeto a los mismos en dos campos a saber: en la conciencia colectiva de la sociedad civil y en la individual de los servidores públicos. Razón que nos lleva a la actualización de un manual práctico, y al alcance de todos, para que a través de la labor preventiva y apoyados con materiales adecuados se difundan estos derechos.

El manual que el lector tiene en sus manos reviste valor especial porque tiene como objetivo dilucidar aquellas dudas que puedan tener las autoridades municipales con relación al conocimiento de los derechos humanos, y dado el éxito que alcanzo en su momento de la primera edición, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas realizaron una primera reimpresión. Sin embargo, era necesario actualizar esta obra e incorporar los cambios normativos y legislativos a la fecha junto con la reanálisis de los temas desarrollados, por lo tanto, como resultado de una investigación completa sobre el tema es que se actualiza el contenido para dar alcanzar su objetivo y ser una herramienta sencilla de consulta y de trabajo para las autoridades municipales de nuestro país.

Un documento con estas características resulta indispensable para brindar a los presidentes municipales, síndicos, regidores, jueces administrativos, agentes de investigación y de la policía en todas las entidades federativas del país, información clara, precisa y necesaria para un adecuado desempeño de sus funciones y que se traduzca en un estricto respeto a la legalidad, a las garantías de los gobernados y a sus derechos humanos. El presente manual está dividido en cinco capítulos:

El capítulo I introduce a las generalidades de los derechos humanos: sus antecedentes, su concepto, sus características, los suje-

tos de protección, su clasificación, la protección internacional, los principales órganos encargados de su defensa y los instrumentos internacionales esenciales.

El capítulo II acentúa lo que debe entenderse por violación a los derechos humanos, lo que la víctima puede hacer y sobre quiénes recae la responsabilidad de la falta. Se analiza también cómo el desconocimiento de estos derechos es la principal causa de transgresión a las garantías fundamentales.

El capítulo III establece la función de los organismos públicos defensores de los derechos humanos, su fundamento jurídico, su objetivo, las formas de presentar una queja, quiénes pueden presentarla, los requisitos que debe contener, el procedimiento y las causas de incompetencia.

El capítulo IV define el concepto de municipio. Hace, al respecto, un breve recorrido histórico de las reformas al artículo 115 de la Carta Magna y reseña sus características, atribuciones y actividades, y se describe también el concepto de Ayuntamiento; se ofrece, además, la labor que deben realizar las autoridades municipales para no violentar los derechos humanos.

El capítulo V resume el sistema de usos y costumbres: su concepto, evolución y reconocimiento a través del tiempo; se examina y compara desde nuestro sistema jurídico mexicano y en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como con otros ordenamientos legales que regulan los derechos de los indígenas; se analiza la legislación vigente en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y se ejemplifica la norma estatal con el caso Oaxaca; de igual manera, se precisa la relación que existe entre los usos y costumbres con la violación a los derechos humanos.

Esperamos que los usuarios de este manual lo encuentren enriquecedor y útil para el desarrollo de sus actividades.

Dr. Sergio Segreste Ríos

CAPÍTULO 1

ASPECTOS GENERALES

DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. ANTECEDENTES

El tema de los derechos humanos ha estado en las luchas importantes de la humanidad durante siglos. Nos podríamos remontar a la época de los griegos clásicos que hablaban ya de ciertos derechos naturales, después a la de los romanos, pero no es sino hasta las revoluciones liberales del siglo XVIII, sobre todo la francesa y la guerra de independencia de Estados Unidos, cuando se empieza a discutir realmente sobre el tema y se instrumentan algunos mecanismos para su respeto que hoy se consignan en las Constituciones latinoamericanas.

A principios del siglo XIX, se consagran derechos como a la vida y a la libertad, garantías individuales que básicamente no cambiaron mucho en el siglo XX; sin embargo, es en ese siglo con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que en el marco de las Naciones Unidas se empieza a pensar seriamente sobre los derechos humanos.¹

Los derechos humanos se convierten en el punto de convergencia en donde los más altos valores éticos, como la paz, la libertad, la justicia y la participación, son los ejes rectores de los organismos gubernamentales.²

¹ Jorge Luis Chabat Madrid, “Los derechos humanos y la política exterior de México”, versión escrita del *Programa del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, 6 de marzo de 2001, pp. 1-2.

² Adolfo Ortega Zarazúa, “La educación en derechos humanos: tarea de todas y todos”, en *Foro Nacional sobre Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1998, p. 91.

1.2. CONCEPTO

1.2.1. *Doctrinal*

Es cierto que no existe un consenso absoluto sobre el concepto de derechos humanos,³ sin embargo podemos entender como tal a aquellos que se relacionan con la vida, la libertad y la seguridad de una persona, los que la protegen en el ámbito de su trabajo, y los que atañen a la paz y a la cooperación para el desarrollo.⁴

También se ha considerado a los derechos humanos como prerrogativas que tiene la persona frente al Estado para impedir que éste interfiera en el ejercicio de sus derechos fundamentales, o para obtener del Estado la satisfacción de necesidades básicas inherentes a todo ser humano por el mero hecho de serlo.

Para la doctrina en materia de los Derechos Humanos,⁵ estos derechos son inherentes a la naturaleza humana que protegen la vida, la libertad, la integridad, la salud y todo aquello que se requiere para vivir con dignidad. Los derechos humanos, por tanto, son aquellos que tenemos como personas desde que nacemos hasta que morimos. Esos derechos nos garantizan que podamos vivir con dignidad y libertad. Es el Estado, representado en las autoridades, quienes tienen la obligación de hacer valer su respeto, protección y defensa. Es decir, los derechos humanos son un conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.

Por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha establecido que son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable

³ Héctor Gros Espien, “La evolución del concepto de derechos humanos: criterios occidentales, sociales y del Tercer Mundo”, en *Estudios sobre Derechos Humanos*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1985.

⁴ Luis Díaz Muller, *Manual de derechos humanos*. 2a. ed. México, CNDH, 1992 pp. 189-190.

⁵ *Id.* página en internet de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, sección “Preguntas”, pp. 1-3, www.prodigy.web.net.mx/humanos/.

para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.⁶

1.2.2. *Legal*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una doble fuente: los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los establecidos en los tratados internacionales para referirse a los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional y que el derecho mexicano los hace suyos. Con la reforma a la Constitución el 10 de junio de 2011 los derechos humanos adquieren rango constitucional.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, define a estos derechos como los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, es decir, por estar plasmados legalmente, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el estado mexicano. Protegen, entre otras:

- a) La vida.
- b) La libertad.
- c) La dignidad.
- d) La igualdad.
- e) La integridad.
- f) La propiedad.
- g) La seguridad.
- h) La educación.
- i) La salud.
- j) La justicia.
- k) La paz.

⁶ *Vid.* página en internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx>.

1.2.3. Terminología más usual

Los derechos humanos también son conocidos como:

- a) Derechos fundamentales.
- b) Derechos del gobernado
- c) Garantías individuales.
- d) Garantías constitucionales.
- e) Derechos del hombre.
- f) Derechos subjetivos públicos.
- g) Derechos natos.
- h) Derechos básicos.
- i) Libertades fundamentales, etcétera.

Todas estas denominaciones se utilizan para referirse a los derechos humanos; No obstante, el término derechos humanos es mucho más amplio, ya que se refiere a todos los derechos, estén reconocidos o no en la Carta Magna.

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Entre las características propias de los derechos humanos, tenemos:

1.3.1. Universales

Todas las personas: mujeres, hombres, niños y niñas tenemos derechos. Por eso no importa la raza, la edad, el sexo, la posición social o económica, la cultura o la religión que tengamos; tampoco importa la nacionalidad o el lugar en que se viva. Cada persona tiene la misma dignidad y nadie puede estar excluido o ser discriminado del disfrute de sus derechos. Así cuentan con los mismos derechos tanto un niño como una niña, un indígena como un campesino, una mujer como un hombre, un árabe como un chino, un colombiano como un venezolano, un musulmán como un cristiano, un negro como un blanco, un pobre como un rico, un delincuente o una persona honesta.

1.3.2. *Inalienables e intransferibles*

El ser humano no puede, sin afectar su dignidad, renunciar a sus derechos o negociarlos. Tampoco el Estado puede disponer de los derechos de los ciudadanos. Se entiende que sólo de conformidad a lo establecido por la ley, algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos por el Estado.

1.3.3. *Incondicionales*

Porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos; es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.⁷

1.4. SUJETOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos surgen con el hombre mismo. Lo acompañan durante toda su vida, y le son indispensables para vivir y desarrollarse adecuadamente. Desde el momento en que un ser humano es concebido, ya tiene naturaleza humana y, por tanto, ya es sujeto de protección de la ley. Todos los seres humanos tienen derechos por el sólo hecho de serlo sin importar su edad, color de piel, raza, origen, sexo, nacionalidad, ideología, creencia religiosa, condición económica o social. Todos, sin excepción alguna, somos sujetos de protección de los derechos fundamentales.

El sujeto de los derechos humanos puede definirse como la persona o grupos de personas a las que va referida la titularidad, ejercicio y garantías de los derechos.

⁷ *Idem.*

1.5. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.5.1. *Derechos de la primera generación*

Deben ser tutelados y garantizados por el Estado frente al Estado. Históricamente corresponden a los derechos de la primera generación.

1.5.2. *Derechos de la segunda generación*

Corresponden a los derechos económicos, sociales y culturales. Surgen con la Revolución Industrial por la desigualdad económica generada. Dado que por su naturaleza estos derechos requieren de mayor erogación por parte del Estado, son más difíciles de garantizar en forma efectiva; entre ellos se encuentran el derecho a la salud, al trabajo, a condiciones dignas de trabajo, a un salario justo, a la participación en las ganancias, a periodos de descanso, a la sindicación, a la negociación colectiva, a la huelga, a la cultura, a la educación, a la autonomía universitaria, a la libertad de cátedra y a la propiedad.

Los derechos civiles y políticos, conocidos también como libertades clásicas, las ideas y los valores de libertad, de dignidad humana y democracia se fundan en el movimiento de la Revolución Francesa y la de Independencia de las 13 colonias de Norteamérica; entre estos derechos encontramos el derecho a la vida, a la integridad psicofísica, a la intimidad, a la libertad, a la libertad de pensamiento, a la participación en los asuntos públicos y a la seguridad personal.

1.5.3. *Derechos de la tercera generación*

Son los derechos de los pueblos o derechos de solidaridad. Nacen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial; se pretende promover el desarrollo y la autodeterminación de los pueblos para el logro de la paz, la coexistencia pacífica y armónica. Estos derechos vienen desarrollándose en nuestros días y cada vez cuentan

con una mayor y mejor normatividad para que los garantice y los haga más eficaz. Entre ellos se encuentran el derecho a la libre determinación de los pueblos, al desarrollo, al medio ambiente sano y a la paz.

1.6. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.6.1. *Principales órganos encargados de la protección de los derechos humanos*

Ante la violación de los derechos humanos, “es posible recurrir a los órganos de supervisión internacionales, siempre y cuando se hayan agotado los recursos internos que, para tal efecto, prevé la ley”. En efecto, los ordenamientos jurídicos internos en algunos países están cubiertos por un manto invisible: el de la custodia internacional en materia de respeto de los derechos humanos, que se ha extendido progresivamente según fueron dándose las ratificaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto de San José, o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU. Hoy la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la misma Corte Interamericana, o Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la Oficina del alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, han sensiblemente aumentado el volumen de sus decisiones, las que, en el caso de la Comisión Interamericana o de la Oficina del Alto Comisionado, tienen valor de una sanción política internacional, y, en el caso de la Corte tienen valor obligatorio para ser cumplida a cabalidad por el Estado involucrado”.⁸

1.6.1.1. La Organización de las Naciones Unidas

El tema de los derechos humanos adquiere especial importancia en el mundo de la posguerra. Al mismo tiempo que se consolidan los pro-

⁸ F. González, “El control internacional de las Organizaciones No Gubernamentales”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Núm. 25, enero junio, 1997, pp. 29-44.

cesos de integración en Europa y América Latina, con el nacimiento de las Naciones Unidas empieza a cobrar un nuevo impulso la discusión sobre la promoción y vigencia de los derechos fundamentales.⁹

Desde que las Naciones Unidas comenzaron su labor, se planteó la cuestión de que si, de acuerdo con la Carta, la Organización tenía facultades de protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales, o bien si sus atribuciones se limitaban a una función únicamente de promoción. “Aunque un análisis cuidadoso de la propia Carta indica claramente que en ella se apreció esencialmente un papel de promoción activa, la práctica de la Organización fue la de asumir una doble función de promoción y protección aun cuando en las últimas dos décadas la tendencia ha sido la de asumir prioritariamente la función de protección, entendida como supervisión, buscando siempre la cooperación de los Estados para asegurar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en cierto tipo de situaciones”.¹⁰

Las labores de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, a cargo de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y, en especial, de la Comisión de Derechos Humanos, pueden clasificarse en dos tipos principales. En primer lugar, las labores que se relacionan con la depuración de instrumentos internacionales y, en particular, el desarrollo de los mecanismos de supervisión para la aplicación de las convenciones o pactos internacionales pertinentes al respecto, es importante señalar que cada uno de estos instrumentos ha creado sus propios mecanismos de evaluación y seguimiento, y en la mayoría de los casos se trata de comités de expertos —electos casi siempre a título personal—, ante los cuales los Estados partes presentan informes periódicos. Dentro de ellos se indican las medidas adoptadas en cumplimiento de las disposiciones del instrumento jurídico de que se trata. Por su parte, los Comités

⁹ L. Diaz Müller, *op. cit.*, p. 189.

¹⁰ Ana Berenice Diaz Ceballos Parada: *Conferencia mundial de derechos humanos: el tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996, p. 17.

envían anualmente sus informes a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social y, en ocasiones, a algunos otros órganos u organismos del sistema de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, podemos mencionar los mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos “de conformidad con las Resoluciones 1235 (XL) del 6 de junio de 1967 y la 1503 (XLVI-II) del 27 de mayo de 1970, del Consejo Económico y Social, para atender quejas de violaciones a los derechos humanos sobre situaciones que parecen revelar un cuadro persistente. Estas comunicaciones tienen carácter confidencial y son enviadas a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (órgano de expertos establecido por la Comisión de Derechos Humanos, bajo la autoridad del Consejo Económico y Social) y a la Comisión de Derechos Humanos. Respecto a las comunicaciones en las que se alegan violaciones a los derechos humanos de particulares, existen procedimientos contemplados en el protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Intencional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en la Convención contra la Tortura, en la que mediante el reconocimiento de la competencia del comité respectivo se pueden recibir y dar cauce a estas comunicaciones”.¹¹

El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos. Fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006.

El Consejo está compuesto por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas que son elegidos por la Asamblea General de las Nacio-

¹¹ Naciones Unidas, resolución 1235 (XLII), del 6 de junio de 1967 documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 42o Período de Sesiones, *Suplemento núm. 1*, pp. 18-19 (E-43-93) y resolución 1503 (XLVIII), del 27 de mayo de 1970. documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 48o Período de Sesiones, *Suplemento núm. 1A*, pp. 8-9 (E-4832-Add. 1).

nes Unidas. El Consejo de Derechos Humanos sustituye a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Un año después de celebrar su primera reunión, el 18 de junio de 2007, el consejo adoptó su “Paquete de construcción institucional” que proporciona elementos que guían su trabajo futuro. Entre estos se destaca el nuevo Mecanismo de Examen Periódico Universal, a través del cual se examinará la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas.

La Organización de las Naciones Unidas sirve de centro para armonizar los esfuerzos intencionales tendentes a dar solución a los problemas que afronta la humanidad. Más de 30 organizaciones afiliadas —que se conocen en su conjunto como el Sistema de las Naciones Unidas—, laboran en ese sentido. Día tras día, Naciones Unidas y su sistema de organizaciones trabajan con miras a promover el respeto de los derechos humanos, proteger el medio ambiente, luchar contra las enfermedades y reducir la pobreza.

En septiembre de 2000, los miembros de las Naciones Unidas, incluidos 147 Jefes de Estado y de Gobierno, se reunieron en Nueva York para establecer el programa intencional para el comienzo del nuevo siglo. En la Declaración del Milenio, resultante de dicha reunión, se establecieron las metas cuantificables que han de lograrse en siete esferas principales: la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección del medio ambiente común; los derechos humanos, la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos; la protección de las personas vulnerables; la atención de las necesidades especiales de África, y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

1.6.1.2. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La Conferencia de Viena solicitó a la Asamblea General que durante su 480. Período de Sesiones examinara, con carácter prioritario, la propuesta del establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Esta propuesta, planteada principalmente por delegaciones de países occidentales y de Europa oriental, y apoyada por

algunos países en desarrollo latinoamericanos, tienen como propósito fortalecer la capacidad de acción de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.¹²

El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dimana de los artículos 1, 13 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas; de la Declaración y Programa de Acción de Viena, y de la resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, en que la Asamblea estableció el cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De acuerdo con el programa de reforma de las Naciones Unidas, desde el 15 de septiembre de 1997 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos han pasado a ser una sola dependencia denominada Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:

- a) Promueve el disfrute universal de todos los derechos humanos llevando a la práctica la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresadas por las Naciones Unidas;
- b) Desempeña un papel de dirección en la esfera de los derechos humanos y realza la importancia de los derechos humanos a nivel intencional y nacional;
- c) Promueve la cooperación internacional en favor de los derechos humanos;
- d) Estimula y coordina las actividades en favor de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- e) Promueve la ratificación y la aplicación universales de las normas internacionales.
- f) Contribuye a la preparación de nuevas normas;
- g) Presta apoyo a los órganos de derechos humanos y a los órganos de supervisión de tratados;
- h) Reacciona ante las violaciones graves de los derechos humanos;
- i) Adopta medidas preventivas en materia de derechos humanos;

¹² A. Díaz Ceballos Parada, *op. cit.*, pp. 136-137.

- j) Promueve la creación de infraestructuras nacionales en favor de los derechos humanos;
- k) Lleva a cabo actividades y operaciones en el ámbito de los derechos humanos;
- l) Difunde conocimientos y presta servicios consultivos de información y asistencia técnica sobre derechos humanos.¹³

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está dividida en varias dependencias orgánicas. La Oficina está a cargo de un Alto Comisionado que tiene categoría de Secretario General Adjunto. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, rinde cuentas al Secretario General.

El Alto Comisionado tiene a su cargo todas las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como su administración, y desempeña las funciones que le asignaron expresamente la Asamblea General en su resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, y diversos órganos normativos en Resoluciones posteriores; asesora al Secretario General sobre las políticas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos; se encarga de que se preste apoyo sustantivo y administrativo a los proyectos, actividades, órganos y organismos del programa de derechos humanos; representa al Secretario General en las reuniones de órganos de derechos humanos y en otras actividades relacionadas con los derechos humanos, y ejecuta las funciones especiales que decide encomendarle el Secretario General.¹⁴

En el desempeño de sus actividades, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con la ayuda de un Adjunto que actúa como oficial encargado en ausencia del Alto Comisionado. Además, el Adjunto del Alto Comisionado desempeña las funciones sustantivas y administrativas que le encomienda el Alto Comisionado. El Adjunto rinde cuentas al Alto Comisionado.¹⁵

¹³ *Vid.* página en internet de la CNDH, *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

1.6.1.3. La Organización de los Estados Americanos

Los principios que incomoda la Organización de Estados Americanos (OEA) en una historia de cooperación regional se remontan al siglo XIX.

En 1826, el libertador Simón Bolívar convocó al Congreso de Panamá con la idea de crear una asociación de Estados en el hemisferio.

En 1890, la Primera Conferencia Internacional Americana, efectuada en la ciudad de Washington, estableció la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas y su secretaría permanente, la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, predecesora de la OEA.

En 1910 esta organización se convirtió en la Unión Panamericana.

El 30 de abril de 1948, 21 naciones del hemisferio se reunieron en Bogotá, Colombia, para adoptar la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también a Canadá.¹⁶

Las naciones americanas tratan de trabajar unidas avanzando, de común acuerdo, en el fortalecimiento de la democracia, la protección de los derechos humanos, la promoción de la paz y la seguridad, el fomento del comercio y la lucha contra los complejos problemas causados por la pobreza, el narcotráfico y la corrupción. Juntos se está intentando construir un futuro mejor para la próxima generación.

En el comienzo de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, su objetivo consiste en transformar las expectativas de la gente. La OEA desempeña un papel fundamental en la tarea de alcanzar las metas compartidas por los países de norte, centro, Sudamérica y el caribe. A través del proceso de la Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio han dotado a la OEA de importantes responsabilidades y mandatos, entre ellos:

¹⁶ *Vid.* Pagina en internet de la OEA sobre su historia y el sistema interamericano. <http://www.oea.org/>.

- a) Fortalecer la libertad de expresión y pensamiento como derecho humano fundamental;
- b) Promover una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en todos los niveles de Gobierno;
- c) Mejorar la cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas;
- d) Apoyar el proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas.

La OEA también reúne a los líderes gubernamentales de los países miembros para trabajar en las áreas de educación, justicia, seguridad y otros temas que inciden en la vida diaria de los ciudadanos de las Américas.

Compuesta de 35 países miembros, (Venezuela está al momento de elaboración de este documento en proceso de separación) la OEA es el principal foro político de la región para el diálogo multilateral y la toma de decisiones. Con cuatro idiomas oficiales —inglés, español, francés y portugués— la Organización refleja la rica diversidad de la gente y la cultura de las Américas.

Dentro de la OEA, cada Estado miembro tiene derecho a un voto. Las políticas y metas principales son establecidas por la Asamblea General, que reúne una vez al año a los cancilleres de la región. El Consejo Permanente, que tiene su sede en la ciudad de Washington, D. C., se reúne periódicamente para examinar temas políticos y administrativos. Cada país miembro nombra a un embajador para ser su representante en dicho órgano. El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral formula políticas destinadas a combatir la pobreza y a promover el desarrollo económico.

La Secretaría General ejecuta los programas y las políticas establecidas por la Asamblea y los consejos. Áreas especializadas dentro de la Secretaría orientan su trabajo en campos vinculados al comercio, desarrollo sostenible, educación y promoción de la democracia, entre otros. La Oficina de Seguimiento de Cumbres fue creada para coordinar las tareas que los líderes del hemisferio asignaron a la Organización. En la sede de la OEA, el Museo de Arte de las Américas y la Biblioteca Colón promueven la cultura y la educación. También dentro de la estructura de la OEA se encuentran varios organismos

especializados: la Comisión Interamericana de Mujeres; el Instituto Indigenista Interamericano; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; el Instituto Interamericano del Niño; el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, y la Organización Panamericana de la Salud. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, D. C., y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, ubicada en San José, Costa Rica, velan por la protección de los derechos humanos de los ciudadanos del hemisferio. La Comisión también prepara informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, con especial atención a temas específicos tales como la libertad de expresión y los derechos de las poblaciones indígenas y de la mujer.

1.6.1.3.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El primer organismo que se estableció en el Sistema Interamericano fue la Comisión,

[...] creada por una resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Santiago de Chile, en 1959, como un organismo para tutelar los derechos del hombre establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en Bogotá, Colombia, en mayo de 1948, y como una medida provisional en tanto se aprobaba la Convención Americana en preparación.¹⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D. C. El otro órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta

¹⁷ Héctor Fix-Zamudio, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*. 2a. ed. aumentada. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, p. 275.

de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son electos por la Asamblea General.

En abril de 1948, la OEA aprobó, en Bogotá, Colombia, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general.

La evolución de la estructura y funciones de la Comisión culminó con la expedición de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y en vigor desde el 18 de julio de 1978, una vez que se alcanzó el número requerido de ratificaciones. En esta Convención se estableció la obligatoriedad del respeto y protección de los derechos humanos que consagra dicho instrumento predominantemente de carácter individual, y además introdujo lineamientos más avanzados en cuanto a la citada Comisión Interamericana, al tomar en cuenta 10 años de fructífera actuación de dicho Organismo.¹⁸

La Comisión Interamericana realiza las siguientes funciones:

- a) Conciliadora, entre los Gobiernos y los grupos sociales que se consideran afectados en los derechos de sus miembros;
- b) Asesora, aconsejando a los Gobiernos que lo soliciten para adoptar medidas adecuadas para promover los derechos humanos;
- c) Crítica, al informar sobre la situación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA, después de atender los argumentos y las observaciones del Gobierno interesado y cuando persistan las violaciones;
- d) Legitimadora, en los supuestos en que un Gobierno como resultado del informe de la Comisión sucesivo a una visita o a un examen, se aviene a reparar las fallas de sus procesos internos y corrige las violaciones;

¹⁸ Gerardo Trejos, "Órganos y procedimientos de protección de los derechos humanos en la Convención Americana", en Rubén Hernández, coord., *La tutela de los derechos humanos*. San José, Costa Rica, Ediciones Juricentro, 1977, pp. 61-81.

- e) Promotora, al efectuar estudios sobre temas de derechos humanos, destinados a promover su respeto, y
- f) Protectora, cuando además de realizar las actividades anteriores, interviene en casos urgentes para pedir al Gobierno, contra el cual se ha presentado una queja, que suspenda su acción e informe sobre los hechos.¹⁹

Con relación al agotamiento de los recursos internos, la decisión que tome la Comisión sobre esta materia puede ser revisada por la Corte cuando conozca sobre el asunto contencioso respectivo, y esta regla debe ser invocada expresamente como excepción por el Gobierno demandado (el que puede renunciar expresa o tácitamente a la misma) en la etapa inicial del procedimiento ante la Comisión y por ello ya no la puede plantear ante la Corte (artículos 46 y 47 de la Convención, y 31 a 37 del Reglamento de la Comisión).²⁰

El estatuto se aprobó por el Consejo de la Organización de Estados Americanos el 25 de mayo de 1960 y los primeros miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fueron designados el 29 de junio de ese año. Esa Comisión estaba integrada por siete miembros de elevada categoría moral y científica, y sus funciones eran bastante restringidas de acuerdo con los artículos 9 y 10 del citado estatuto, puesto que se configuraba como un órgano de promoción del respeto a los derechos humanos conforme a los lineamientos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, para lo cual la mencionada Comisión sólo estaba facultada para estimular la conciencia de los derechos humanos, formar recomendaciones a los Gobiernos de los Estados miembros, preparar estudios o informes,

¹⁹ César Sepúlveda, “México. La Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 198-199.

²⁰ El artículo 47.2 de la Convención Americana dispone que no se aplicara la regla del agotamiento de los recursos internos, cuando: a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trate el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alegan han sido violados; b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de jurisdicción interna o ha sido impedido de agotarlos, y c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

solicitar informaciones de los propios Gobiernos y servir de cuerpo consultivo de la mencionada Organización.²¹

Ya en 1961, la CIDH comenzó a realizar visitas in loco para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales, habiendo divulgado hasta la fecha 44 de ellos.

Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegan violaciones a los derechos humanos. Hasta 2018 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 25,000 casos procesados o en procesamiento.

1.6.1.3.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Desde la reunión en Bogotá, en 1948, se tuvo la intención de crear un órgano jurisdiccional para conocer las controversias sobre la afectación de los derechos humanos consignados en la Declaración Americana expedida en su oportunidad por lo que se encomendó al Comité Jurídico Interamericano el estudio correspondiente. Sin embargo, la creación de la Corte Interamericana debió superar obstáculos más difíciles que los relativos al establecimiento de la Comisión en virtud de la resistencia de numerosos Gobiernos de nuestro continente para someterse a un Tribunal Supranacional.²²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue creada en el capítulo VII (52-69) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, la que entró en vigor el 18 de julio de 1978, al ser ratificada por 11 Estados miembros de la Organización de los

²¹ Diego Uribe Vargas. *Los derechos humanos y el sistema interamericano*. Madrid, Ediciones Cultura Hispanica. 1972, pp. 51-54.

²² C. A Dunshee de Abranches, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 91-98.

Estados Americanos, en los términos del artículo 74.2 de la propia Convención.

El estatuto de la Corte Interamericana fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en su noveno Periodo de Sesiones celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979, con vigencia a partir del 1 de enero de 1980, la propia Corte se instaló en la ciudad de San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979 y aprobó su reglamento en su tercer Periodo de Sesiones, celebrado del 30 de julio al 9 de agosto de 1980.²³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye la culminación del sistema americano de protección de los propios derechos, el cual se inspiró en los lineamientos fundamentales del modelo europeo, en cuanto a los órganos encargados de la tutela judicial de los propios derechos fundamentales, ya que se encomienda dicha tutela a la Comisión y a la propia Corte Interamericana, la primera como un órgano de instrucción de las reclamaciones individuales, que no pueden plantearse debidamente ante la Corte.²⁴

El sistema americano, en virtud de la diversa situación económica, política, social y cultural del continente, y, particularmente de Latinoamérica, estableció modalidades peculiares de gran importancia, que se derivaron de la experiencia de la protección de los derechos humanos en nuestra región, especialmente a través de la valiosa experiencia de la Comisión que fue creada y funcionó activamente dos décadas anteriores al establecimiento de la Corte y, por ello, con antelación a la aprobación y entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁵

²³ Daniel G Zovatto, “Antecedente de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, pp. 207-254.

²⁴ H. Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 321.

²⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos inició sus funciones en 1960. Su primer estatuto fue aprobado el 25 de mayo de 1960.

En cuanto a la función estrictamente jurisdiccional o contenciosa, la Corte Interamericana puede conocer de los casos que le son sometidos por la Comisión Interamericana o por un Estado parte de la Convención, siempre que los Estados que actúen ante ella hubiesen reconocido de manera expresa la competencia contenciosa del Tribunal. Hasta el momento 17 Estados se han sometido de manera permanente a la jurisdicción de la Corte. El procedimiento contradictorio ante la Corte tiene dos fases, una escrita y otra oral, con la tendencia a la concentración y a la inmediatez. Hasta la fecha, sólo la Comisión ha sometido varias controversias ante el Tribunal, que tienden a incrementarse desde los primeros tres casos iniciados en 1986. La Corte ha dictado varias sentencias de fondo en casos sumamente complicados; fallos que en su mayor parte han sido condenatorios. También se ha pronunciado respecto de excepciones preliminares. Se observa la tendencia de que los Estados reconocen su responsabilidad en varios casos sometidos al conocimiento de la Corte, lo que debe considerarse muy positivo. También el Tribunal ha sido muy activo al dictar providencias cautelares en situaciones de urgencia para evitar perjuicios irreparables a las personas, tanto en los asuntos de que conoce, como de aquellos que se encuentran todavía en tramitación ante la Comisión”.²⁶

1.6.1.3.3. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creado en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica. Hoy en día, el IIDH es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales, y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

Su misión es promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos

²⁶ H. Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 529-530.

Humanos, y contribuir a la consolidación de la democracia mediante la educación, la investigación, la mediación política, los programas de capacitación, la asistencia técnica en materia de derechos humanos y la difusión del conocimiento por medio de publicaciones especializadas. Su acción se basa en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico y el respeto de los derechos y libertades fundamentales. El IIDH trabaja con la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con todos los sectores de la sociedad civil y del Estado de los países del continente, y con organismos internacionales.

Durante sus 39 años de vida, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha actuado y realizado su misión educativa en una realidad política de gran complejidad y sumamente cambiante. Por medio de diferentes programas, el Instituto ha estado presente y brindado su aporte en algunos momentos claves de la historia reciente de las Américas. Así, el IIDH ha consolidado una estrategia de promoción activa de los derechos humanos basada en dar prioridad sobre tres campos temáticos: educación en derechos humanos, acceso a la justicia y la participación política; vistos esos conjuntos de derechos desde tres perspectivas transversales: la equidad de género, la diversidad étnica y la participación de la sociedad civil.

1.6.2. *La Corte Penal Internacional*

En 1998 se logró uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas, a saber: la creación de un mecanismo internacional que impusiera la rendición de cuentas respecto de las violaciones masivas de los derechos humanos, cuando los Gobiernos acordaron establecer la Corte Penal Internacional. La Corte constituye un mecanismo para penalizar a los autores de genocidio y otros crímenes contra la humanidad. Al aprobar el establecimiento de la Corte, la comunidad internacional expresó con claridad que la impunidad—en el supuesto que los delitos queden sin sanción— ya no constituye una salida para quienes cometen atrocidades.²⁷

²⁷ *Vid.* página en internet de la Organización de las Naciones Unidas, “Acerca de la ONU. La ONU en síntesis. Poner fin a la impunidad”, p. 37 <http://www.onu.org/>.

La Corte Penal Internacional constituye el primer organismo judicial internacional de carácter permanente encargado de perseguir los más graves crímenes cometidos por individuos contra los derechos humanos y el Derecho Internacional. Los crímenes que puede conocer el Tribunal son los enunciados en el artículo 5 de su Estatuto: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y de agresión, éste último definido por Enmienda al Estatuto de fecha 29 de noviembre de 2010.

1.6.3. *Principales Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*

Los derechos humanos son hoy, mucho más que un mero ideal de la humanidad, un amplio cuerpo de leyes que obligan a los Estados. Su fuente más importante es, sin lugar a dudas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El espíritu de esta declaración se ha transmitido a una serie de convenios y pactos de la comunidad de los Estados participantes de la Organización de las Naciones Unidas, tales como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y muchos más tratados internacionales que forman parte del orden jurídico mexicano, mismo que es vigente y obligatoria su observancia y son —de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución General de la República, junto con la propia Constitución y las leyes federales— la ley suprema de toda la Unión.

A continuación, enunciamos los instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por el Senado de la República y que por consiguiente son obligatorios en nuestro país.²⁸

²⁸ *Vid.* página en internet de la CNDH, *op. cit.* “Información jurídica, tratados internacionales en materia de derechos humanos, instrumentos internacionales y regionales americanos de derechos humanos, documentos convencionales de derechos humanos ratificados por el Gobierno de México”.

1. DECLARACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS FIRMADAS POR MÉXICO

1.1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (2 de mayo de 1948)

1.2 Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)

1.3 Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (30 de agosto de 1955)

1.4 Declaración de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1959)

1.5 Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (14 de diciembre de 1960)

1.6 Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (20 de noviembre de 1963)

1.7 Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos (7 de diciembre de 1965)

1.8 Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (7 de noviembre de 1967)

1.9 Declaración sobre el asilo territorial (14 de diciembre de 1967)

1.10 Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social (11 de diciembre de 1969)

1.11 Declaración de los derechos del retrasado mental (20 de diciembre de 1971)

1.12 Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano (16 de junio de 1972)

1.13 Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (16 de noviembre de 1974)

1.14 Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (14 de diciembre de 1974)

1.15 Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad (10 de noviembre de 1975)

1.16 Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (9 de diciembre de 1975)

1.17 Declaración de los derechos de los impedidos (9 de diciembre de 1975)

1.18 Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (27 de noviembre de 1978)

1.19 Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (28 de noviembre de 1978)

1.20 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (17 de diciembre de 1979)

1.21 Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (25 de noviembre de 1981)

1.22 Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz (12 de noviembre de 1984)

1.23 Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (29 de noviembre de 1985)

1.24 Declaración sobre el derecho al desarrollo (4 de diciembre de 1986)

1.25 Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (9 de diciembre de 1988)

1.26 Principios básicos sobre la función de los abogados (7 de septiembre de 1990)

1.27 Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (14 de diciembre de 1990)

1.28 Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (18 de diciembre 1992)

1.29 Declaración Universal sobre el genoma humano y los derechos humanos (11 de noviembre de 1997)

1.30 Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (9 de diciembre de 1998)

1.31 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” - OEA, San José de Costa Rica, (22 de noviembre de 1969)

2. TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS FIRMADOS Y RATIFICADOS POR MÉXICO

A. Derechos Civiles y Políticos

A.1 Convención sobre Extradición - OEA, Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933

A.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - ONU, Nueva York, E. U. A., 16 de diciembre de 1966

A.3 Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - ONU, Nueva York, E. U. A., 16 de diciembre de 1966

A.4 Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte - OEA, Asunción, Paraguay, 6 de agosto de 1990

A.5 Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte - ONU, Nueva York, E. U. A., 15 de diciembre de 1989

B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

B.1 Convenio sobre protección de instituciones artísticas y científicas y monumentos históricos - OEA, Washington D. C., E. U. A., 15 de abril de 1935

B.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - ONU, Nueva York, E. U. A., 16 De diciembre De 1966

B.3 Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales - UNESCO, París, Francia, 14 de noviembre de 1970

B.4 Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” - OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988

B.5 Convenio sobre la Diversidad Biológica - ONU, Río De Janeiro, Brasil, 5 de junio de 1992

C. Tortura

C.1 Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas crueles Inhumanos o Degradantes - ONU, Nueva York, E. U. A., 10 de diciembre de 1984

C.2 Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura -OEA, Cartagena de Indias, Colombia, (9 de diciembre de 1985)

C.3 Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

D. Erradicación de la Esclavitud, Servidumbre y Trabajo Forzoso

D.1 Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores -ONU, Ginebra, Suiza, 30 de septiembre de 1921

D.2 Convención Relativa a la Esclavitud -ONU, Ginebra, Suiza, 25 de septiembre de 1926

D.3 Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 29) Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio -OIT, Ginebra, Suiza, 28 de junio de 1930

D.4 Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad -ONU, Ginebra, Suiza, 11 de octubre de 1933

D.5 Protocolo que modifica el convenio para la represión de la trata de mujeres y menores concluido en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y el convenio para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, concluido en la misma ciudad el 11 de octubre de 1933 - ONU, Lake Success, Nueva York, E. U. A., 12 de noviembre de 1947

D.6 Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación, de la Prostitución Ajena y Protocolo Final - ONU, Lake Success, Nueva York, E. U. A., 21 de marzo de 1950

D.7 Protocolo para modificar la convención relativa a la esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 - ONU, Nueva York, E. U. A., 7 de diciembre de 1953

D.8 Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud - ONU, Ginebra, Suiza, 7 de septiembre de 1956

D.9 Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 105) Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso - OIT, Ginebra, Suiza, 25 de junio de 1957

D.10 Acuerdo Internacional para la supresión del tráfico de trata de blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904, Enmendado por el protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949

D.11 Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata De Blancas*

E. Derecho de Asilo

E.1 Convención sobre Asilo - OEA, La Habana, Cuba, 20 de febrero de 1928

E.2 Convención sobre Asilo Político - OEA, Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933

E.3 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados -ONU, Ginebra, Suiza, 28 de Julio de 1951

E.4 Convenio sobre Asilo Territorial -OEA, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954

E.5 Convenio sobre Asilo Diplomático -OEA, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954

E.6 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas -ONU, Nueva York, E. U. A., 28 de septiembre de 1954

E.7 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados -ONU, Nueva York, E. U. A., 31 de enero de 1967

F. Derechos de la Mujer

F.1 Convención sobre nacionalidad de la Mujer - OEA, Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933

F.2 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer - OEA, Bogotá, Colombia, 30 de abril de 1948

F.3 Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer OEA, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948

F.4 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer - ONU, Nueva York, E. U. A., 20 De diciembre De 1953

F.5 Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada - ONU, Nueva York, E. U. A., 20 de febrero de 1957

F.6 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer - ONU, Nueva York, E. U. A., 18 de diciembre de 1979

F.7 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará” -OEA, Belém Do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994

F.8 Protocolo Facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer - ONU, Nueva York, E. U. A., 6 de octubre de 1999

G. Derechos del Niño

G.1 Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 58) por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo - OIT, Ginebra, Suiza, 24 de octubre de 1936

G.2 Convenio (Núm. 90) Relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria - OIT, San Francisco California, E. U. A., 10 de julio de 1948

G.3 Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores La Haya, Países Bajos, 25 de octubre de 1980

G.4 Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores - OEA, La Paz, Bolivia, 24 de mayo de 1984

G.5 Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores - OEA Montevideo, Uruguay, 15 de julio de 1989

G.6 Convención sobre los Derechos del Niño - ONU, Nueva York, E. U. A., 20 de noviembre de 1989

G.7 Convención sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional - La Haya, Países Bajos, 29 de mayo de 1993

G.8 Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores - OEA, México, D. F., 18 de marzo de 1994

G.9 Convenio (Núm. 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación - OIT, Ginebra, Suiza, 17 de junio de 1999

G.10 Protocolo Facultativo de la convención sobre los derechos del niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados - ONU, Nueva York, E. U. A., 25 de mayo de 2000

G.11 Protocolo Facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía - ONU, Nueva York, E. U. A., 25 de mayo de 2000

H. Derechos de los Pueblos Indígenas

H.1 Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales - OIT, Ginebra, Suiza, 26 De junio De 1957

H.2 Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes - OIT Ginebra, Suiza, 27 De junio De 1989

H.3 Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe - ONU, Madrid, España, 24 De Julio De 1992

I. Matrimonio y Familia

I.1 Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios - ONU, Nueva York, E. U. A., 10 De diciembre De 1962

J. Discriminación

J.1 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial - ONU, Nueva York, E. U. A., 7 de marzo de 1966

J.2 Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid - ONU, Nueva York, E. U. A., 30 De noviembre De 1973

J.3 Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes - ONU, Nueva York, E. U. A., 10 De diciembre De 1985

J.4 Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad - OEA, Guatemala, 7 De junio De 1999

J.5 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo

K. Derechos Laborales

K.1 Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 87) Relativo a la Libertad Sindical y la Protección al Derecho Sindical - OIT, San Francisco California, E. U. A., 9 De Julio De 1948

K.2 Convenio Número 95 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Protección del Salario - OIT, Ginebra, Suiza, 1 De Julio De 1949

K.3 Convenio (Núm. 100) Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina Y Femenina por un Trabajo de Igual Valor - OIT, Ginebra, Suiza, 29 De junio De 1951

K.4 Convenio Número 102 De La Organización Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) - OIT, Ginebra, Suiza, 28 De junio De 1952

K.5 Convenio (Núm. 111) Relativo a la Discriminación “Materia De Empleo y Ocupación - OIT, Ginebra, Suiza, 25 De junio De 1958

K.6 Convenio Internacional “Trabajo (Núm. 135) Relativo a la Protección Y Facilidades que Deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores En La Empresa - OIT, Ginebra, Suiza, 23 De junio De 1971

K.7 Convenio (159) sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas - OIT, Ginebra, Suiza, 20 De junio De 1983

L. Derecho Internacional Humanitario

L.1 Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio - ONU, Nueva York, E. U. A., 9 de diciembre de 1948

L.2 Convenio I de ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña - Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949

L.3 Convenio II de ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar - Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949

L.4 Convenio III de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra - Ginebra, Suiza, 12 De agosto De 1949

L.5 Convenio IV De Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra - Ginebra, Suiza, 12 De agosto De 1949

L.6 Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad - ONU, Nueva York, E. U. A., 26 De noviembre De 1968

L.7 Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales - Ginebra, Suiza, 8 De junio De 1977

L.8 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas - OEA, Belém, Brasil, 4 De junio De 1994

L.9 Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

M. Derechos de los Migrantes

M.1 Convenio Internacional del Trabajo Núm. 19 relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo - OIT, Ginebra, Suiza, 5 de junio de 1925

M.2 Convención sobre la condición de los extranjeros - OEA, La Habana, Cuba, 20 De febrero De 1928

M.3 Convención de Viena sobre relaciones consulares - ONU, Viena, Austria, 24 de abril de 1963

M.4 convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares - ONU, Nueva York, E. U. A., 18 de diciembre de 1990

CAPÍTULO II

VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. CONCEPTO

Desde su origen, la fundamentación de los derechos humanos ha tenido la connotación histórica de afirmación de los derechos del individuo ante el absolutismo y la opresión del Estado. Así se contempla en las declaraciones europeas (la británica, Bill of Rights, y la francesa de 1789). Las obligaciones suscritas por los Estados mediante tratados internacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Pactos de la ONU) recaen fundamentalmente sobre los Estados (a excepción de la Corte Penal Internacional), aspecto que una parte de la doctrina ha llamado el “efecto vertical” de los derechos humanos: La misma expresión de “libertades fundamentales” expresa la obligación del Estado de abstenerse de interferir en el ejercicio de ciertos derechos individuales. Una doctrina actual se reserva incluso el concepto de derechos humanos para referirse exclusivamente a las relaciones entre el individuo y el Estado.²⁹

Una violación a los derechos humanos es aquella acción u omisión indebida realizada por un servidor público, o con su anuencia, por la que se vulnera o restringe cualquiera de los derechos fundamentales definidos y protegidos por el ordenamiento jurídico.

Toda persona, por el sólo hecho de serlo, tiene derechos humanos que son reconocidos y protegidos por el Estado y, por lo tanto,

²⁹ La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho, en una de sus primeras sentencias de 1988, que “el derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones”, caso Velázquez Rodríguez, 1988, párrafo 134 de la sentencia.

deben ser respetados por los servidores públicos de carácter federal, estatal y municipal. Para lograrlo es necesario educar en una cultura de respeto a estos derechos y aprender a tratar a los otros con dignidad y respeto.

El Estado conserva su carácter de único garante de los derechos humanos, principio en el que se funda su más radical legitimidad. Por ello mismo, el Estado es el único eventual violador de tales derechos. Las demás transgresiones a las normas necesarias de convivencia ciudadana, que pueden ser consideradas en el lenguaje común como violaciones a los derechos humanos, tienen que tipificarse con otras categorías en el campo jurídico, con el fin de evitar la confusión sobre quién es el responsable de garantizarlos, y, también, de evitar consagrar la desigualdad en dicha garantía.³⁰

Todo el sistema de protección de los derechos humanos está diseñado en función del reconocimiento del Estado como sujeto de la relación jurídica básica en esta materia y es contra él que se presentan las denuncias por violación de los derechos reconocidos por el propio Estado.³¹

En la medida que las personas conozcan sus derechos, serán menos susceptibles de violaciones y actos arbitrarios que los vulneren, partiendo también del conocimiento de sus obligaciones, de la reciprocidad que existe entre derechos y obligaciones. Evidentemente que si el Estado, por omisión, no cumple con su función de restablecer el imperio del derecho, estaríamos también en presencia de una violación a los derechos humanos. Pero el sujeto que la causaría sería siempre el propio Estado y no el particular.³²

El ejercicio de un derecho no debe dañar los derechos de otras personas, de modo que resulte antisocial. De tal manera que si a una persona se le restringe o priva arbitrariamente de cualquiera de esos

³⁰ “Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz”, en *Justicia y Paz*. Bogotá, vol. 4, núm. 4, octubre-diciembre, 19917 p. 8.

³¹ *Vid. Boletín*. Lima, Comisión Andina de Juristas, núm. 33, 1992, p. 60.

³² Felipe Portales, “Reflexiones sobre derechos humanos y terrorismo”, en *Boletín*, *ibid.*, núm. 32, marzo de 1992, p. 34.

derechos que le permiten vivir con la dignidad que le corresponde, se estará cometiendo una violación a sus derechos fundamentales.

2.2. ¿QUÉ HACER ANTE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS?

La denuncia es una herramienta fundamental para la defensa frente a las violaciones a los derechos humanos. También cumple una función preventiva para evitar posibles transgresiones a los derechos de otras personas. Aunque a veces parezca que denunciar un hecho no lleva a ningún lado, el ejercicio sistemático y responsable de la denuncia puede contribuir a romper el marco de impunidad de nuestro sistema de justicia. Además, a través de la denuncia se asume un compromiso por la dignidad y por la justicia que, a fin de cuentas, es un compromiso con la vida. La denuncia es el primer paso de una estrategia de defensa frente al atropello de nuestros derechos.

La actitud ideal de los gobernados frente a la violencia, es que exista una respuesta cívicamente responsable que señale, persiga, demande y reclame la aplicación de la ley. Los servidores públicos están obligados a dar esa respuesta efectiva a los reclamos de la sociedad, de lo contrario violentarían los derechos humanos y perderían credibilidad ante los gobernados quienes podrían desistir de asumir una actitud responsable, con el riesgo de que la violencia se convierta en más violencia al tomar la justicia por propia mano.

En consecuencia, cuando tengamos conocimiento de una violación a los derechos fundamentales o cuando nosotros mismos seamos objeto de ella, tenemos la obligación moral de denunciarla ante las autoridades competentes.

2.3. ¿QUIÉNES PUEDEN LLEGAR A VIOLENTAR LOS DERECHOS HUMANOS?

Es indiscutible que, como lo dijo el Ilustre Benemérito de las Américas, “El respeto al derecho ajeno es la paz”. Las revoluciones y guerras gestadas en el mundo han ocurrido precisamente por esa lucha de

hombres y mujeres que han reclamado sus derechos fundamentales como son la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, la igualdad, etcétera. Cuando se violan esos derechos, suceden serios problemas sociales, los cuales siempre desembocan en conflictos sumamente difíciles y desgastantes para la población.

Asimismo, del concepto de violación a los derechos humanos se desprende que quienes violan estos derechos son los funcionarios o servidores públicos, ya sean de carácter federal, estatal o municipal, toda vez que representan al Gobierno.

Entre particulares, en cambio, cuando un gobernado se ve afectado en su esfera jurídica por otro, hablamos de la ejecución de un delito o una falta administrativa y, por tanto, de una violación a la ley, regla o norma. Por ello, el agraviado debe acudir ante el agente del Ministerio Público o autoridad competente, en el caso de la comisión de un delito, el MP será el facultado para conocer e investigar los delitos cometidos entre particulares, en el caso de una falta administrativa será la autoridad administrativa competente la que conocerá y sancionará la falta respectiva.

Ahora bien, cuando un servidor público viola los derechos humanos de un particular, éste además puede acudir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o bien a los organismos públicos estatales defensores de derechos humanos, según corresponda, quienes son competentes para conocer y dar seguimiento de estos actos.

2.4. LAS PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS³³

2.4.1. *Abuso de autoridad*

2.4.1.1. Fundamento jurídico

Artículo 215 del Código Penal Federal.

³³ El catálogo de violaciones presentado en este apartado ha sido sustraído fundamentalmente del *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, editado por la CNDH y la FMOPDDH en 1998.

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Derogado.

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos.

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;

XIII. Derogado.

XIV. Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad;

XV. Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente; y

XVI. Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIV, XV y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.³⁴

³⁴ “Código Penal Federal”, texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-04-2019.

2.4.1.2. Connotación

- 1) Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el Estado y sus empleados,
- 2) Realizada directamente por un funcionario o servidor público, o indirectamente mediante su anuencia o autorización, y
- 3) Que afecte los derechos de terceros.

2.4.2. *Detención arbitraria*

2.4.2.1. Fundamento jurídico

Del artículo 16, párrafos 3o, 4o y 5; y 21, párrafo lo., in fine de la Constitución General de la República; 225, fracción X, primera parte, del Código Penal Federal; y 193 bis, y 195 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 16. [...]La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Artículo 21. [...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta

por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.³⁵

Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: fracción X. Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución;...³⁶

Artículo 193 bis. En casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar por escrito la detención de una persona...

Artículo 195. Cuando estén reunidos los requisitos del artículo 16 constitucional, el Tribunal libraré orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, según el caso, contra el inculpado, a pedimento del Ministerio Público...³⁷

2.4.2.2. Connotación

PRIMERA

- 1) “La acción que tiene como resultado la privación de la libertad de una persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,
- 3) Sin que exista orden de aprehensión girada por juez competente,
- 4) U orden de detención expedida por el Ministerio Público en caso de urgencia, o
- 5) No exista flagrancia, o
- 6) Tampoco exista orden de arresto.

³⁵ Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 15-05-2019.

³⁶ Código Penal Federal. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-04-2019.

³⁷ Código Federal de Procedimientos Penales. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-01-2016.

SEGUNDA

- 1) El incumplimiento de la obligación de hacer cesar o denunciar una privación ilegal de la libertad”.³⁸

2.4.3. Intimidación

2.4.3.1. Fundamento jurídico

Artículo 20, fracción II, de la Constitución General de la República, y 219 del Código Penal Federal.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A, II. [...] Queda prohibida y será sancionada por la Ley Penal, toda incomunicación, intimidación tortura...³⁹

Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí, o por interpusiste persona utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita y omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo...⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, pp. 44 y 48. *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, op. cit.*, p. 214.

³⁹ “Normas constitucionales en materia penal”, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰ Código Penal Federal. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-04-2019.

2.4.3.2. Connotación

PRIMERA

- 1) “Cualquier acción que inhíba o atemorice a cualquier persona,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público, por sí o por interpósita persona.
- 3) Utilizando la violencia física o moral,
- 4) Con el fin de evitar que el sujeto pasivo o un tercero,
- 5) Denuncie, formule querrela, o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley.

SEGUNDA

- 1) Cualquier conducta ilícita u omisión de una conducta lícita debida,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público,
- 3) Con motivo de querrela, denuncia o información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley,
- 4) Por la que se lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o
- 5) De algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.⁴¹

2.4.4. Retención ilegal

2.4.4.1. Fundamento jurídico

Artículo 16, párrafo 7o; y 19, párrafos lo. y 3o. de la Constitución General de la República; y 215, fracción VI; y 225, fracción X, segunda parte, XIV y XVI del Código Penal Federal, y el artículo 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

⁴¹ *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, op. cit., p. 121.*

Artículo 16. [...] Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial... Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder el plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso... El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal.⁴²

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente...

Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

X [...] retenerlo (a un individuo) por más tiempo del señalado por el párrafo 70. del artículo 16 constitucional;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido...⁴³

⁴² Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 15-05-2019.

⁴³ Código Penal Federal. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-04-2019.

Artículo 194 bis. En los casos de delito flagrante y en casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, quien transcurrido dicho plazo, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial...⁴⁴

2.4.4.2. Connotación

PRIMERA

- 1) La acción u omisión por la que se mantiene reclusa a cualquier persona sin causa legal para ello o sin respetar los términos legales,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público.

SEGUNDA

- 1) La demora injustificada de providencias judiciales en las que se ordene dejar en libertad a un detenido,
- 2) Realizada por una autoridad o servidor público.

TERCERA

- 1) La retención injustificada de una persona como presa, detenida, arrestada o interna en un establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad; custodia; de rehabilitación de menores; de reclusorio preventivo o administrativo,
- 2) Sin que exista causa legal para ello,
- 3) Por parte de una autoridad o servidor público.⁴⁵

⁴⁴ Código Federal de Procedimientos Penales. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-01-2016.

⁴⁵ *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos, op. cit.*, p. 219.

2.4.5. *Incomunicación*

2.4.5.1. Fundamento jurídico

Artículo 19, párrafo final; y 20, fracción II, de la Constitución General de la República.

Artículo 19. [...] Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación: B, II. [...] A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;...⁴⁶

2.4.5.2. Connotación

- 1) “Toda acción u omisión que tenga como resultado impedir a un sujeto privado de la libertad el contacto con cualquier persona,
- 2) Realizada directa o indirectamente por una autoridad o por un servidor público”.⁴⁷

⁴⁶ Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 15-05-2019.

⁴⁷ *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, op. cit., p. 146.

2.4.6. *Intolerancia religiosa*

2.4.6.1. Fundamento jurídico

Artículo 24 de la Constitución General de la República.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley...⁴⁸

2.4.6.2. Connotación

- 1) La libertad para profesar la creencia religiosa que más le agrade,
- 2) Libertad para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo,
- 3) Siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

2.4.7. *Multas excesivas*

2.4.7.1. Fundamento jurídico

Artículo 21, párrafos 4o., 5o. y 6o., in fine de la Constitución General de la República.

Artículo 21[...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el

⁴⁸ Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 15-05-2019.

infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.⁴⁹

2.4.7.2. Connotación

- 1) La autoridad administrativa aplicará las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía,
- 2) Estas sanciones únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;
- 3) La multa impuesta se permutará por arresto que no excederá de treinta y seis horas,
- 4) Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
- 5) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

2.4.8. *Negativa de acceso a un servicio público*

2.4.8.1. Fundamento jurídico

Artículo 215, fracción III, del Código Penal Federal.

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

⁴⁹ *Ibid.*

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles...⁵⁰

2.4.8.2. Connotación

- 1) Cualquier acto u omisión que cause la negativa, suspensión, retraso o deficiencia de un servicio público,
- 2) Por parte de autoridad o servidor público,
- 3) Que implique el ejercicio indebido de un servicio público.

⁵⁰ Código Penal Federal. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 12-04-2019.

CAPÍTULO III

ORGANISMOS PÚBLICOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el país existen organismos públicos que salvaguardan los derechos humanos: hay uno por cada estado de la República, uno en la Ciudad de México y uno nacional. La sede de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra en la ciudad de México y tiene competencia federal.

Podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa

del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así mismo, se establece la posibilidad a las legislaturas de las entidades federativas de crear organismos públicos estatales defensores de los derechos humanos, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁵¹

⁵¹ Antecedentes CNDH.- www.cndh.org.mx

3.2. ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Estos organismos fueron creados para proteger contra los abusos de poder, negligencia o desconocimiento de la función administrativa de autoridades y servidores públicos, en las entidades federativas y los municipios que las conforman.

Sus principales funciones, además de recibir quejas por violación a los derechos humanos, es ofrecer orientación jurídica en los casos en que los organismos públicos protectores de los mismos no sean competentes para conocer de la queja.

Por tal motivo, a continuación, explicamos, de manera breve, la organización y noble labor que realizan estos organismos.

3.2.1. *Su función*

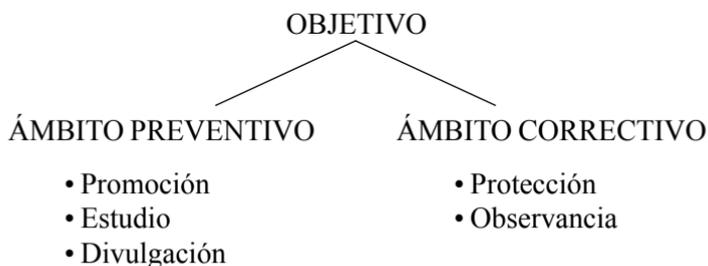
La ley dotó a estos organismos públicos estatales defensores de los derechos humanos de atributos legales suficientes y eficaces para representar realmente a los particulares frente a los excesos del poder público cuando éste rebasa los límites que marca la ley. Estos atributos son, entre otros, los siguientes:

- 1) Son organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios,
- 2) Cuentan con fe pública,
- 3) Tienen establecido un procedimiento rápido, flexible, sencillo, poco formal y anti burocrático,
- 4) Pueden actuar de oficio sin necesidad de solicitud de la parte afectada.
- 5) La designación de sus titulares no coincide con el inicio del periodo gubernamental con el que se trate.

3.2.2. *Su fundamento jurídico*

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B, dispone que, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Estos organismos formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos públicos estatales defensores de derechos humanos.

3.2.3. *Objetivo*



3.2.4. *Formas de presentar una queja*

- 1) Por escrito;
- 2) Por teléfono (en casos muy urgentes);
- 3) Correo electrónico;

- 4) Oralmente, ante personal de los organismos públicos defensores de derechos humanos, y
- 5) Por telégrafo o fax (en casos muy urgentes).

3.2.5. *¿Quiénes pueden presentar una queja?*

- 1) La persona agraviada, es decir, quien reciente directamente la violación a sus derechos humanos.
- 2) Un Organismo No Gubernamental (ONG).
- 3) Cualquier otra persona que tenga conocimiento de los hechos (quejoso).
- 4) Un menor de edad.

Deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Las quejas y reclamaciones urgentes se podrán recibir y atender a cualquier hora del día y de la noche, los 365 días del año, por ello, los organismos públicos estatales defensores de los derechos humanos cuentan con personal de guardia.

3.2.6 *Requisitos que debe contener una queja*

- 1) Debe dirigirse al organismo público estatal defensor de los derechos humanos;
- 2) Nombre completo del quejoso y/o agraviado;
- 3) Domicilio completo del quejoso y/o agraviado;
- 4) En su caso, número telefónico del quejoso y/o agraviado;
- 5) Narración clara de los hechos violatorios de los derechos humanos;
- 6) Identificación de la autoridad (que mencione si se trata de la Policía Preventiva, Municipal, Ministerial, Juez, Defensor de Oficio, Ministerio Público, etcétera), y
- 7) Firma del quejoso o huella digital.

3.2.7. Procedimiento de queja

- 1) Los procedimientos que se sigan ante los organismos públicos estatales defensores de los derechos humanos deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades y servidores públicos, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.
- 2) La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los hechos. En caso de violaciones graves de derechos humanos, podrá ampliarse el plazo a consideración del titular del organismo público estatal defensor de los derechos humanos. Tratándose de violaciones a derechos humanos de lesa humanidad, la queja puede presentarse en cualquier tiempo.
- 3) Cuando la queja haya sido calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos, se enviará al quejoso un acuerdo de admisión de instancia, informándole el resultado de la calificación, el número asignado a su expediente y el nombre del servidor público que llevará el trámite de la queja.
- 4) El organismo público estatal defensor de los derechos humanos solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, rindan un informe sobre los actos, omisiones o Resoluciones que se les atribuyan en la queja, en él se hará constar los antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los actos imputados, si efectivamente éstos existieron, y los elementos de información que se consideren necesarios para la documentación del asunto. Deberá rendirse en un plazo máximo de 15 días naturales.

- El cual podrá ser reducido tratándose de asuntos que se consideren urgentes, a juicio del titular del organismo.
- 5) Cuando exista una contradicción evidente entre lo manifestado por el quejoso y la información proporcionada por la autoridad, y sea necesario que aquel conozca el contenido de la respuesta de ésta, el organismo le dará vista en forma personal o escrita.
 - 6) Si la presunta autoridad responsable no rinde el informe solicitado, se enviarán dos requerimientos en un lapso que deberá ser de 10 días contados a partir del acuse de recibo. La falta de éste o el retraso injustificado en su presentación tendrán el efecto de tenerse por ciertos los hechos denunciados, salvo prueba en contrario. Incluso la Ley General de Responsabilidades Administrativas considera como falta administrativa grave la negativa, el retraso o la falsedad en los informes solicitados por autoridades en materia de derechos humanos.
 - 7) Estudiados la queja, el informe y documentos recabados, y se acreditan violaciones a los derechos humanos que no se refieran a violaciones al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica o a otras que no se consideren graves por el número de afectados, el organismo podrá someter el asunto a un procedimiento de amable conciliación con las autoridades señaladas como responsables. La autoridad cuenta con 30 días naturales para dar cumplimiento a la conciliación, en caso de incumplimiento, se procederá a la Recomendación.
 - 8) La Recomendación es aquella resolución que se dicta cuando se acredita que existen violaciones a los derechos humanos; en ella se señalarán las medidas necesarias para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Es pública y autónoma, no tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público, y no puede por sí misma anular, modi-

ficar o dejar sin efecto las Resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia.

- 9) En caso de que no se comprueben las violaciones a los derechos humanos imputados, el organismo dictará un acuerdo de no responsabilidad.

Independientemente de la propuesta de conciliación, Recomendación y acuerdo de no responsabilidad, las quejas pueden también ser concluidas por:

- 1) Incompetencia del organismo público estatal defensor de los derechos humanos, para conocer de los hechos;
- 2) Desistimiento del quejoso y/o agraviado;
- 3) Falta de interés del quejoso y/o agraviado en la continuación del procedimiento;
- 4) Acumulación de casos; y
- 5) Por haberse solucionado la queja durante el trámite respectivo.

3.2.8. *Casos de incompetencia*

- 1) Actos y Resoluciones de carácter electoral;
- 2) Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- 3) Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

CAPÍTULO IV EL MUNICIPIO

4.1. CONCEPTO

El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados de la Federación. Constituye el nivel de Gobierno más cercano a las personas y del que depende la prestación de servicios a la comunidad; es la forma en que el estado descentraliza los servicios, obras y funciones públicas correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y está íntimamente ligado con las ideas de democracia y libertad.

El municipio es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda, cuyo propósito es dar satisfacción a las necesidades colectivas de una población asentada en una circunscripción territorial y administrada por un Ayuntamiento.

4.2. REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El municipio tiene su fundamento básico en el artículo 115 de la Constitución General de la República, por tal motivo resulta necesario establecer la evolución que ha tenido dicho precepto constitucional, a partir de 1917, con relación a sus quince reformas, hasta ahora.

- 1) Primera reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1928. Consignó nuevas reglas para la elección de

- los Diputados locales en proporción a la población de las entidades.
- 2) Segunda reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933. Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los Ayuntamientos.
 - 3) Tercera reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1943. Señaló que el periodo de gobernadores no debería rebasar los seis años.
 - 4) Cuarta reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947. Instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.
 - 5) Quinta reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1953. Derogó el contenido de la reforma anterior al establecerse, en el artículo 34 constitucional, el sufragio universal ciudadano.
 - 6) Sexta reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976. Adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de Gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.
 - 7) Séptima reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977. Adicionó un último párrafo a la fracción 3a., introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, en los municipios de más de 300 mil habitantes.
 - 8) Octava reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983. Reguló la suspensión y desaparición de Ayuntamientos y el establecimiento de Consejos Municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reiteró, expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases

Normativas de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios, dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

- 9) Novena reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987. El artículo 115 se reservó, en todas sus fracciones, al municipio; lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los estados. Plantea que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución.
- 10) Décima reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999. Dispone que el municipio será integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales y dispone que estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Señala que la atribución de los ayuntamientos para aprobar; los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, así como aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes

en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados. Precisa el objeto de dichas leyes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos; Agrega entre los servicios públicos que tendrán los municipios, el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y apli-

cación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

- 11) Décimo primera reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 14 agosto de 2001. Decreta que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
- 12) Décimo segunda reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008. Decreta que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- 13) Décimo tercera reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 24 de agosto de 2009. Esta reforma decreta que, las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
- 14) Décimo cuarta reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014. Establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Así

mismo define que las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- 15) Décimo quinta reforma. *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016. Establece nuevas características al régimen fiscal de los municipios, al administrar libremente su hacienda, determina que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a determinadas en el mismo artículo 115, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.⁵²

4.3. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO

- 1) Se inserta en un esquema republicano, representativo, democrático, laico y popular. Los municipios son parte integrante de los estados libres y soberanos, “en todo lo concerniente a su régimen interior”, suscriptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la Federación, adop-

⁵² *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*. Secretaría de Gobernación, centro de Desarrollo Municipal. México 2017, pp 47-52.

- taron la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- 2) Es la base de la división territorial de los estados.
 - 3) Es la base de la organización política de los estados. El municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la Federación.
 - 4) Es la base de la organización administrativa de los estados. El municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la Federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública.
 - 5) Es explícitamente libre. El carácter libre del municipio no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado del que forma parte pues éste sólo lo es en cuanto concierne a su régimen interior y se equipararía al Estado mexicano, lo cual sería absurdo; por consiguiente, la libertad del municipio es relativa y sólo versa sobre cuestiones relacionadas a su ámbito de competencia en su espacio territorial.
 - 6) Es implícitamente autónomo. La autonomía municipal viene a ser “el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva, sin intervención de otros poderes, los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”

En el marco del artículo 115 constitucional, el municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explica como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y

miembros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.⁵³

4.4. ATRIBUCIONES

El municipio, a semejanza del estado, tiene asignadas atribuciones⁵⁴ encuadradas en diversas categorías o clasificaciones jurídicas, y son: las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, cada una de las cuales responde a principios distintos por tener caracteres esenciales diferentes, lo que trae como consecuencia una regulación jurídica especial para cada una de dichas categorías.

4.4.1. *Función pública*

Se entiende por función pública la atribuida al Estado (Federación, estados y municipios) cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea, en última instancia, una manifestación de su soberanía.

Así pues, la función pública se ejerce por medio de una actividad esencial del Estado, y, en el caso del municipio, fundada bajo la idea de soberanía que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

Junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras como son las funciones de fiscalización o control

⁵³ Jorge Fernández Ruiz *et al.*, “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 2-5.

⁵⁴ *Ibid.*, pp 5-6.

patrimonial del Estado, de regulación monetaria, o con la función electoral y la registral, entre otras.

4.4.2. *Servicio público*

El servicio público consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por particulares mediante concesión. La doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho o también conocido como servicio público propio, identificado como el creado por la ley y atribuido al estado o al municipio, quien lo puede prestar directamente o por medio de particulares a través de concesión; y el impropio, el cual no está previsto en la ley ni reservada su prestación al estado; no obstante, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo.

Obra pública

Entendemos por obra pública a “la realizada o producida por el ente estatal (Federación, entidad federativa, municipio) o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público”.⁵⁵

4.5. ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

El artículo 115 constitucional atribuye al municipio la realización de diferentes actividades⁵⁶ en el ejercicio de diversas funciones públicas.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 7-9.

4.5.1. *Actividades en ejercicio de función legislativa*

En el segundo párrafo de la fracción II, el artículo 115 constitucional atribuye a los Ayuntamientos la función materialmente legislativa (y formalmente administrativa) de expedir los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

4.5.2. *Actividades en ejercicio de función administrativa*

Los municipios tienen atribuida la función formal y materialmente administrativa que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General de la República, les permite:

- 1) Manejar su patrimonio conforme a la ley.
- 2) Atender la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la propia Constitución, que previene la coordinación de la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios de acuerdo con lo previsto en la ley para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 3) Atender la regulación del tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.
- 4) Administrar libremente su hacienda.
- 5) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- 6) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- 7) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- 8) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.

- 9) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 10) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- 11) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- 12) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

4.5.3. *Actividades en la prestación de servicios públicos*

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó, dentro del catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III, a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como a las obras públicas de calles, parques y jardines; en tanto que la reforma de 1999 a dicho precepto constitucional convirtió el catálogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos.

4.5.4. *Actividades para la realización de obras públicas*

Conforme al nuevo texto de la fracción III del artículo 115 constitucional, se incluye en el catálogo de funciones y servicios públicos a las calles, los parques y jardines (y su equipamiento), los cuales realmente vienen a ser obras públicas, sin embargo, ya figuraban como servicios públicos desde la reforma de 1983.

4.5.5. *Actividades socioeconómicas residuales*

Aparte de las actividades derivadas del ejercicio de sus funciones públicas, del desempeño de los servicios públicos y de la realización de las obras públicas, el municipio desarrolla otras actividades socioeconómicas que hemos identificado como residuales, para aludir

a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, las cuales separamos en dos grupos: las de interés público y las actividades socioeconómicas simples.

Agrupamos como actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, las que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio, como son: el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos).

Consideramos como actividades residuales socioeconómicas simples del municipio, aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, la deficiencia o la insuficiencia de los particulares, como puede ser la operación de una sala cinematográfica o de un molino de nixtamal.

4.6. EL AYUNTAMIENTO

El Gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, cuya misión es dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendentes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.⁵⁷

El mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que otorga la Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

⁵⁷ Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho municipal*. 3a., ed. México, Porrúa, 1999, p. 201.

Los miembros del Ayuntamiento tienen estatus diferenciados y jerarquizados y, de ninguna manera, igualitarios. El Presidente Municipal fundamentalmente ejerce las facultades ejecutivas y encabeza la administración pública municipal. Cuando el Ayuntamiento como órgano colegiado ejerce funciones deliberantes o legislativas, se dice que se integra en Cabildo; los Regidores desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas y hasta ejecutivas, es frecuente que en caso de ausencia del Presidente Municipal lo suplan los Regidores en su orden. El o los Síndicos actúan por lo regular como jueces administrativos, ejercen la personalidad jurídica del Ayuntamiento y/o ejercen funciones de ejecución de regulación administrativa.⁵⁸

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁵⁹

Es decir, en todos los estados de la República el Gobierno municipal se forma por autoridades que son electas a través del voto de la población. Esta autoridad está formada por el Presidente, los Síndicos y los Regidores. Estas personas forman el Ayuntamiento y se reúnen periódicamente en una sesión de Cabildo para discutir y tomar las decisiones más importantes para el municipio. Pero para atender adecuadamente las necesidades de la administración pública municipal, desarrollar todas sus funciones y cumplir con sus objetivos, se valen de las autoridades municipales auxiliares. Cada estado a través de su Legislatura define a estas autoridades auxiliares de sus municipios, otorgándoles definición, ámbito de competencia (administrativa y territorial), facultades y forma de designación o de elección, y en muchos de sus casos respetando e incluyendo a las comunidades y pueblos indígenas, respetando sus usos y costumbres.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 205.

⁵⁹ Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada *DOF* 15-05-2019.

4.7. LABOR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

En México de conformidad con el artículo primero, tercer párrafo de la Constitución General de la República, todas las autoridades Federal, Estatal o municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Toda autoridad municipal debe actuar siempre con apego a las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales y de conformidad con los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, lo cual constituye, de acuerdo a la SCJN, el parámetro de regularidad constitucional, de lo contrario, puede incumplir en violaciones a los derechos humanos y hacerse acreedor a una sanción o a la remoción del cargo, inclusive.

Ante todo, las autoridades municipales deben conocer las disposiciones y ordenamientos municipales y, de manera general, los derechos humanos, ya que éstos son universales y sobre ellos están redactadas nuestras leyes. Como se mencionó anteriormente, las autoridades municipales deben reconocer estos derechos, realizando sus actividades apegados al marco jurídico y respetando los derechos fundamentales de la población en estrecha colaboración con los organismos públicos estatales defensores de los mismos, ya que trabajan a favor de la comunidad. Pero también su función debe ir más allá, puesto que también deben ser promotores de los derechos humanos, dándolos a conocer entre la población y denunciando a aquellos servidores públicos que los hayan violentado.

Los derechos humanos son hoy mucho más que un mero ideal de la humanidad. Son un amplio cuerpo de leyes que abrigan a los estados. Su fuente más importante es, sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El espíritu de esta declaración se ha transmitido a una serie de convenios y pactos de la comunidad

de los Estados miembros de la ONU, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención contra la Tortura de 1984 y muchos más.⁶⁰

En el país hay un problema serio de cultura de los derechos humanos de tal dimensión que, para algunos sectores de la población, existe la creencia de que los delincuentes, por el hecho de serlo, no tienen derechos humanos. Si matamos o torturamos a los delincuentes nunca podríamos construir un Estado de Derecho. Las personas que delinquen tienen derechos, pero ello no significa que no se les pueda procesar legalmente; por el contrario, se les debe castigar para proteger a la sociedad. Los Estados han sido creados para salvaguardar a los ciudadanos en términos de su seguridad personal y de sus bienes, esa es su labor básica, pero tiene otras, y ello implica también que el Estado, a través de sus servidores públicos, no debe agredir a los ciudadanos, puesto que su función es precisamente la de preservarlos.⁶¹

Como forma de vida, los derechos humanos tienen que ser incorporados en las relaciones humanas diarias y servir de parámetro en las conductas, tanto de la sociedad civil como de la política y del propio Estado. La conciencia ciudadana democrática encuentra su fundamento en los derechos humanos y ellos guían su actuar, tanto en el ámbito local, como municipal o nacional. La idea es concienciar a las comunidades de los derechos que tienen sus miembros, y de los mecanismos que existen para resolver los conflictos recuenteros haciéndolos valer. No se trata de proceder a “levantar las masas” contra el poder hegemónico del Estado, ni de librarse a acciones antiguamente calificadas de “subversivas”, sino de alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos formalmente reconocidos por el Estado en las Constituciones y en los tratados internacionales debidamente ratificados.⁶²

⁶⁰ Raines Hule, “La violación de los derechos humanos, ¿privilegio de los Estado”, artículo publicado originalmente en la revista *Memoria*, núm. 5, Documentations and Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika, 1993, p. 27, *vid.* página en internet, <http://w.ww.derechos.org/koaga/iv/l/huhle.html>.

⁶¹ J. L. Chabat Madrid, *op. cit.*, p. 4.

⁶² Roberto Cuellar M., *Retos y perspectivas latinoamericanas de la sociedad civil en el desarrollo de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. [s.p.i.]

Es indispensable que las autoridades municipales tengan una actitud de aceptación frente a personas de distinta raza, religión, ideología, cultura y nacionalidad, que reconozcan que los derechos humanos son iguales para todos, que sean tolerantes, que tengan interés por el arte de otras culturas, que tengan disposición a considerar los problemas desde un punto de vista global, ya que, a mayor nivel cultural, mayor respeto por los derechos fundamentales. Siempre es tiempo de sumar esfuerzos y recurrir a soluciones creativas que nos permitan seguir avanzando en la tarea que impone el respeto a los derechos humanos, entendidos éstos no como una opción, sino como una forma de vida.⁶³

En nuestro tiempo, educar acerca de los derechos humanos es la estrategia más eficaz para prevenir violaciones en esta materia y puede contribuir a crear sociedades responsables, libres, justas y pacíficas sustentadas en un Estado democrático de Derecho.

Educar en los derechos fundamentales es más que un simple acto de transmisión de conocimientos: inculca valores que generan un cambio de actitudes de respeto, tolerancia y pluralidad entre los individuos. Fortalecen las libertades fundamentales; se desarrollan a plenitud la personalidad y el sentido de dignidad del ser humano; se promueve la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre las naciones, las comunidades indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos; busca facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre.⁶⁴

En consecuencia, se considera necesario y útil para las autoridades municipales el manejo del presente manual, no sólo como guía de consulta, sino como una herramienta esencial en la labor cotidiana que realizan en los municipios, con la finalidad de promover, defender y respetar los derechos humanos de la población con la que se relacionan en el desempeño de sus funciones.

⁶³ A. Ortega Zarazúa, *op. cit.*, p. 92.

⁶⁴ Pablo Navarrete Gutiérrez, *La educación en derechos humanos en la CEDHJ*, *vid.* página en internet, www.cedhj.org.mx

CAPÍTULO V

SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES

5.1. LOS USOS Y COSTUMBRES, SU CONCEPTO, EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO A TRAVÉS DEL TIEMPO

Las comunidades indígenas son conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena o etnia, y por lo regular, con una categoría administrativa inferior a la del municipio, según sea el caso como pueblo, colonia, barrio, localidad municipal, presidencia de comunidad, comunidad, agencia municipal, agencia de policía, etc..

El sistema de los usos y costumbres es algo implícito a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Los usos y costumbres son un sistema de normas colectivas que ha sido implementadas en las comunidades indígenas tras los siglos; un sistema que, como todos, no es infalible, pero que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el Estado moderno.

Un concepto muy general de lo que debemos de entender como costumbre es la repetición constante de aquellos comportamientos que consiguen satisfacer las necesidades del individuo y de la colectividad en el medio social en el que se desenvuelven, cuyo elemento objetivo consiste en repetir un determinado comportamiento y, en el subjetivo, creer que esta actitud está bien hecha, porque su utilidad práctica está reconocida por la razón y confirmada por la experiencia. La costumbre, en las sociedades indígenas, se aprende por tradición, por imitación o, en el límite, se genera por sí sola, habida cuenta que su obligatoriedad reside en la obediencia de los miembros del grupo que se trate.

A lo largo del devenir histórico de México, han surgido situaciones que han propiciado condiciones de exclusión, de marginación e incluso de discriminación en contra de los pueblos y las comunidades indígenas; tales condiciones les han provocado pobreza inaceptable y dolorosa, gran dificultad de acceso a la jurisdicción del Estado, una representación insuficiente e incluso el sometimiento a formas de dominio y de intermediación injusta.

Se sabe que en la época prehispánica los pueblos se rigieron, principalmente, a través de un derecho consuetudinario, como los olmecas, establecidos en zonas circunscritas al Golfo de México; los mayas, en la península de Yucatán y estados circundantes; los chichimecas, al noroeste del país entre el río Lerma, el Lago de Chapala y el actual estado de Durango; los toltecas, principalmente en Hidalgo; el gran imperio azteca, asentado en el valle del Anáhuac, hoy capital de la República.

Durante la Colonia, periodo comercial en la vida de los pueblos indígenas, las autoridades españolas legislaron y crearon instituciones expreso para las comunidades nativas. Al efecto existieron varias legislaciones e instituciones que reglamentaron su situación (La recopilación de las leyes de los reinos de las Indias, y la instauración del Juzgado General de Indios, ordenamiento que estableció un criterio para distinguir al indígena a partir del nacimiento en un lugar determinado).

El pensamiento jurídico colonial, vio al derecho indígena como un elemento unificador que no debía ser destruido en su totalidad, sino aprovechado en ciertas instituciones, lo cual permitiría un mejor Gobierno y mayor producto para las arcas reales.

En la época independiente, a partir de la disposición del 17 de noviembre de 1810 expedida por don José María Morelos y confirmada en el mismo año por don Miguel Hidalgo, quien expide decreto por lo que se ordena la entrega de tierras a los indígenas, disponiendo que en lo sucesivo no puedan éstas arrendarse, con el fin de reconstruir las costumbres del trabajo colectivo de las tierras, así como que continuaran las comunidades indígenas disfrutando de sus tradiciones que les daban cohesión social. Durante todo el periodo del México independiente fue una lucha constante por lograr estos beneficios;

sin embargo, la historia jurídica fue otra al perfeccionarse el sistema jurídico sobre la propiedad privada, con ello, la nueva legislación de este periodo, inspirada en ordenamientos jurídicos europeos y estadounidenses, se adaptaron a la forma de vida de las minorías de origen europeo, pero la gran mayoría de la población indígena quedaba totalmente al margen de dicha legislación, para seguir rigiéndose mediante sus costumbres, usos y tradiciones.

Los caudillos de la Independencia también tuvieron presente al indio en el vasto plan de las reivindicaciones nacionales. Terminada la lucha emancipadora y proclamada la República, las legislaciones, tomando como ejemplo modelos extranjeros y desfasados de nuestra realidad jurídico-social, consagran la igualdad de todos los habitantes, sin abordar el problema indígena, excepto con medidas esporádicas aisladas que no constituyen un cuerpo de doctrina. Lo mismo aconteció en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843; la única que hace mención de los indígenas o indios es la Constitución de 1824, exactamente en el artículo 50, fracción 11.

El problema indígena que se fue gestando desde el siglo XIX, cuya depuración se da con la primera revolución del siglo pasado, tiene como principal característica el elemento agrario, desde el Plan de San Luis se proclama el propósito de restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de modo arbitrario, su bandera principal era que le fueran restituidas las tierras a sus comunidades indígenas. El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, reitera la necesidad de repartir la tierra en beneficio de la gran masa indígena y rural del país.

Sin embargo, en la Constitución de 1917 tampoco se hizo referencia al etnicismo, entre otros motivos, por su contenido social, mediante el cual se trató de integrar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional imponiéndoles un modelo económico y un proyecto nacional, en ocasiones incompatibles con sus peculiares tradiciones o creencias idiosincrásicas.

Por otra parte, diversos ordenamientos jurídicos e instituciones públicas han intentado la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, figuran entre ellos:

En 1543 Bartolomé de las Casas, reclamó para los indios el trato de “gentiles” y rechaza el de “infieles”, y con esto logra que se otorgue su capacidad para “disfrutar de los derechos que la ley natural reconoce a todos los hombres, como el derecho a la libertad y la propiedad”. En 1555, La legislación Real o Central, recoge y ratifica, por lo general, las disposiciones con el que el Virrey y la Audiencia van arbitrando solución a los problemas de la Colonia, y de respuesta a las quejas y peticiones de los grupos interesados –religiosos, españoles, indios, etc.- -Las antiguas costumbres indígenas, mandadas observar por la R.C., siempre que no fuesen contrarias a la religión ni a las leyes. La Constitución de Cádiz en 1812 en su artículo 335, fracción X, especifica que tocará a las diputaciones (refiriéndose a las diputaciones provinciales) lo siguiente: «Décimo: “Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: [...]”». La Constitución de 1824 en su artículo 50 fracción II dice: “arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios”. la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, de 1856, cuyo objeto fue resolver uno de los problemas más lacerantes de las comunidades indígenas, el problema de la tenencia de la tierra.

Se incluyó en el Plan de Ayala formulado por Emiliano Zapata, en 1911 “la restauración del sistema ejidal para los pueblos agrícolas indígenas y no indígenas mediante restitución o dotación de tierras expropiadas”. En 1915 Francisco Villa, decretó la dotación de tierras para los pueblos indígenas, considerando que la población no indígena tendría capacidad de comprarlas, pero no así los indios, por lo que éstos debían quedar bajo custodia especial del Estado; La Ley Agraria, del mismo año, dio continuidad no resuelve el problema de la tenencia de la tierra. En 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente en la cual la cuestión indígena no era un tema prioritario en la agenda nacional. Así se reflejó tanto en la iniciativa presentada por él mismo como en el debate de los congresistas. Ambos no profundizaron en la diferenciación específica de las etnias existentes en el país para recoger sus derechos y plasmarlos

en el texto constitucional. Éstos habrían de quedar englobados dentro de la clase social campesina, exclusivamente relacionados con el problema de la tenencia de la tierra, al que se le dio respuesta con el artículo 27 constitucional. Para los constituyentes los indígenas eran campesinos y, por lo tanto, no ameritaban un tratamiento diferente al resto de la clase.

En 1921 se crea el Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena y se establece ese mismo año la Procuraduría de Pueblos, cuyo cometido era patrocinar a dichas comunidades en el latente problema agrario; En 1924 se establece el primer Internado Indígena llamado “Casa del Estudiante Indígena”, el cual fue convertido más tarde en el Internado Nacional de Indios. En 1926 Se creó el Departamento de Antropología, dependiente de la Secretaría de Agricultura, para brindar apoyo a los pueblos indígena, así como el Departamento de Ecuación y Cultura Indígena, en la Ciudad de México. En el periodo de 1934-1940 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se creó el Banco de Crédito Ejidal y el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI) como un ministerio. En 1937 Se crea el Departamento de Educación Indígena. Para 1938 mediante una Ley se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En 1940 se presentó el Primer Congreso Indigenista Interamericano, que tuvo lugar en Pátzcuaro, Michoacán, del cual surgió el Instituto Indigenista Interamericano. El Presidente Ávila Camacho en 1942 creó la Escuela Nacional de Antropología e Historia. En 1945 la Secretaría de Educación Pública (SEP), establece en su seno el Instituto de Alfabetización en Lenguas Indígenas. El Ejecutivo Federal en 1948 promulgó la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista para la regulación de servicios, asistencia y protección en favor de las etnias. En 1959 México ratificó el Convenio N°.107 de la OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. En 1963 el estado mexicano reconoce la educación bilingüe como instrumento de asegurar la lengua vernácula como para la castellанизación. En 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En 1989 se instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del INI, a la que se le encargó estudiar “la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas”. En 1991 México ratifica el Convenio Num. 169, sobre Pueblos Indígenas y tribales, de la OIT. El Estado Mexicano en 1992, incorporaba en la Constitución Política al artículo 4º de los derechos indígenas.

En 1994 se presenta el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en el Estado de Chiapas, en su comunicado inicial hizo saber que su propósito era establecer un nuevo régimen en México, justificando su acción en el rezago social ancestral en que habían vivido las comunidades indígenas, esto es, la injusticia social que padecían. En 1995 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, la denominada “Ley para el Diálogo, La Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, en la cual se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena se firmaron en 1996, en el pueblo tzotzil de San Andrés Larraínzar entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el EZLN. El Ejecutivo Federal envió en 1998 a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el año 2000, se presenta la Iniciativa COCOPA del entonces Presidente Vicente Fox, enviada al Congreso, que recoge la mayoría de los acuerdos de San Andrés. El gobierno federal, publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se promulga la llamada “Ley Indígena”, que es la reforma a nivel Constitucional que plasma determinados derechos a los pueblos indígenas, el día 15 de agosto del 2001. con esta reforma a la Constitución se pudo determinar: 1) El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en los pueblos indígenas; 2) El derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y su alcance dentro del marco constitucional; 3) Las obligaciones de los tres niveles de gobierno respecto de los pueblos indígenas.

En 2007 La Asamblea General de la ONU, aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la cual México es

parte. Una reforma al artículo 28 constitucional en 2013, permite que una vez que se haya cumplido con la normatividad establecida, las comunidades indígenas puedan acceder a concesiones de radio-difusión y telecomunicaciones, no obstante que la ley reglamentaria les otorga un espectro muy reducido. Como se puede apreciar, la historia de los pueblos indígenas en México está relacionada con el despojo de sus derechos originales; la lucha por recuperarlos ha sido difícil y, en el mejor de sus éxitos, es que siguen existiendo como sujetos y desde luego demandando el reconocimiento de sus derechos colectivos.

La Organización Internacional del Trabajo, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas desde su creación en la década de los 20, ha realizado, en beneficio de los pueblos indígenas, una serie de actividades entre las que destacan: un estudio específico, de 1921, sobre las condiciones de los trabajadores indígenas; en 1926, instituyó una comisión de expertos en trabajo indígena, cuyo objetivo era el formular un conjunto de normas internacionales para su protección; en el año de 1930, expidió el Convenio de Trabajo Forzoso con relación al trabajo desempeñado por los indígenas; asimismo, expidió el Convenio sobre el Reclutamiento de Trabajadores en 1936, a los que le siguieron los Convenios de Trabajadores Indígenas de 1939, 1947 y 1955, este último sobre la abolición de sanciones penales hacia los indígenas.

El convenio más importante que reguló por primera vez la materia indígena fue el Número 107 que aprobó la Organización Internacional del Trabajo en 1957, el cual fue ratificado por 27 países, entre ellos México, donde de manera global y a la vez específica se dan los lineamientos sobre las distintas cuestiones relacionadas con los grupos étnicos. Este convenio sirvió de apoyo, a partir de su vigencia, para poner en marcha numerosos programas de desarrollo rural cuyo reconocimiento se da sobre la propiedad colectiva, los territorios y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Sin embargo, prosiguió una política por parte de los Gobiernos de integración que dio origen a no respetar la diversidad cultural de estos pueblos, por considerarlos un obstáculo al proceso de desarrollo global de la nación. Dicho documento fue sustituido por el actual Convenio 169 que

reconoce los principales derechos indígenas, luego de ser aprobado formalmente en 1989.⁶⁵

En los últimos años fueron creándose instrumentos legales favorables al reconocimiento de los derechos de estos pueblos. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos; la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. En 2007 La Asamblea General de la ONU, aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la cual México es parte. Asimismo, se desarrollaron normas internacionales para superar las tendencias integracionistas predominantes hasta la década de 1980. Ahora se tiende a establecer un estatuto de derechos de los pueblos indígenas como el Convenio Constitutivo del Fondo Indígena, así como los proyectos de Declaraciones de Derechos Indígenas en las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Algunos organismos de las Naciones Unidas y de la OEA, los bancos multilaterales y el FIDA, la UNESCO, la UNICEF, el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están incorporando nuevos principios y normas de funcionamiento basados en el derecho a la participación, la obligatoriedad de la consulta y la protección de los derechos culturales indígena, la declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, en 1993, y la proclamación del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, durante el lapso de 1994 a 2004, y la ONU, en 2007 aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la cual México es parte, a fin de mejorar la cooperación internacional en temas relacionados con los derechos humanos de los pueblos indígenas, su desarrollo sostenible, educación, salud, organización y otros.

⁶⁵ Francisco Berlín Valenzuela, *Evolución de las costumbres de la perspectiva del derecho mexicano*. Moscú, Rusia, mayo 17 de 2001, pp. 1-3, *vid.* página en internet, <http://uv.Av.segobver.gob.mx/fsajpc/publica/costumbres.htm>.

Otros documentos son la Declaración de Río de Janeiro de 1992, en la que se aprobó el compromiso de los Estados al reconocimiento de la identidad étnica y cultural de estos pueblos y su legítimo derecho a participar en el desarrollo sostenible. Por su parte, el artículo 80. del Convenio sobre Biodiversidad se refiere al derecho de los pueblos indígenas a mantener y preservar el conocimiento y las prácticas indígenas de conservación y utilización de la diversidad biológica en función de un repartido equitativo de sus beneficios. Similares acuerdos están contenidos en el Convenio sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre Desertización.⁶⁶

Por otra parte, debe decirse que el derecho consuetudinario es el marco del reconocimiento de los principios y prácticas del derecho indígena. De forma particular, se ha avanzado en el reconocimiento de las autoridades indígenas tradicionales, de su jurisdicción y de sus facultades administrativas en la resolución alternativa de conflictos, siempre que no sean contrarias a las disposiciones constitucionales.

El derecho consuetudinario es el que surge de la costumbre con trascendencia jurídica. En cambio, la costumbre jurídica es generalmente entendida como repetición de actos de la misma especie referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes.

El aspecto nominativo consuetudinario indígena se refiere a lo siguiente: son normas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, definen derechos y obligaciones de los individuos y tienen como objetivo el mantenimiento del orden interno y la cohesión del grupo. De ahí que las normas operen en el manejo, control y solución de conflictos y disputas entre los miembros del grupo. Por su contenido, las normas se refieren a la reglamentación sobre el acceso y la distribución de diversos recursos (por ejemplo, agua, tierras, productos del bosque, etcétera); a la reglamentación sobre la transmisión e intercambio de bienes y servicios (verbigracia, herencia, trabajo, productos de cacería, dotes matrimoniales, etcétera) y a la definición y tipificación de delitos,

⁶⁶ Victor Hugo Cárdenas, *Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina* Vid. página de internet, pp. 13-14, cedhj.org.mx

distinguiéndose generalmente los delitos contra otros individuos y los delitos contra la comunidad o el bien público, así como la sanción a que se hacen acreedores los individuos por su conducta delictiva. Igualmente, existen normas que definen las cargas y funciones de la autoridad pública o autoridad tradicional.

5.2. LOS USOS Y COSTUMBRES EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO

Aunque lo común al orden jurídico nacional y a las costumbres jurídicas sea la naturaleza normativa de ambos, se tratan de normas que por su origen y funcionamiento son diferentes. Desde el punto de vista del derecho, se concibe a la costumbre de acuerdo con tres posibilidades: cuando la costumbre sustituye al derecho, cuando lo complementa con éste, y cuando va en su contra. En el primer caso, se ve a la costumbre como aquellas conductas que se refieren a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, y, en cuyo caso, está llamada a llenar las lagunas legales y representa, en este aspecto, una de las fuentes del derecho, es decir, constituye los medios o las formas utilizados para la creación de normas jurídicas. En el segundo caso, la costumbre sirve para corroborar y desarrollar los preceptos legales, de tal modo que viene a ser un reforzamiento de la misma ley.

Por último, el derecho concibe que en algunas circunstancias la costumbre va contra lo prescrito por la ley, por lo que, en principio, carecería de capacidad para producir un efecto o resultado deseado, pero en ocasiones produce consecuencias legales, o bien que existe una estructura paralela de normas.

Ahora bien, nuestro sistema normativo contempla la aplicación de los usos y costumbres, mismos que se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por el país: en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas; en la Ley Agraria; en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; en el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios; en la Ley General de Derechos Lingüísticos

de los Pueblos Indígenas; en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente; en la Ley Forestal; en la Ley de Aguas Nacionales; en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; en la Ley General de Educación; en la Ley de Amparo; en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; en el Código Penal Federal; en el Código Federal de Procedimientos Penales; en el Código Federal de Procedimientos Civiles; en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.⁶⁷

A continuación, y por su importancia, únicamente nos concretaremos a mencionar, para una mayor comprensión, algunas de las disposiciones de los ordenamientos legales antes invocados, entre los que destacan:

5.2.1. Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Este Convenio fue adoptado en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989, y aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990 y entró en vigor en nuestro país el 5 de septiembre de 1991, por haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991. Por consiguiente, dicho instrumento internacional es obligatorio para todos los mexicanos y constituye la ley suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133 de la Constitución General de la República, y en el tema que nos ocupa, establece lo siguiente:

⁶⁷ *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 461-537.

Artículo 80.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.⁶⁸

A manera de síntesis, se destacan a continuación los aspectos más importantes que contiene el Convenio Número 169, en materia de derechos indígenas:

- 1) Los principios básicos de este convenio son el respeto a las culturas, formas de vida y de organización de los pueblos indígenas y tribales, la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan y el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio por los países que lo adoptan.
- 2) El reconocimiento de los pueblos indios significa el aceptar la identidad de esos grupos que la diferencia de los demás componentes de la sociedad, reconociendo sus características sociales, culturales y económicas, su derecho a poseer el sustento territorial y su hábitat.

⁶⁸ “Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

- 3) Ningún Estado o grupo político tiene el derecho de imponer una definición de quién es o no indígena, son los propios indígenas quienes deben auto identificarse.
- 4) Los derechos individuales los disfrutan los indígenas como cualquier ciudadano, en cambio también se le reconocen sus derechos colectivos necesarios para que los pueblos subsistan, como son: el derecho al territorio, el uso de la lengua, a la cultura propia, al autogobierno y a la práctica de normas propias de organización y control, entre otras.
- 5) Se les reconoce autonomía de acción, pero dentro de las fronteras del país al que pertenece.
- 6) En México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción X, de la Constitución Federal, se aceptó el Convenio Número 169 por conducto del Presidente de la República, y ratificado por el Senado de la República el 11 de junio de 1990.⁶⁹

5.2.2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La reforma constitucional del 2001 tiende a reconocer el carácter multicultural de los estados y la existencia de los pueblos indígenas en su interior como entidades singulares con atributos culturales y lingüísticos propios y con derechos específicos (comunidades, pueblos, entidades territoriales y nacionalidades).

Se fortalece el régimen de comunidades indígenas como entidades de derecho público y habilidades para ejercer ciertos niveles de autoridad y autogestión en sus territorios; el acceso a los recursos naturales, a los derechos sociales y culturales como lengua, salud, tradiciones y vestimenta.

Artículo 1o. ...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones,

⁶⁹ F. Berlín Valenzuela, *op.cit.*, p. 4.

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.

Artículo 2o. 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de

sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar 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. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir,

operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, 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 aquí establecidos 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.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

VII.... La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III....

i)... Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. En cuanto a la legislación de carácter secundario, se muestran las principales leyes que contienen diversos derechos tendientes a la protección de los indígenas en lo particular, así como de las comunidades como tal.⁷⁰

5.2.3. *Ley Agraria*

La Ley Agraria regula, entre otras cosas, el desarrollo y fomento agropecuario, los ejidos y comunidades, las sociedades rurales, la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, los terrenos baldíos y nacionales, y la justicia agraria.

Artículo 10. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

Artículo 106. Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional,

⁷⁰ Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente, reforma publicada *DOF* 10-06-2011.

Artículo 164. En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.⁷¹

5.2.4. *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Reglamenta también los derechos de los hablantes de lenguas indígenas, así como al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

En los términos del artículo 5o. en las entidades federativas y en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.⁷²

⁷¹ Ley Agraria. *DOF* 26-02-1992. Texto vigente *DOF* 25-06-2018.

⁷² Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. *DOF* 13-03-2003. Texto vigente. *DOF* 20-06-2018.

5.2.5. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, tiene aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado “B” del artículo 102 constitucional.

Artículo 29.- La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todos los casos ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja, para lo cual la Comisión orientará y apoyará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, o de aquellas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas que así lo requieran o personas con discapacidad auditiva, se les proporcionará gratuitamente un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, o en su caso intérprete de lengua de señas mexicanas.⁷³

5.2.6. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Este ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial, como ya se dijo, es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

⁷³ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*

Artículo 80.- (Requisitos de admisibilidad del escrito de queja) Toda queja que se dirija a la Comisión Nacional podrá presentarse en lengua distinta al español, cuando el quejoso no hable o entienda correctamente el idioma español o pertenezca a un pueblo o comunidad indígena.

Al recibirse la queja se solicitará la firma o huella digital del interesado o de la persona que para tales efectos lo auxilie o represente.

La queja podrá formularse de manera oral, por escrito o por lenguaje de señas mexicanas.⁷⁴

5.2.7. Código Penal Federal

Los artículos 51 y 52 en su fracción quinta, del Código Penal Federal relativo a la aplicación de las sanciones, establece cuáles son las circunstancias que el Juez deberá tomar en consideración al momento de fijar las penas o medidas de seguridad para los acusados, entre las que destacan las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como sus usos y costumbres; esta disposición, indudablemente, está dirigida a lograr que los indígenas tengan acceso a la justicia.

Artículo 51.- Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64-Bis y 65 y en cualesquiera otros en que este Código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

⁷⁴ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*

Artículo 52.- El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

I...; IV...;

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;⁷⁵

5.2.8. *Código Nacional de Procedimientos Penales*

De igual forma, el Código Nacional de Procedimientos Penales toma en consideración en diversas disposiciones legales, el origen étnico de las personas, para que tengan conocimiento pleno de todos sus derechos, así como de los hechos que se les imputan, de las pruebas que existen en su contra y de la forma en que pueden contrarrestarlas y siempre que las personas que no hablen o no entiendan suficientemente el castellano, se les nombrará un traductor desde el primer día de su detención con el afán de brindarles una defensa adecuada y para que no queden en estado de indefensión y hacer nugatorio su derecho de defensa.

Asimismo, se regula que cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, se allegará la autoridad jurisdiccional de dictámenes periciales, a fin de que profundice en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional.

Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley

Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad,

⁷⁵ Código Penal Federal, *op. cit.*

condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Artículo 45. Idioma

Los actos procesales deberán realizarse en idioma español.

Cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender. En el caso de que el imputado no hable o entienda el idioma español deberá ser asistido por traductor o intérprete para comunicarse con su Defensor en las entrevistas que con él mantenga. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta.

...

En el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan.

El Órgano jurisdiccional garantizará el acceso a traductores e intérpretes que coadyuvarán en el proceso según se requiera.

Artículo 110. Designación de Asesor jurídico

En cualquier etapa del procedimiento, las víctimas u ofendidos podrán designar a un Asesor jurídico, el cual deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, quien deberá acreditar su profesión desde el inicio de su intervención mediante cédula profesional. Si la víctima u ofendido no puede designar uno particular, tendrá derecho a uno de oficio.

Cuando la víctima u ofendido pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, el Asesor jurídico deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento.

Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad

El Tribunal de enjuiciamiento al individualizar las penas o medidas de seguridad aplicables deberá tomar en consideración lo siguiente:

...

Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres.

Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.⁷⁶

5.2.9. Código Federal de Procedimientos Civiles

Las últimas reformas habidas al Código Federal de Procedimientos Civiles, sin duda garantizan el acceso pleno de los pueblos o comunidades indígenas a una jurisdicción del Estado mexicano más oportuna y justa, sin distinción por origen étnico, edad o cualquiera otra circunstancia; y con la asistencia de intérpretes y abogados que tengan el conocimiento de su lengua y cultura. La fracción IX del artículo 24 establece la competencia de los tribunales federales por razón de territorio. Para determinar la competencia a favor del juez en que el demandado tenga su domicilio, cuando se trate de juicios

⁷⁶ “Código Nacional de Procedimientos Penales”, *DOF* 05-03-2014. Texto vigente *DOF* 25-06-2018.

en que éste sea un indígena, o bien, si ambas partes lo fueren, a favor de aquel que ejerza jurisdicción en el domicilio del demandante.

Cuando haya de absolver posiciones y no hable español, o habiéndolo no lo sepa leer; desahogo que deberá asentarse en español y en su propio idioma. Y, en el segundo, se inserta en iguales términos la misma facultad cuando se trate de testigos indígenas

Con el mismo sentido —garantizar el acceso pleno a una administración de justicia más eficiente, orientada hacia el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: la consecución de un orden justo—, tratándose de las pruebas confesional y testimonial, se adicionó el segundo párrafo a los artículos 107 y 180. En el primero de tales preceptos se consigna la facultad del indígena de asistirse de un intérprete y de un abogado con conocimiento de su lengua y cultura.

Un principio de equidad se consagra con la adición del artículo 222 bis al Capítulo Único del Título Quinto, Libro Primero, capítulo que define los tipos de resoluciones judiciales —decretos, autos o sentencias— y los requisitos que deberán contener —en los casos en que no haya prevención especial de la ley. De acuerdo con este principio, se incorpora al ordenamiento jurídico en cita un instrumento valioso para la regulación del arbitrio judicial en la materia, al imponer al juez la obligación de considerar, al dictar la resolución en los procedimientos en que sean partes los indígenas, sus costumbres y especificidades culturales.

Finalmente, en el Capítulo I del Título Séptimo —que comprende el tema de las formalidades judiciales, Libro Primero, se adicionan dos párrafos al artículo 271; y los artículos 274 bis y 274 ter. En el primero de los preceptos aludidos, que obliga a jueces y partes a redactar en lengua española las actuaciones judiciales y promociones y lo que se presente escrito en idioma extranjero, de acompañarlo de la correspondiente traducción al castellano—, en efecto, se inserta un nuevo segundo párrafo para establecer también la obligación de los tribunales de traducir las actuaciones dictadas en los juicios que una o ambas partes sean indígenas, que no supieran leer el español, a la lengua, dialecto o idioma de éstos, con cargo al presupuesto del órgano jurisdiccional de que se trate, por conducto de la persona autorizada para ello. Y en el nuevo tercer párrafo que se adiciona, al artículo

271 del Código adjetivo de referencia, se constituye una excepción a favor de los pueblos o comunidades indígenas o de los indígenas en lo individual asentados en el territorio nacional, para cumplir con la obligación de traducir al español las promociones que hicieren en su lengua, dialecto o idiomas; pues, se le exime de cumplir con esa obligación, al imponer al tribunal de hacerlo de oficio con cargo a su presupuesto, por conducto de la persona autorizada para ello.

Artículo 24. Por razón de territorio es tribunal competente;

I... VIII...

IX. Tratándose de juicios en los que el demandado sea indígena, será juez competente el del lugar en el que aquél tenga su domicilio; si ambas partes son indígenas, lo será el juez que ejerza jurisdicción en el domicilio del demandante.

Artículo 107.

Cuando el que haya de absolver posiciones fuere indígena y no hable español, o hablándolo no lo sepa leer, deberá asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, asentándose su declaración en español y en su propio idioma.

Artículo 180.

Si el testigo no habla el castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por el tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma, por el o por el intérprete. Este último deberá, antes de desempeñar su encargo, protestar hacerlo lealmente, haciéndose constar esta circunstancia.

Artículo 222 bis. A fin de garantizarles a los indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado en los procedimientos en que sean parte, el juez deberá considerar, al momento de dictar la resolución, sus usos, costumbres y especificidades culturales.

Artículo 271.

Las actuaciones dictadas en los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas, que no supieran leer el español, el tribunal deberá

traducirlas a su lengua, dialecto o idioma con cargo a su presupuesto, por conducto de la persona autorizada para ello.

Las promociones que los pueblos o comunidades indígenas, o los indígenas en lo individual. Asentado en el territorio nacional, hicieren en su lengua, dialecto o idioma, no necesitarán acompañarse de la traducción al español. El tribunal la hará de oficio con cargo a su presupuesto, por conducto de la persona autorizada para ello.

Artículo 274 bis. En los procedimientos en que intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien la haga. Cuando el juez tenga duda de ella o fuere cuestionada en juicio, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad.⁷⁷

5.2.10. *Ley General de Educación*

La Ley General de Educación regula la enseñanza que imparte el Estado Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares, es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social, la función social educativa se regula sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

Artículo 7o.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I... III.- ...

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

⁷⁷ “Código Federal de Procedimientos Civiles”. DOF 24-02-2043. Texto vigente DOF 09-04-2012.

Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

V... XV.- ...⁷⁸

5.2.II Otros Ordenamientos Federales

Existen en el orden jurídico federal otras leyes que aseguran el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pero sobre todo hacen hincapié en la valoración a los sistemas consuetudinarios para el ejercicio y aplicación de las normas jurídicas. Estas leyes son las siguientes:⁷⁹

Ley de Planeación

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I..., IV.- ...

V. Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

VI...

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

I..., IV...;

V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VI...; XIX...

⁷⁸ Ley General de Educación. *DOF* 13-07-1993. Texto vigente *DOF* 19-01-2018.

⁷⁹ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley Federal de Defensoría Pública

Artículo 15. Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

- I...; IV...
- V. Los indígenas;
- VI...; VII...

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Artículo 1. La presente Ley es Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos; así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad o legítima posesión corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Son objetivos generales de esta Ley:

- I...; XI...;
- XII. Promover, en la política forestal, acciones afirmativas tendientes a garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades para las mujeres, la población indígena, los jóvenes y las personas con capacidades diferentes, y
- XIII. Respetar, en el ámbito de la Ley, los derechos de las comunidades indígenas y comunidades equiparables, así como el uso y disfrute de sus recursos forestales en los términos de normatividad nacional aplicable y los instrumentos internacionales vinculantes.

Artículo 3. Son objetivos específicos de esta Ley:

I...; XXVII...;

XXVIII. Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales;

XXIX...; XXXIII...;

XXXIV. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal;

XXXV. Promover el diseño y la aplicación de instrumentos económicos para fomentar el desarrollo forestal, la provisión de servicios ambientales, los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales, acciones de restauración de cuencas y conservación de la biodiversidad, así como medidas de prevención, adaptación y mitigación ante el cambio climático;

XXXVI. Impulsar el manejo forestal comunitario y el desarrollo de la empresa social forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas y comunidades equiparables;

XXXVII...; XLII...;

Artículo 5. La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.

Artículo 7. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I...;XXXIV...;

XXXV. Manejo forestal comunitario: Es el que realizan, de manera colectiva, en las diversas fases de la cadena de valor, los núcleos agrarios, los pueblos indígenas, comunidades, propietarios y poseedores legítimos, bajo los principios de sustentabilidad, equidad, inclusión y respeto a las tradiciones, usos y costumbres;

XXXVI.; LXXXIV...

Artículo 8. En el Marco de Implementación y Cumplimiento se integrará el conjunto de principios, lineamientos y procedimientos para garantizar el respeto y aplicación de las salvaguardas y los derechos humanos, bajo el principio de protección más amplia a las personas, para reducir al mínimo los riesgos sociales y ambientales.

...

Los instrumentos legales y de política para regular y fomentar la conservación, mejora y desarrollo de los recursos forestales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, así como lo siguiente:

I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas;

II...; VI..;

VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna y libre determinación de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, y

VIII. Reconocimiento y respeto de las prácticas culturales tradicionales de las comunidades locales e indígenas.

Los principios que guían la construcción y aplicación del Marco de Implementación y Cumplimiento de Salvaguardas son: Legalidad, acceso a la justicia, operatividad, complementariedad, integridad, transparencia y rendición de cuentas, pluriculturalidad, participación plena y sustentabilidad.

Artículo 11. Corresponde a las Entidades Federativas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I...; XXII...;

XXIII. Capacitar a los pueblos indígenas, a los ejidos y comunidades forestales, en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas sociales forestales;

XXIV. Brindar atención, de forma coordinada con la Federación, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, a los asuntos relacionados con la conservación y mejoramiento de ecosistemas forestales de los pueblos y comunidades indígenas;

XXV...; XXXVII...

Artículo 20. La Comisión tendrá a su cargo la ejecución de las atribuciones que la presente Ley le confiere, así como todas aquellas que sean necesarias para poder cumplir con su objeto.

Para ello, la Comisión ejercerá las siguientes atribuciones:

I.; XVI...

XVII. Coordinar con las autoridades de las Entidades Federativas, Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, los programas y acciones que coadyuven con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y mejoramiento de su territorio y a preservar la integridad de sus tierras, promoviendo el desarrollo sustentable de las mismas, con base en programas educativos de contenido forestal;

XVIII...; XIX...;

XX. Brindar asesoría y capacitación a los pueblos y comunidades indígenas, respetando su diversidad cultural y patrimonio cultural inmaterial para que éstos puedan organizarse para la producción y aprovechamientos forestales en los términos previstos por esta Ley y de acuerdo con sus usos y costumbres cuando así proceda;

XXI...; XLI...

Artículo 29. La política nacional en materia forestal promoverá el desarrollo forestal sustentable, a través del manejo forestal comunitario y otros instrumentos de política pública que contribuya a mejorar el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector, observando los siguientes principios rectores:

I. Impulsar que el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales, sea fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores y las comunidades que dependen de dichos ecosistemas, generando una oferta suficiente para la demanda social, industrial y la exportación, así como fortalecer la capacidad productiva de los ecosistemas y fomentar el manejo forestal comunitario;

II. Fortalecer las capacidades de decisión, acción y fomento de las comunidades ante las autoridades y otros agentes productivos, de manera que puedan ejercer su derecho a proteger, conservar y apro-

vechar los ecosistemas forestales, de acuerdo con sus conocimientos, experiencias y tradiciones;

III. Dar atención integral y cercana a los usuarios, propietarios y legítimos poseedores forestales;

IV...; IX...;

X. La protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y los legítimos poseedores de recursos forestales;

XI...; XII...

Artículo 31. Son criterios obligatorios de política forestal de carácter social, los siguientes:

I. El respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables y la participación plena y efectiva de ellos y sus organizaciones en la elaboración y ejecución de los programas forestales de las áreas en que habiten, en concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y otros ordenamientos; así como a su conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones;

II...; VI...;

VII. El fomento al manejo forestal comunitario.

Artículo 61. Cuando una autorización pueda afectar el entorno ecológico de alguna comunidad indígena, la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

La Comisión, en coordinación con las autoridades competentes, verificará que los aprovechamientos de recursos forestales se realicen garantizando los derechos que la ley reconozca a las comunidades indígenas.

Artículo 87. Las colectas y usos con fines comerciales o de investigación de los recursos biológicos forestales deberán reconocer los derechos de las comunidades indígenas a la propiedad, conocimiento y uso de las variedades locales.

Cuando además se pretenda aprovechar los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos y comunidades indígenas y locales sobre los recursos biológicos forestales, deberá reconocerse la propiedad del conocimiento de los pueblos indígenas y presentar un convenio celebrado entre el solicitante de la autorización a que se

refiere el artículo anterior y la comunidad titular del conocimiento, en el que se acredite que se cuenta con el consentimiento previo, expreso e informado de ésta.

Artículo 89. La Comisión promoverá el conocimiento tradicional del uso de los recursos forestales de los pueblos y comunidades indígenas y ejidos.

Artículo 144. La Comisión en coordinación con las dependencias o entidades competentes de la Administración Pública Federal, las correspondientes de las Entidades Federativas, así como las organizaciones e instituciones públicas, privadas y sociales, realizará en materia de cultura forestal las siguientes acciones:

I...; IV...;

V. Propiciar la divulgación, el uso, respeto y reconocimiento de costumbres, tradiciones y prácticas culturales propias de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en las regiones forestales;

VI...; VIII...;

Artículo 153. La Secretaría y la Comisión, junto con los gobiernos de las Entidades Federativas, integrarán los Consejos Estatales Forestales, mismos que fungirán como órganos de carácter consultivo y de asesoramiento en las materias de esta Ley.

Para el caso de estos, se garantizará en todo momento la participación de los representantes de comunidades forestales, académicos, pueblos indígenas, profesional, industrial, sociedad civil, jóvenes, mujeres, y Gobierno Federal; siendo así de manera enunciativa más no limitativa.

En las leyes locales de la materia y sus reglamentos, se establecerá la composición y funcionamiento de estos. Asimismo, se establecerá la vinculación de los Consejos Estatales Forestales con los Consejos en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Rural Sustentable en los ámbitos previstos en las leyes correspondientes.

Ley General de Desarrollo Social

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I...; VII...;

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;

IX...; XI...;

Ley del Seguro Social

Artículo 238. Los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social, bajo la forma y términos que establecen los artículos 214 a 217 de esta Ley.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo 63. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, prácticas culturales, religión, recursos y formas específicas de organización social y todos los elementos que constituyan su identidad cultural.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán obligados a establecer políticas tendentes a garantizar la promoción, difusión y protección de la diversidad de las expresiones culturales, regionales y universales, entre niñas, niños y adolescentes.

Lo dispuesto en este artículo no será limitativo del ejercicio del derecho a la educación, según lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de los principios rectores de esta Ley.

Ley General de Salud

Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I...; IV...;

IV Bis. El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;

IV Bis 1...; XXVIII...

Artículo 6o. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I...; IV.-...;

IV Bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social;

V...

VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas;

VII.

...; XII....

Artículo 10. La Secretaria de Salud promoverá la participación, en el sistema nacional de salud, de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, así como de las autoridades o representantes de las comunidades indígenas, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan.

Asimismo, fomentará la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de estos últimos.

Artículo 11. La concertación de acciones entre la Secretaria de Salud y las autoridades de las comunidades indígenas, los integrantes de los sectores social y privado, se realizará mediante convenios y contratos, los cuales se ajustarán a las siguientes bases:

I. Definición de las responsabilidades que asuman las partes;

II. Determinación de las acciones de orientación, estímulo y apoyo que llevará a cabo la Secretaría de Salud;

III. Especificación del carácter operativo de la concertación de acciones, con reserva de las funciones de autoridad de la Secretaría de Salud, y

IV. Expresión de las demás estipulaciones que de común acuerdo establezcan las partes.

Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

I...; IX...;

X. La asistencia social a los grupos más vulnerables y, de éstos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas, y

XI...

Artículo 54. Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de salud que requieran, así como mecanismos para que los usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud y en relación a la falta de probidad, en su caso, de los servidores públicos. En el caso de las poblaciones o comunidades indígenas las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad.

Artículo 67.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Los servicios que se presten en la materia constituyen un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

Quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita serán sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley, independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.

En materia de planificación familiar, las acciones de información y orientación educativa en las comunidades indígenas deberán llevarse a cabo en español y en la lengua o lenguas indígenas en uso en la región o comunidad de que se trate.

Artículo 93.- La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, promoverá el establecimiento de un sistema de enseñanza continua en materia de salud.

De la misma manera reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de la medicina tradicional indígena. Los programas de prestación de la salud, de atención primaria que se desarrollan en comunidades indígenas, deberán adaptarse a su estructura social y administrativa, así como su concepción de la salud y de la relación del paciente con el médico, respetando siempre sus derechos humanos.

Artículo 393.- Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

5.2.12 Ordenamientos Estatales (Caso Oaxaca)

Algunos estados del país, como Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Oaxaca, Yucatán, y otros más, debido a la diversidad pluricultural, étnica y de usos y costumbres con que cuentan, han regulado en sus respectivas Constituciones, el reconocimiento, sus derechos, la protección y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, asentadas en sus territorios.

A manera de ejemplo, expongo el caso del Estado de Oaxaca, entidad federativa pionera en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, les otorga autonomía, los dota de personalidad jurídica como entes de derecho público. Además, dicha entidad federativa cuenta con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, que es el instrumento jurídico encargado de regular el sistema interno de los pueblos y comunidades indígenas.

En seguida, señalaremos los principales preceptos que abordan este tema en el estado de Oaxaca, por ser un ejemplo de reconocimiento a la pluralidad cultural.

5.2.12.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Artículo 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afro-mexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afro-mexicanas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chochohitecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas y afro-mexicanas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá al Pueblo y las comunidades afro-mexicanas, así como a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, sus formas de organización

social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas o por quienes legalmente los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas y al Pueblo y comunidades afro mexicanas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

La Ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas y afro mexicanos el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena o un afro mexicano sea parte, las autoridades se asegurarán de que se le de preferencia, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la Ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.

Se reconocen los sistemas normativos internos y comunidades indígenas y afro mexicanas, así como jurisdicción a sus autoridades comunitarias; los cuales procurarán la paridad entre mujeres y hombres en los derechos políticos electorales. La ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano.

La ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas y al pueblo y comunidades afroamericanas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.⁸⁰

5.2.12.2 Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

La legislación oaxaqueña plantea una amplia gama de derechos de los pueblos indígenas en materia municipal. Sí encontramos en el contenido de la ley referencias específicas al municipio o, de manera directa, a lo que serían las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas. Se establece que el estado de Oaxaca tiene una composición pluriétnica, lo que implica el reconocimiento a la diversidad cultural; asimismo, se reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas y los derechos que los mismos tienen sobre los territorios que ocupan, así como la obligación del estado de garantizar el desarrollo de sus culturas, formas de organización, sistemas normativos, etcétera.

En el ámbito municipal plantea algunas obligaciones de participación y representación de los pueblos y comunidades en los municipios donde la mayoría no es indígena, dentro de las cuales se deberá incluir una representación indígena. La nueva legislación abre la posibilidad de que las comunidades y pueblos indígenas puedan asociarse entre sí, al igual que la asociación con municipios; es pues

⁸⁰ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, México, www.ordenjuridico.gob.mx

la creación de una forma de coordinación y asociación entre municipios y pueblos indígenas.

En cuanto a la descentralización de facultades, se estipula la obligación de los municipios para dar participación a las comunidades de los recursos que le son asignados. El Ayuntamiento deberá dictar las medidas legales necesarias a efecto de dar cumplimiento a la transferencia de recursos municipales hacia las comunidades indígenas. Por otro lado, la distribución de funciones y la organización del trabajo municipal deberán respetar las tradiciones y los sistemas informativos internos de cada comunidad.

Por último, dentro de la transferencia de facultades, una muy importante es la jurisdiccional. Con la nueva ley se reconoce la importancia que tienen las autoridades indígenas en la resolución de conflictos; cabe señalar que en este sentido la ley es todavía muy restringida, pues determina muchas limitantes para ejercer este derecho plenamente.⁸¹

Artículo 28. El estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto, en el estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso.

Artículo 29. El estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones, familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de los conflictos

Al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravenzan la Constitución Política del estado las leyes estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros.

⁸¹ Dolores González Saravia Calderón, "Pueblos indígenas y municipio", pp. 4 y ss., *vid.* página en internet, <http://www.municipio.org.mx/Municipios%Edgenas>

Artículo 38. Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, en los casos y de acuerdo con las formalidades que se prescriben a continuación:

I. Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en los casos siguientes:

a) Tratándose de controversias en las cuales ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o a pueblos diferentes.

Cuando el conflicto de que se trate involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor, tratándose de un asunto penal, o el demandante, si el asunto es de materia diversa a la penal, podrá elegir a la autoridad a la que someterá a la controversia.

Que la materia de las controversias verse sobre: delitos que estén sancionados en el Código Penal del Estado de Oaxaca, con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión, en estos casos las autoridades comunitarias actuarán. a través de sus órganos competentes, como auxiliares del Ministerio Público o del Poder Judicial; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia, faltas administrativas y de policía; atentados contra las formas de organización, cultural, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijas e hijos a la escuela; y en general, todos aquellos casos en que los ascendientes o los esposos y las esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

II. Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción con base en las formalidades siguientes:

- a) Las audiencias serán públicas;
- b) El infractor y en su caso el demandado será oído en justicia;
- c) La detención no podrá exceder de 36 horas si el asunto es administrativo. Si se trata de probable delito, la detención no excederá de 48 horas;
- d) Todas las formas de incomunicación y de tortura del presunto infractor quedan prohibidas;
- e) La resolución principal se asentará por escrito, y contendrá las razones motivo de la misma; y

- f) Las sanciones que se impondrán en ningún caso atentarán contra los derechos humanos ni contra las garantías individuales y sociales establecidos en la Constitución General de la República.

Las resoluciones de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas deberán ser consideradas como elementos necesarios para formar y fundar la convicción de jueces y magistrados.

Artículo 39. Para determinar la competencia de las autoridades indígenas, se observarán las siguientes reglas:

- a) Es competente la autoridad indígena del lugar donde se cometió el delito o la infracción;
- b) Tratándose de bienes o cosas, la del lugar en donde se ubiquen los bienes o cosas materia de la controversia.

Artículo 40. En los casos de rebeldía o resistencia a la ejecución de las resoluciones de las autoridades indígenas, estas últimas lo harán saber a las autoridades del estado, a fin de que intervengan auxiliándolas en la eficaz ejecución de dichas resoluciones.⁸²

5.3. LOS USOS Y COSTUMBRES Y LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

La demanda de acceso a la jurisdicción del Estado de parte de los pueblos indígenas tiene un sentido amplio y se refiere a una honesta y eficaz impartición de justicia que garantice el respeto irrestricto a las garantías individuales y sociales.

Con frecuencia, la costumbre jurídica se elabora, modifica y adapta en función de su relación con el derecho nacional, lo cual puede verse como el intento de las comunidades por adaptarse y re implementar las normas positivas estatales de acuerdo con sus propias estructuras, valores, intereses y necesidades. De ahí que se afirme

⁸² “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, México, www.oaxaca.gob.mx

sobre la existencia de dos órdenes jurídicos distintos: la costumbre jurídica y las leyes federales y estatales que muchas veces le son ajenas, así como los problemas de incompatibilidad entre dichos órdenes; sin embargo, ninguna costumbre indígena puede ir en contra de las garantías individuales otorgadas por la ley fundamental, por el contrario, la vigencia de esas garantías individuales siempre serán en beneficio de los derechos humanos de los indígenas, por lo tanto, debe existir un equilibrio entre las costumbres jurídicas y el orden jurídico nacional.

El derecho consuetudinario es complejo, puesto que no hace las divisiones que se encuentran en los diversos capítulos de la ley escrita; es decir, los grupos étnicos no hacen diferenciaciones entre los aspectos civiles, penales, administrativos, agrarios, etcétera, sino que simplemente aceptan y acatan un conjunto de normas tradicionales. Sin embargo, muchos grupos indígenas asumen que determinadas conductas delictivas, como el robo o el homicidio, sólo son competencia de las autoridades nacionales o locales, más aún, algunos prefieren ser juzgados por esa autoridad, en lugar de recibir el castigo impuesto por la tradicional, generalmente porque consideran más benévola su actuación.

Por otra parte, los pueblos indígenas han ido conformado un conjunto de reglas que hacen posible identificar lo que está permitido, lo que está prohibido y las normas de observación obligatoria.

El largo proceso histórico de búsqueda por la igualdad de todos los hombres ha llevado a diversas formulaciones ideológicas y políticas, pero la única que ha recogido un consenso universal es la que afirma que “Todos son iguales frente la ley”, u otra que es equivalente “La ley es igual para todos”. En la modernidad, el principio está enunciado en las Constituciones francesas de 1791, 1793, 1795, y después, paulatinamente, en todas las Constituciones del mundo. Pero es necesario distinguir la igualdad de la ley de otras expresiones: la igualdad en los derechos y la igualdad jurídica. La igualdad de los derechos significa algo más que la igualdad ante la ley y se refiere, en principio, a la norma de la no discriminación, como se desprende del primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y

derechos”. Mientras que la igualdad ante la ley se refiere a algo más específico (por ejemplo, el derecho de todos a acceder a la jurisdicción del Estado), la igualdad en el derecho comprende todos los derechos reconocidos y recogidos por el Estado mediante la acción de los parlamentos y congresos, y que se reflejan en los textos de las leyes. Son pues, en sentido estricto, los derechos humanos.

Para el caso del indígena, la igualdad de los derechos implica la consideración tanto de sus derechos humanos generales como de los peculiares. Las normas del derecho internacional en materia de procuración y promoción de las prerrogativas y las libertades fundamentales de los indígenas defienden el derecho a preservar su identidad cultural, sus lenguas, sus formas de organización social y sus costumbres.

Las leyes nacionales y estatales, así como las normas consuetudinarias indígenas pueden coexistir en un clima de plena vigencia de los derechos humanos. El necesario respeto por la pluralidad étnica no debe significar, en caso alguno, la violación de las garantías fundamentales. A la inversa, la estricta observancia de los derechos humanos garantiza el vigor y la pertenencia de las diferentes identidades étnicas que definen la nacionalidad mexicana.

Si no existen condiciones económicas favorables para las comunidades indígenas resultará más difícil el respeto de sus derechos humanos. El municipio, que forma parte de los tres niveles de Gobierno, está llamado a ser un elemento indispensable para el desarrollo de las comunidades y para las posibles soluciones de las controversias que se susciten entre las leyes consuetudinarias indígenas y el orden jurídico nacional.

Las críticas en contra de los usos y costumbres o sistemas informativos indígenas se agrupan en tres ejes principales: la intolerancia religiosa, la discriminación a la mujer y el problema de los derechos humanos individuales.

El hecho de que el país fuera predominantemente católico, sobre todo hasta los años treinta, llevó a que fueran pocos los conflictos religiosos dentro de las comunidades indígenas. La homogeneidad facilitó la integración de los cargos religiosos y políticos, y fortaleció los compromisos con la comunidad y la armonía social.

En lugares donde funciona el sistema de cargos (designación que realiza la asamblea entre los habitantes de la comunidad para que desempeñen alguna comisión, puesto, mando o función), en todos sus aspectos centrales, el crecimiento de los grupos religiosos que profesan un credo distinto al católico en los pueblos rurales indígenas ha derivado en conflictos donde se observan elementos de intolerancia religiosa, por un lado, y pugnas por incumplir compromisos con la comunidad, por el otro. Su presencia en las comunidades indígenas, y la tensión entre las formas tradicionales y los derechos humanos individuales, es uno de los retos más importantes que plantean esos grupos religiosos con la comunidad.

La carencia de reglas para la armonización de la normatividad indígena y las leyes estatales y federales ha generado una serie de acuerdos improvisados entre las autoridades tradicionales, los grupos religiosos y los funcionarios gubernamentales; a veces se decide según las preferencias de los funcionarios, a veces hay una negociación real y a veces la ley estatal, cuando procede, se impone para criminalizar a las autoridades municipales. En la gran mayoría de los casos, los resultados son confusos y tienden a agravar más que a calmar las fricciones en el largo plazo.

En los acuerdos prototipo alcanzados entre las autoridades y miembros protestantes, la comunidad se compromete a respetar la libertad religiosa y las prácticas de los protestantes; mientras ellos, por su parte, se comprometen a ofrecer el tequio, es decir, a colaborar con las fiestas tradicionales y a aceptar cargos no religiosos.

México es culturalmente diverso. Esta diversidad emerge de la presencia histórica de los pueblos indígenas, de personas de distintas etnias, regiones y naciones, y de grupos de identidad basados en distinciones de género, religión, orientación sexual y de clase. Pero la organización política del país ha impedido el acomodo y la expresión plural de su rica diversidad. En esencia, en este desfase entre la realidad de su diversidad y el arreglo político que le impide su pleno despliegue, radica el problema del multiculturalismo en México. En los últimos años, diversos grupos socioculturales exigen cada vez más el reconocimiento de sus identidades particulares y de sus derechos

específicos. Tales demandas implican serios desafíos para el Estado mexicano en su conjunto.

El sistema judicial en el país se torna problemático cuando en los casos judiciales (en materia civil, penal o administrativa) están involucrados ciudadanos indígenas, ya sean infractores, inocentes o víctimas. La falta de recursos económicos para pagar abogados defensores, la ausencia de traductores indígenas (que por ley deberían haber), las diferencias culturales y, en particular, entre la normatividad jurídica indígena y la nacional, el deficiente dominio de la lengua española, y la denigración e intolerancia hacia su cultura, son algunos de los múltiples problemas a los que se enfrentan los indígenas cuando se relacionan con las instancias responsables de impartir justicia.

El resultado de la negativa a reconocer la diversidad cultural ha provocado la exclusión de los indígenas de la vida política, económica y educativa de la ciudad, y el afianzamiento de la intolerancia y el rechazo a los indígenas en las instituciones.

En los últimos años, los pueblos y comunidades indígenas han exigido su derecho a expresar libremente su identidad étnica. En un régimen democrático es insostenible la insistencia en una integración basada en el rechazo a la diversidad cultural; lo justo es una integración fundada en el reconocimiento de la diversidad. El reto para las autoridades municipales es radicar la intolerancia y la discriminación contra los indígenas, particularmente, pero también lo será el promover finalmente su inclusión en la vida política, económica y educativa.

Las injusticias por la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la desigual distribución socioeconómica, han conducido a un empobrecimiento extremo en sus comunidades y regiones, lo que ha llevado a muchos de ellos a tomar la difícil decisión de abandonar sus localidades para sortear la pobreza e intentar una vida más digna en otra parte. Sin embargo, tales situaciones pueden ocurrir en un marco de diferencias culturales entre el modo de vida de las sociedades indígenas y no indígenas, sin que ello signifique necesariamente una superioridad del marco normativo positivo sobre el de usos y costumbres.

En este orden de ideas, la diversidad étnica de nuestro país que comprende la mayoría de los grupos indígenas, los cuales se rigen

por el sistema de usos y costumbres, cada uno de ellos con identidad particular que se sustenta en factores diferenciales de tipo histórico, lingüístico, geográfico, artesanal, productivo, vestimenta y expresiones estéticas propias, cuyas diferencias se expresan en las danzas y la práctica de ritos sobre el nacimiento, las bodas, los funerales, etcétera. Por ello la identidad de los grupos étnicos debe ser entendida en términos de sociedades agrarias, regidas por una visión cíclica del universo, en donde el hombre cumple la delicada tarea de propiciar y mantener en armonía a los distintos actores del concedió universal.

De ahí la complejidad de establecer modelos de organización uniformes para todos y cada uno de los casos, ya que las divergencias responden a ciertos patrones de distribución geográfica que puedan o no coincidir con el criterio étnico. En este sentido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está vigilante para que la pluralidad étnica sea cada vez más una realidad justa y adecuada a favor de los grupos sociales más desprotegidos, promoviendo una cultura verdadera de protección de los derechos fundamentales, tratando de empalmar el derecho positivo a las costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, con estricto apego al respeto de los derechos fundamentales de los integrantes de las comunidades.

En las comunidades, municipios y regiones, las colectividades indígenas construyen y recrean sus identidades culturales, generan sus condiciones de reproducción, tejen sus relaciones políticas y sociales y ejercen su autoridad. Es en estos espacios locales donde la política de Estado para los pueblos indígenas tendrá que hacerse viable, efectiva. Será imprescindible adecuar al marco de una realidad compleja, heterogénea y plural, las normas, estrategias y acciones conducentes, en lo general, y en sus modalidades particulares, para lograr los propósitos de pluriculturalidad nacional y de respeto a las sociedades indígenas.

En México viven 12 millones de indígenas, que representan el 10% de la población nacional y, en términos absolutos, constituyen la mayor concentración de población indígena en América Latina. Se ubican principalmente en los estados de Oaxaca, donde representan el 53^o% de la población total estatal; en Quintana Roo, donde configuran el 37%; Chiapas, con 35% y, con menor proporción, en los

estados de Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Sonora. Si bien el 67% de la población indígena del país está ubicada en municipios con población mayoritariamente autóctona, el 33% restante queda muchas veces en comunidades que son 100% indígenas, pero localizadas dentro de municipios con población minoritariamente indígena. Si consideramos la diferenciación entre entidades federativas encontramos, por ejemplo, que en Oaxaca y Chiapas el 85% de la población indígena se encuentra en municipios mayoritariamente indígenas; mientras que, en el Estado de México, el 68% de la población indígena vive en municipios en los cuales ésta es inferior al 30%. La misma situación se repite en estados como Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala, Tamaulipas y Zacatecas.

Por ende, cualquier formulación de carácter nacional debe atender a esta compleja realidad en que se han desarrollado los asentamientos indígenas. A pesar de su compleja y severa situación, encontramos la presencia e influencia cultural de los pueblos indígenas en todo el país. Más allá de cualquier deliberación política, los pueblos indígenas han logrado conservar sus mecanismos para la toma de decisiones y maneras de hacer justicia, para organizar su vida social y productiva, además de preservar su cultura e identidad en espacios de poder local que se reducen, en la mayoría de los casos, a comunidades con una enorme marginación económica y política respecto a la vida nacional. Su capacidad de autogobierno en la comunidad primaria les ha permitido perdurar por siglos, pero sin alcanzar las condiciones mínimas de bienestar y sin la posibilidad real de incidir en las decisiones y medidas que desde las instancias formales del poder público se adoptan, afectando su vida cotidiana.

El alcance y legitimación de estas prácticas de impartición de justicia están acotados por el respeto a los derechos humanos, a los derechos de las mujeres, a las garantías individuales y a la convalidación del sistema judicial mexicano.

Las comunidades y pueblos indígenas han desarrollado mecanismos de articulación entre sus tradiciones para impartir justicia y el orden jurídico nacional. También sus órganos jurisdiccionales locales

en muchos casos tienen más autoridad y capacidad que los órganos municipales que cumplen estas funciones. La complejidad de la tarea radica en la gran diversidad y profundidad de las especificidades culturales para definir criterios, para dirimir sus controversias internas y para aplicar justicia en función de la vida y tradición comunitaria. La aportación de los pueblos indígenas no radica solamente en sus costumbres y tradiciones, sino en el fundamento de la diversidad cultural, política, social y biológica de los mexicanos; sus territorios son estratégicos y de referencia obligada para el desarrollo económico nacional y para un futuro digno, como partícipes de la riqueza que genera la explotación de sus recursos.

Los pueblos indígenas contemporáneos constituyen una de las vertientes sociales destinadas a jugar un importante papel en la recomposición del país en su conjunto, de modo que las grandes distancias que existen entre la marginalidad y la riqueza se reduzcan, dando lugar así a nuevos modelos de desarrollo en los que la participación indígena permita encontrar caminos alternativos, acordes con sus expectativas culturales, sociales, económicas y de justicia.

Sin duda, la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas debe fundamentar sus contenidos y acciones en un amplio conocimiento de las condiciones del desarrollo económico y social de estas comunidades, el cual durante largos años ha estado insuficientemente presente en los procesos de planificación y ejecución de las políticas sociales y culturales de orden nacional.

Por tal motivo necesitamos conocer y revalorar el mundo indígena y su maravillosa e incommensurable cultura.

BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

- CHABAT MADRID, Jorge Luis, “Los derechos humanos y la política exterior de México”, versión escrita del *Programa del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, 6 de marzo de 2001.
- CUÉLLAR MARTÍNEZ, Roberto, *Retos y perspectivas latinoamericanas de la sociedad civil en el desarrollo de los derechos humanos en los albores del siglo XX*, [s. p. i.] *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- DÍAZ CEBALLOS PARADA, Ana Berenice, *Conferencia mundial de derechos humanos: el tratamiento del tema en el nuevo contexto internacional*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.
- DÍAZ MÜLLER, Luis, *Manual de derechos humanos*. 2a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- DUNSHE DE ABRANCHES, C. A. “La Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington, D. C., Secretaría General de la OEA, 1980. *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*. México, Secretaría de Gobernación, Centro de Desarrollo Municipal, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*. 2a. ed. aumentada. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
- GROS ESPIELL, Héctor, “La evolución del concepto de derechos humanos: criterios occidentales, sociales y del Tercer Mundo”, en

- Estudios sobre Derechos Humanos*. Caracas, editorial Jurídica Venezolana, 1985.
- Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, 1998.
- ORTEGA ZARAZÚA, Adolfo, “La educación en derechos humanos: tarea de todas y todos”, en *Foro Nacional sobre Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*. 3a. ed. México, Poma, 1999.
- SEPÚLVEDA, César, “México. La Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*. México, UNAM, 1983.
- TREJOS, Gerardo, “Órganos y procedimientos de protección de los derechos humanos en la Convención Americana”, en Rubén Hernández, coord., *La tutela de los derechos humanos*. San José, Costa Rica, ediciones Juricentro, 1977.
- URIBE VARGAS, Diego, *Los derechos humanos y el Sistema Interamericano*. Madrid, ediciones Cultura Hispánica, 1972.
- ZOVATTO, Daniel G., “Antecedente de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986.

B. REVISTAS

- Boletín*. Lima, Comisión Andina de Juristas, núm. 33, 1992.
- “Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz”, en *Justicia y Paz*. Bogotá, vol. 4, núm 4, octubre-diciembre 1991.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

- GONZÁLEZ, F., “El control internacional de las Organizaciones No Gubernamentales”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 25, enero-junio, 1997.
- Naciones Unidas, Resolución 1235 (XLII), del 6 de junio de 1967, documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 420. Periodo de Sesiones, *Suplemento número 1* (E-43-93) y Resolución 1503 (XLVIII), del 27 de mayo de 1970, documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 480. Periodo de Sesiones, *Suplemento número 1A* (E-4832-Add.1).
- PORTALES, Felipe, “Reflexiones sobre derechos humanos y terrorismo”, en *Boletín*. Lima, Comisión Andina de Juristas, número 32, marzo de 1992.

C. LEYES Y CÓDIGOS

- “Código Federal de Procedimientos Civiles”
- “Código Nacional de Procedimientos Penales”
- “Código Penal Federal”.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”.
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- “Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.
- “Ley Agraria”
- “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas”
- “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”
- “Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”
- “Ley General de Educación”
- “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”
- “Ley de Planeación”
- “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- “Ley Federal de Defensoría Pública”

- “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”
“Ley General de Desarrollo Social.”
“Ley del Seguro Social”
“Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”
“Ley General de Salud”

D. DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Evolución de las costumbres de la perspectiva del derecho mexicano*. Moscú, Rusia, mayo 17 de 2001. <http://www.segobver.gob.mx/sajpc/publica/costumbres.htm>.
- Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. Sección leyes federales vigentes www.diputados.gob.mx
- CÁRDENAS, Víctor Hugo, *Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina*, cedhj.org.mx/Articulos/Gaceta/Losderechos/2010/pueblosindigenas/america/latina.html.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx>. chos Humanos de Jalisco
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. www.cedhj.org.mx
- Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Sección Legislación. www.derechoshumanosoaxaca.org
- GONZÁLEZ SARAVIA CALDERÓN, Dolores, *Pueblos indígenas y municipio*, <http://www.municipio.org.mx>
- HUHLE, Rainer, *La violación de los derechos humanos, ¿privilegio de los Estados?* Artículo publicado originalmente en la revista Memoria núm. 5, 1993, Documentations and Infonnationszent-mm Menschenrechte in Lateinamerika, <http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html>.
- NAVARRETE GUTIÉRREZ, Pablo, *La educación en derechos humanos en la CEDHJ*, <http://www.cedhj.org.mx>.
- Orden Jurídico Nacional, www.ordenjuridico.gob.mx
- Organización de Estados Americanos, *Sobre la OEA. Historia de la OEA. La OEA y el Sistema Interamericano*, <http://www.oea.org>

Organización de las Naciones Unidas, *Acerca de la ONU. La ONU en síntesis. Poner fin a la impunidad*, <http://www.un.org>.
Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, sección “Preguntas”, www.prodigyweb.net.mx/humanos/.

Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2019 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Demarcación Territorial Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado
por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C.
(Certificación FSC México).



CNDH
M É X I C O

DESDE 1990
EL PODER DE LA GENTE



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

ISBN: 978-607-729-534-1



9 786077 295341