

Quórum legislativo 104

ENERO – MARZO 2011

Quórum Legislativo 104

Enero – Marzo 2011

ISSN 1870727-0



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Derechos Reservados:

© Enero de 2007

El contenido de los trabajos de investigación que se publican, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

Dip. Josefina Vázquez Mota

INTEGRANTES

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Armando Ríos Piter

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar

CONTENIDO

MARCO JURÍDICO QUE REGULA LOS PUEBLOS INDÍGENAS: DEL CONTEXTO INTERNACIONAL AL NACIONAL

GONZALO SANTIAGO CAMPOS	9
INTRODUCCIÓN	11
I. CUESTIONES CONCEPTUALES	13
II. TRATADOS REGIONALES Y MULTILATERALES	21
III. DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS	31
IV. DERECHOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL	37
V. DERECHOS INDÍGENAS E INTERPRETACIÓN JUDICIAL	47
CONCLUSIÓN	51
FUENTES DE CONSULTA	53

LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO: ANÁLISIS HISTÓRICO - JURÍDICO

GONZALO SANTIAGO CAMPOS	55
INTRODUCCIÓN	57
I. LA INTOLERANCIA RELIGIOSA EN EL SIGLO XIX	59
II. LA REFORMA LIBERAL Y LAS LEYES DE REFORMA	65
III. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA SEPARACIÓN IGLESIA - ESTADO	77
IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992 Y LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO	85
CONCLUSIÓN	95
FUENTES DE CONSULTA	97

PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN: LA CUMBRE DE COPENHAGUE

GONZALO SANTIAGO CAMPOS	101
INTRODUCCIÓN	103
I. ANTECEDENTES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	105
II. FOROS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO	111
III. KYOTO Y LAS DECISIONES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	119

IV. ACCIONES DE MÉXICO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	123
V. PROPUESTAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CUMBRE DE COPENHAGUE	129
CONCLUSIÓN	133
FUENTES DE CONSULTA	135

**DESARROLLO METROPOLITANO. LOS CASOS DE:
SANTIAGO DE CHILE, BUENOS AIRES Y NUEVA YORK**

JOSÉ DE JESÚS RUIZ MUNILLA	139
----------------------------	-----

INTRODUCCIÓN	141
I. MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO METROPOLITANO EN MÉXICO	145
I.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	145
I.2. FUNDAMENTO LEGAL	147
I.3. ÁMBITO ESTATAL	153
II. EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE	157
III. EL CASO DE BUENOS AIRES	161
IV. EL CASO DE NUEVA YORK	165
CONCLUSIONES	167
FUENTES DE CONSULTA	171

**ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA
DE APOYO Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN:
COSTA RICA, AUSTRALIA Y SUECIA**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA	173
------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN	175
I. LOS DERECHOS HUMANOS	177
II. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	183
III. COSTA RICA	195
IV. AUSTRALIA	223
V. SUECIA	235
CONCLUSIONES	245
FUENTES DE CONSULTA	249

**MARCO JURÍDICO QUE REGULA LOS
PUEBLOS INDÍGENAS:
DEL CONTEXTO INTERNACIONAL AL NACIONAL**
GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Sumario. Introducción. I. Cuestiones conceptuales. II. Tratados regionales y multilaterales III. Declaración universal sobre los Derechos Indígenas. IV. Derechos indígenas en el sistema jurídico nacional. V. Derechos indígenas e interpretación judicial. Conclusión. Fuentes de Consulta.

INTRODUCCIÓN

El pluriculturalismo ha definido al Estado mexicano desde hace mucho tiempo, por no decir siempre, pero el reconocimiento de los derechos indígenas se ha orquestado en las últimas décadas; en esta guisa, México ha sido parte del oleaje internacional y regional por tal reconocimiento, por ello ha suscrito (y ratificado) distintos instrumentos internacionales, asumiendo la obligación de incorporar en las leyes internas los diversos derechos indígenas.

Así, en el marco del derecho internacional, y sobre todo, de los derechos humanos en general, los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en los últimos lustros, suman una cantidad importante, y en el caso de los derechos indígenas en particular, también han sido diversos los asumidos por nuestro país.

Entonces, es indispensable analizar los avances y rezagos legislativos en la incorporación al sistema jurídico interno de esos derechos reconocidos en los instrumentos internacionales vigentes y de los cuales México es parte, o bien, armonizar el derecho interno con el derecho internacional.

Para alcanzar nuestro objetivo, es preciso partir de analizar conceptos relacionados con los derechos indígenas; además de revisar los tratados regionales, multilaterales así como en la Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas; para finalmente, señalar los derechos indígenas incorporados en el derecho interno de acuerdo con la legislación vigente, así como la interpretación de los mismos, realizada por los tribunales nacionales.

I. CUESTIONES CONCEPTUALES

El tema de los derechos de los pueblos indígenas ha sido objeto, sobre todo en la última décadas del siglo XX -a raíz de la conmemoración del “Quinto Centenario”-, de un cúmulo de reflexiones y desarrollo conceptual relevante; han sido abordadas cuestiones de muy diverso tipo, desde nociones básicas como “pueblos indígenas” y “auto-determinación”, hasta llegar a la idea misma de “derechos étnicos”.

Por ello, sólo revisaremos cuatro nociones importantes para el desarrollo del presente trabajo: minorías, derechos indígenas¹, derechos individuales y derechos colectivos; los dos primeros, parecen no necesitar justificación, sobre todo por la naturaleza del estudio; los otros dos, son relevantes para la revisión de los derechos establecidos en el contexto internacional, regional y nacional, ya que una vez identificados los derechos, puede buscarse su par en el derecho interno.

A decir de Paolo Comanducci, es necesario poner atención en dos diversas nociones de minorías: *by force* y *by will*. Las primeras son de dos tipos: políticas² y culturales³; las minorías culturales se consideran *by will* cuando su diversidad *está determinada por una o más características a las que atribuyen valor, si exigen el respeto a su diferencia, a su especificidad y no se limitan a pedir la simple tutela contra la discriminación. Lo que las minorías culturales by will rechazan es la homologación, la asimilación y la inclusión forzosa en los modelos culturales de la mayoría (o de quien detente el poder).*⁴

¹ Hay quienes se refieren a estos derechos como “étnicos”, como es el caso de Rodolfo Stavenhagen, para quien la “noción de “derechos étnicos” surge...como referente obligado para enunciar los derechos humanos de los grupos étnicos cuya situación es particularmente vulnerable debido precisamente a las desventajas y violaciones que sufren como entidades con características étnicas propias, distintas de las de la sociedad dominante. *Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales*, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, México, Núm. 3, octubre de 1995, p. 112.

² “Conjunto de individuos que, dependiendo del voto, se encuentran en una contingencia de inferioridad numérica respecto a otros conjuntos de individuos en un cuerpo electoral, en las asambleas representativas, en los órganos que éstas nombran, etcétera”. COMANDUCCI, Paolo, Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado, en CARBONELL, Miguel, Juan Antonio Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 320.

³ *Conjuntos de individuos que, aunque no sean menos numerosos que otros conjuntos de individuos (pensemos en las mujeres), se encuentran –por razones históricas, económicas, políticas o de otro tipo, y dependiendo de sus características raciales, sexuales, éticas, lingüísticas, etcétera– en una condición de desventaja (de subalternidad o de menor poder) respecto a otros conjuntos de individuos de la misma sociedad. Ibidem*, p. 321.

⁴ *Idem*.

La denominación “minorías nacionales” se vincula a la idea de nación, que en su sentido sociológico⁵ *está estrechamente relacionada con la idea de ‘pueblo’ o de ‘cultura’; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. [Así] un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las minorías nacionales.*⁶

En tanto que las minorías étnicas o grupos étnicos surgen del fenómeno de la inmigración, tanto familiar como individual; pero estos grupos no pretenden constituirse como una nación separada, autogobernada de forma paralela al Estado del que forman parte; por el contrario, tienen la intención de integrarse a la sociedad de la que son un segmento, además de buscar cambiar las instituciones y las leyes para alcanzar el reconocimiento de sus diferencias culturales.

Entonces, en el marco de las minorías culturales o nacionales, los derechos indígenas se configuran como un conjunto de prerrogativas concedidas a un colectivo de personas que tienen una categoría específica: indígenas.⁷ Con el reconocimiento de tales derechos, en la mayoría de los casos en los textos constitucionales, los Estados han sentado las bases para constituir un subsistema jurídico aplicable a los pueblos y comunidades indígenas.

No obstante, la posición encontrada por la cual no se consideran a los derechos específicos como una ampliación de los derechos humanos, colocando dentro de esta categoría sólo a un número limitado de prerrogativas, es indispensable tener en cuenta que

Además... [del]... “núcleo” [de derechos humanos básicos universales] existe una “periferia” de derechos humanos específicos propios de categorías específicas de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, minusválidos, refugiados, minorías étnicas, indígenas, etc.).

⁵ “Comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas”. KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 26.

⁶ *Idem.*

⁷ Con relación al concepto de indígenas, el relator especial de las Naciones Unidas considera que “son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”. Citado por STAVENHAGEN, Rodolfo, *op. cit.* p. 114.

*Los derechos humanos básicos no pueden ser plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias si no se disfrutan, ejercen y protegen simultáneamente los derechos “periféricos” específicos de las categorías en cuestión. En otras palabras, hay circunstancias en las que es ilusorio hablar del núcleo básico de los “derechos humanos universales” (salvo a nivel totalmente abstracto, teórico, o filosófico) si no se toma en cuenta la “periferia” de las instancias específicas.*⁸

Ahora bien, los derechos indígenas pueden ser caracterizados, en su titularidad, como duales: por un lado hay derechos que corresponde al pueblo o comunidad, y en otros casos, los titulares son las personas consideradas en lo individual⁹; por ello, es indispensable determinar cuáles son los derechos catalogados como individuales, y cuáles pueden denominarse colectivos. Aunque los conceptos de derechos individuales y derechos colectivos se identifican como parte de las generaciones de derechos,¹⁰ es una afirmación poco acertada.¹¹

Los derechos individuales, a decir de Jesús Rodríguez y Rodríguez, pueden concebirse como las *facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre, individualmente considerado*.¹² Además, continúa diciendo el autor en cita

⁸ *Ibidem*, p. 113.

⁹ Al respecto Michel Rosenfeld considera que *los derechos de las minorías pueden ser concebidos como derechos individuales, o como derechos colectivos que pertenecen al grupo como un todo. Asimismo, los derechos constitucionales de las minorías podrían ser encuadrados como derechos individuales –que garantizan a cada miembro de una minoría los mismos derechos de que goza cualquier otro individuo dentro de la comunidad– o como derechos grupales que garantizan ciertos derechos e inmunidades al grupo como tal*. Una crítica pluralista al tratamiento constitucional de las minorías, en MARZAL, Antonio (Ed.), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*, Barcelona, J. M. Bosch, 1999, p. 95.

¹⁰ “De <<generaciones>> de derechos se habla –tomando una expresión habitualmente empleada respecto de cierta clase de máquinas– para clasificar, según cual sea el predominio de su contenido normativo y sobre la base de su evolución histórica, los catálogos de derechos cuya tutela se asegura en documentos denominados <<cartas>>, <<declaraciones>>, etcétera, o en constituciones de tipo moderno”. PIZZORUSSO, Alessandro, *Las <<generaciones>> de derechos*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, núm. 5, 2001, pp. 291-292.

¹¹ Hay autores como Karen Vasak y René Cassin que señalan la existencia de una tercera generación de derechos humanos, los derechos de solidaridad: el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente o el derecho a la paz. El sujeto activo en dicha generación son los grupos o colectivos: “el pueblo –como elemento demográfico, los población de un Estado...–, la nación –es decir aquel pueblo que tiene una cultura, etnia, folclore, lengua y proyecto en común...–, la sociedad o la Humanidad. FALCÓN Y TELLA, María José, *Estudios de filosofía jurídica y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 156 y 157.

*...estos derechos, ahora conocidos como civiles, reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los particulares, garantizándoles la iniciativa e independencia frente a sus semejantes y frente a los poderes públicos, en áreas concretas donde se despliega la capacidad de las personas, incluyendo una pretensión de excluir a todos los demás sujetos del ámbito de acción puesto a disposición de sus titulares. Por esta razón, suele decirse que tales derechos tienen un contenido negativo, es decir, que implican obligaciones no tanto por parte del Estado sino de los demás individuos.*¹³

Con relación a estos derechos se puede decir, partiendo de la noción de derechos humanos, que son la concreción de las exigencias de dignidad, libertad, igualdad y seguridad de las personas individualmente consideradas, en donde la participación del Estado se reduce a garantizar su ejercicio sin necesidad de llevar a cabo alguna acción positiva (esto es, de hacer) a favor de los individuos. Además, estos derechos *integran un conjunto de facultades jurídicas de las cuales no cabe privar al individuo sino excepcional o temporalmente, con arreglo a la ley expresa.*¹⁴ Como ejemplos de estos derechos, en el caso de nuestro país, pueden señalarse, entre otros, los siguientes:

1. Libertad de conciencia.
2. Inviolabilidad del domicilio.
3. Libertad de imprenta y expresión.
4. Igualdad ante la ley.
5. Libertad de tránsito.
6. Ser juzgado por tribunales previamente establecidos.
7. No ser objeto de penas crueles, degradantes e inhumanas.

Asimismo, tales derechos no pueden ser encasillados en alguna de las denominadas generaciones, pues *en los últimos años hemos vivido la reivindicación de nuevos derechos, tanto de carácter individual (por*

¹² Derechos individuales, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 176.

¹³ *Ibidem*, p. 177.

¹⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 27ª ed., Argentina, Heliasta, 2001, t. III D-E, p. 154.

*ejemplo: derecho a la transexualidad, o a la reproducción en las más diversas formas que los avances científicos posibilitan)...*¹⁵

En cuanto a los derechos colectivos su noción carece de precisión, pues

*...Si bien, en principio, la expresión “derechos colectivos” se refiere a una categoría de derechos distinta a la de los derechos individuales, dicha imprecisión se debe a las distintas formas de discernir esta diferencia que cabe extraer de la literatura iusfilosófica contemporánea. Asimismo, no puede obviarse que existen importantes desacuerdos sustantivos tanto respecto del fundamento de esta categoría de derechos como de la necesidad de predicar su existencia.*¹⁶

Entonces, siguiendo esta tendencia, Juan Antonio García Amado señala que a la interrogante de si existen o no los derechos colectivos¹⁷ *no se puede responder sino con un prudente “depende”. Depende, en efecto, de qué entendamos que son esas categorías o entes que se denominan “derechos” y sobre cuya existencia en manos de colectivos se nos pregunta. El tema ontológico es, inevitablemente, presupuesto de que la pregunta se pueda contestar con un mínimo fundamento...*¹⁸

Sin embargo, es innegable que existen determinados derechos humanos que *solamente pueden ser ejercidos plenamente en forma colectiva. Así, los*

¹⁵ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, Generaciones de derecho y evolución del Estado (La evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas “generaciones” de derechos), en GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, p. 213.

¹⁶ TORBISCO, Neus, Derechos colectivos, en CARBONELL, Miguel (coord.), *op. cit.*, p. 155.

¹⁷ Al respecto Nicolás López Calera afirma lo siguiente: “Hay un dato evidente: los derechos colectivos existen, al menos, en el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados... El derecho internacional es la prueba más evidente de la existencia de los derechos colectivos. El derecho internacional está lleno de textos legales y políticos, de preceptos y principios, que hablan clara y directamente de derechos colectivos...El derecho internacional regula ante todo derechos y deberes colectivos...[Ahora bien] En el derecho interno de los Estados hay menos dudas y confusiones sobre la existencia de los llamados derechos colectivos. El derecho español tiene numerosas disposiciones legales sobre derechos subjetivos cuyos titulares no son las personas físicas individuales, sino personas jurídicas, personas morales, esto es, sujetos colectivos en definitiva. En todos los sistemas jurídicos de nuestro entorno pueden encontrarse disposiciones legales iguales o similares”. Sobre los derechos colectivos, en ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (editor), *Una discusión sobre derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001, pp. 20-24.

¹⁸ “Sobre derechos colectivos. Dilemas, enigmas, quimeras”, en ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (editor), *op. cit.*, p. 178.

derechos políticos (el derecho a la libre asociación) y los económicos (el derecho a pertenecer a un sindicato) no pueden concebirse más que como ejercicio colectivo.¹⁹ Y en el caso de las minorías étnicas y de los pueblos indígenas en el marco de los estados nacionales o multinacionales representan [una instancia en la cual] el pleno ejercicio de los derechos individuales pasa por los derechos colectivos.²⁰

La doctrina y legislación brasileña resultan interesantes, pues de acuerdo con Hermes Zaneti Junior, en Brasil se denominan Derechos Colectivos *lato sensu* los derechos colectivos entendidos como género, de los cuales son especies: los derechos difusos, los derechos colectivos *stricto sensu* y derechos individuales homogéneos.²¹ Son derechos difusos

*...aquellos transindividuales (metaindividuales, supraindividuales, pertenecientes a varios individuos), de naturaleza indivisible (sólo pueden ser considerados como un todo), y cuyos titulares sean personas indeterminadas (o sea, indeterminabilidad de los sujetos, no hay individuación) vinculadas por circunstancias de hecho, no existe un vínculo común de naturaleza jurídica, v. g., “la publicidad engañosa o abusiva, circulada a través de prensa hablada, escrita o televisada, afectando una multitud incalculable de personas, sin que entre ellas exista una relación-base”.*²²

En cuanto a los derechos colectivos *stricto sensu*, éstos

...se han clasificado como derechos transindividuales, de naturaleza indivisible, de los que sea titular un grupo, categoría o clase de personas (indeterminadas, pero determinables, subráyese, como grupo, categoría o clase) vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base. En ese particular cabe resaltar que esa relación jurídica base puede darse entre los miembros del grupo “affectio societatis” o por vinculación con la “parte contraria”. En el primer caso tenemos los abogados inscritos en la Orden de Abogados

¹⁹ Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.* p. 118.

²⁰ *Ibidem*, p. 119.

²¹ Derechos colectivos *lato sensu*: la definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos *stricto sensu* y de los derechos individuales homogéneos, en GIDI, Antonio y Eduardo FERRER MAC-GREGOR (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Porrúa, 2004, p. 45.

²² *Ibidem*, p. 47.

*de Brasil (o cualquier asociación profesional); en el segundo, los contribuyentes de un determinado impuesto.*²³

Finalmente, los derechos individuales homogéneos son concebidos como *aquellos resultantes de origen común, o sea, los derechos nacidos en consecuencia de la propia lesión o amenaza de lesión, donde la relación jurídica entre las partes es post factum (hecho nocivo).*²⁴ Así,

*“Origen común’ no significa, necesariamente, una unidad factual y temporal. Las víctimas de una publicidad engañosa circulada por varios órganos de prensa y en repetidos días o de un producto nocivo a la salud adquirido por varios consumidores en un largo espacio de tiempo y en varias regiones tienen como causas de sus daños, hechos con tal homogeneidad que los devuelven al ‘origen común’ de todos ellos”, o sea, el que tienen en común es la procedencia y la génesis en la conducta comitiva u omisiva de la parte contraria.*²⁵

Sin duda esta clasificación de los derechos colectivos tiene estrecha relación con los medios a través de los cuales se pretende su efectividad; es decir, con la parte procesal para tutelar tales derechos,²⁶ lo que facilita *el trabajo de los operadores del derecho y disminuye aquella equívoca fisura existente entre el derecho material y el derecho procesal, todo con miras a que el derecho se realice con Justicia.*²⁷

Ahora bien, Jacob Levy realiza un listado por medio del cual se exponen los tipos de derechos culturales o colectivos presentes, tanto en los discursos teóricos como en las políticas públicas de los Estados multiculturales; entre los principales derechos que enuncia se encuentran: a) exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; b)

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem*, p. 48.

²⁵ *Ibidem*, p. 49.

²⁶ Véase OVALLE FAVELA, José, *Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 587-615; BACHMAIER WINTER, Lorena, La tutela de los derechos e intereses colectivos de consumidores y usuarios en el proceso civil español, en OVALLE FAVELA, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie Estudios Jurídicos núm. 60, pp. 1-54; y GONÇALVES DE CASTRO MENDES, Aluisio, Tutela dos interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogneos no Brasil e em Portugal” en OVALLE FAVELA, José (coord.), *op. cit.*, pp. 55-110.

²⁷ ZANETH JUNIOR, Hermes, *op. cit.*, pp. 60-61.

asistencia para llevar a cabo una serie de acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda; c) autogobierno para las minorías étnicas, culturales o nacionales; d) reconocimiento obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría; e) representación adecuada de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías, dicha representación tendría que estar de algún modo garantizada o facilitada por el propio sistema jurídico.²⁸

Finalmente, cabe anotar que para Peces-Barba existe la posibilidad de distinguir entre derechos colectivos y derechos fundamentales colectivos; así, la justificación de los segundos se vincula al favorecimiento de la dignidad de la persona, por lo cual sólo podrían ser sujetos colectivos de derechos aquellos que representen intereses y voluntades de los individuos que las forman.

Entonces, la base a través de la cual se puede hablar de un derecho colectivo fundamental y de un sujeto colectivo titular de un derecho colectivo fundamental radica en ser un instrumento para que los individuos, integrantes del colectivo, alcancen sus fines vinculados a las exigencias de la dignidad. Y por el contrario, otros derechos colectivos que se alejen de tal esquema y que se prediquen de sujetos colectivos no constituidos para satisfacer fines morales individuales no podrían ser considerados como derechos colectivos fundamentales.²⁹

²⁸ Véase CARBONELL, Miguel, Minorías etno-culturales y derechos colectivos: premisas conceptuales, en VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Derechos humanos. Memoria de IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 65-67.

²⁹ Véase PECES-BARBA, Gregorio, Los derechos colectivos, en ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (editor), *op. cit.*, pp. 67-76.

II. TRATADOS REGIONALES Y MULTILATERALES

La participación de los Estados-nación en el ámbito internacional durante las últimas décadas ha sido cada vez más importante, tanto en los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas, o en regionales como la Organización de Estados Americanos; el resultado de esa constante interacción entre Estados es la firma de acuerdos, cualquiera que sea la denominación de los mismos, a través de los cuales se acrecientan (en prácticamente todas las ocasiones) las prerrogativas-derechos de sus ciudadanos, y en algunos casos estos derechos le son concedidos sólo a un grupo específico de la población, como pueden ser mujeres, niños, ancianos, indígenas, etcétera.

Por ello, entre los múltiples convenios firmados y ratificados por nuestro país, se encuentran los relacionados con derechos indígenas, los cuales son enunciados a continuación, resaltando las prerrogativas que en ellos se consagran. Al final son referidos aquellos acuerdos no específicos en el tema indígena, pero se relacionan de forma directa con los derechos indígenas.

A. Convenio Internacional del Trabajo No. 169

El Convenio Internacional del Trabajo No. 169³⁰ sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en Ginebra, el 27 de junio de 1989³¹, es *el instrumento jurídico internacional vinculante más completo que, en materia de protección a los pueblos indígenas y tribales, se haya adoptado hasta la fecha, y su adopción constituye un hito trascendental en la normativa internacional pertinente*³², además de formar parte de un *proceso de desarrollo de una cada vez más amplia gama de derechos de los pueblos indígenas que se van definiendo y protegiendo a nivel internacional*.³³

Los postulados básicos del convenio son dos: a) el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y b) la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan. Así, los derechos establecidos en la Convención

³⁰ Previo a la adopción de este convenio, tuvo vigencia el Convenio Internacional del Trabajo No. 107 relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, adoptado en 1957.

³¹ Aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990. Entró en vigor el 05 de septiembre de 1991.

³² Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 2ª ed., Perú, OIT, 2007, p. 7.

³³ *Ibidem*, p. 10.

se sistematizan, a decir del maestro Francisco López Bárcenas, en dos grupos generales: que comprenderían el derecho a ser pueblos y el derecho a estar, y un grupo específico conformado por los derechos económicos, políticos, sociales y culturales.³⁴

En cuanto al derecho a ser pueblos, de acuerdo con el Convenio 169, son reconocidos como pueblos indígenas aquellos que descienden de *poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*³⁵

Asimismo, el texto constitucional mexicano reconoce este derecho a ser pueblo, ya que el artículo segundo de la Constitución General de la República señala:

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.

En tanto que el derecho a estar se vincula con la idea de territorio, de ahí que el convenio establezca la obligación, para los gobiernos, *de respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación*; entonces, el territorio indígena es entendido como *el espacio que los pueblos necesitan para existir y desarrollarse, sin importar si es o no propiedad de ellos, de particulares o de la nación. No incluye sólo la tierra sino todos los elementos o recursos que le sean indispensables para su permanencia y desarrollo, con especial énfasis en el mantenimiento de sus rasgos culturales, que es lo que los particulariza y distingue del resto de la población.*³⁶

Los derechos económicos, parte del grupo específico de derechos, están relacionados en el Convenio con el derecho a la tierra, recursos naturales y a la protección en materia de contratación y empleo.³⁷ Así, los Estados

³⁴ Véase *Legislación y derechos indígenas en México*, 2ª ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria–Cámara de Diputados, 2005, p. 94.

³⁵ Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 17.

³⁶ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *op. cit.*, p. 96.

³⁷ Véanse artículos 13 al 20 del Convenio 169.

deben reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas; entonces, los gobiernos deben tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

En materia de recursos naturales existentes en tierras de pueblos indígenas, sus derechos sobre tales recursos implican la utilización, administración y conservación de los mismos; cuando al Estado pertenezca la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deben establecer los procedimientos necesarios para determinar en qué medida los intereses de los pueblos se ven afectados, antes de iniciar cualquier programa de explotación de los recursos; además, los pueblos deberán ser partícipes de los beneficios por tales actividades, y en caso de sufrir algún daño, ser indemnizados de manera equitativa.

Los programas agrarios que sean implementados para beneficio de diversos sectores de la población, deben tomar en cuenta a los pueblos indígenas bajo condiciones equivalentes, sobre todo en la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico, y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Ahora bien, en la medida en que los miembros de los pueblos indígenas no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general, los gobiernos deben establecer en su sistema jurídico interno, medidas especiales para garantizar a sus miembros una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. Debe evitarse cualquier tipo de discriminación, sobre todo en:

- acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- remuneración igual por trabajo de igual valor;
- asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda; y
- derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

Los derechos políticos no tienen normas específicas en el Convenio 169, más bien hay que *deducirlos del contenido de varias de ellas a partir de una interpretación sistemática*³⁸; por ello, el reconocimiento y respeto a los derechos políticos de los pueblos indígenas deben ajustarse y garantizarse de acuerdo con los derechos otorgados por la legislación nacional al resto de la población, en condiciones de igualdad, sin discriminación y con respeto a su identidad social y cultural, además de sus tradiciones, costumbres e instituciones.

Asimismo, antes de tomar decisiones, ya sean legislativas o administrativas, que incidan en la vida de los pueblos indígenas, es indispensable que los Estados establezcan los procedimientos para consultar a los pueblos, particularmente por medio de sus instituciones representativas. De igual forma, al momento de aplicarles la legislación nacional, deben tenerse en cuenta sus usos y costumbres; así como conservar las instituciones que les son propias, cuando no contravengan los derechos humanos contenidos en el derecho interno e internacional.

Los derechos sociales y culturales, pueden ser objeto de una subclasificación: los relacionados con la cultura de los pueblos, en sentido amplio y estricto, con el medio ambiente; los punitivos o penales; los educativos y los de seguridad social.³⁹ Es reiterado en el Convenio, las referencias a la protección y mantenimiento de la cultura de los pueblos indígenas, además, cuando sean implementados programas, de salud, capacitación, educación, etc., las cuestiones culturales de los pueblos juegan un papel preponderante, ya sea para la puesta en marcha como para desarrollo de los mismos.

El medio ambiente de los territorios que habitan los pueblos indígenas debe ser protegido y preservado, sobre todo cuando las actividades de desarrollo puedan incidir en él, por ello los gobiernos están obligados a evaluar, con el apoyo de los mismos pueblos, las repercusiones sobre el medio ambiente que las labores de desarrollo previstas puedan tener; así, los resultados de las evaluaciones serán considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades respectivas.

En materia penal, encontramos que el Convenio permite que los pueblos empleen sus métodos tradicionales para reprimir los delitos cometidos por sus miembros, siempre y cuando dichos métodos sean compatibles con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para el caso de que las autoridades o los tribunales deban

³⁸ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *op. cit.*, p. 98.

³⁹ Véase *ibidem*, p. 99.

resolver alguna cuestión penal, deberán tomar en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Las sanciones penales impuestas a miembros de pueblos indígenas, deben tomar en cuenta sus características económicas, sociales y culturales; asimismo, en la medida de lo posible, debe darse preferencia a sanciones distintas al encarcelamiento.

La educación para los miembros de los pueblos indígenas debe darse en todos los niveles y en plano de igualdad con el resto de la población nacional; además, tanto los programas como los servicios de educación deben atender a sus necesidades particulares, así como abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

Los gobiernos, tienen el deber de apoyar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con la finalidad de transferir gradualmente a dichos pueblos la responsabilidad de elaborar esos programas; también se les debe reconocer la facultad de establecer sus propias instituciones y medios de educación, con apego a las normas instituidas para ese objetivo, asignándosele recursos para alcanzar ese fin.

De existir condiciones adecuadas, a los niños de los pueblos indígenas se les debe enseñar a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan, y de no ser posible, deben tomarse las medidas necesarias para alcanzar esa finalidad. No obstante, los gobiernos deben tomar medidas para que los miembros de los pueblos indígenas tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

También deben, los gobiernos, realizar los actos tendentes a eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos los sectores de la comunidad nacional; para ello, es indispensable asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos indígenas que integran la comunidad nacional.

La seguridad social, en sus distintas modalidades o regímenes, debe incorporar a los pueblos indígenas sin discriminación de ningún tipo; por tal razón, es indispensable poner a su disposición servicios de salud adecuados, o bien, proporcionarles los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, con el objetivo de alcanzar el máximo nivel posible de salud física y mental.

La organización de los servicios de salud de los pueblos indígenas, en la medida de lo posible debe ser a nivel comunitario, teniendo en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, además de los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. En tanto que en la formación y empleo de personal del sistema de asistencia sanitario, debe darse preferencia a miembros de la comunidad local, así como centrarse en los cuidados primarios de salud.

B. Convenio sobre la Diversidad Biológica

Este Convenio fue adoptado en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro; nuestro país lo signó el día 13 del mes y año referidos.⁴⁰ En el preámbulo del Convenio se reafirma que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos y que son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos.

Asimismo, se reconoce la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

El objetivo del Convenio, descrito en el artículo 1º, pretende:

- la conservación de la diversidad biológica;
- la utilización sostenible de sus componentes;
- la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Lo anterior a través del acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Ahora bien, la *conservación in situ* es entendida, en el Convenio, como la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el

⁴⁰ Su ratificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993. Inició su vigencia el 29 de diciembre de 1993.

mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

Y entre las medidas de dicha conservación, cada parte contratante del Convenio debe, con base en el inciso j) del artículo 8,

Con arreglo a su legislación nacional, respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

Aunque el Convenio tiene la intención de apoyar a las comunidades indígenas y locales en la conservación y utilización de la diversidad biológica, como advierte el maestro Francisco López Bárcenas, debió referirse a pueblos indígenas, ya que se desconoce al sujeto colectivo pueblos indígenas y en su lugar *se reconoce sólo una de sus partes o algo que se les parece, las comunidades que los integran o se parecen a ellas, con lo que tal vez se refieran a comunidades rurales, pero en todo caso diversas a las indígenas y en especial a los pueblos indígenas.*⁴¹

Además, continúa el autor en cita, *no se trata de un Convenio que contenga derechos, si acaso contenidos o lineamientos que podrán reclamarse sólo si la ley nacional los regula, de otro modo no será posible hacerlo*⁴²; por lo tanto, en el Convenio *los derechos de los pueblos indígenas no están garantizados por la naturaleza de la disposición que hace referencia a ellos, que no los garantiza sino remite su regulación a la legislación nacional de los estados.*⁴³

C. Otros acuerdos

Aunados a los anteriores convenios, existen otros dos instrumentos internacionales que se relacionan con el tema de los derechos indígenas: la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano⁴⁴ y el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de

⁴¹ López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, p. 102.

⁴² *Ibidem*, p. 103.

⁴³ *Ibidem*, p. 104.

⁴⁴ Adoptado en la Ciudad de México el 29 de noviembre de 1940. Aprobado por el Senado el 04 de abril de 1941. Entrada en vigor 13 de diciembre de 1941.

América Latina y el Caribe⁴⁵. El primero, reconoció la conveniencia de aclarar, estimular y coordinar la política indigenista de los diversos países, entendida ésta como conjunto de desiderata, de normas y de medidas que deban aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas de América.

Así, los gobiernos firmantes de la Convención acordaron:

... elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones y cooperar entre sí sobre la base del respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia para la resolución del problema indígena en América, por medio de reuniones periódicas, de un Instituto Indigenista Interamericano, y de Institutos Indigenistas Nacionales, cuya organización y funciones serán regidas por la presente Convención.

Entonces, los Estados firmantes deben cumplir con los propósitos y finalidades de la Convención a través de tres órganos: el Congreso Indigenista Interamericano, el Instituto Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas Nacionales. Como puede desprenderse de la denominación de la Convención, ésta se ocupa del Instituto Indigenista Interamericano: sede, funciones, recursos y gobierno.

En cuanto al Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, su objetivo consiste en establecer un mecanismo [el Fondo] destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe. El Fondo para cumplir con el objetivo, antes referido, debe realizar las siguientes funciones:

- I. Proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los Pueblos Indígenas, con la participación de los Gobiernos de los Estados de la región, Gobiernos de otros Estados, Organismos proveedores de recursos y los mismos Pueblos Indígenas.
- II. Canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios, concertados con los Pueblos Indígenas,

⁴⁵ Adoptado en Madrid el 24 de julio de 1992. Aprobado por el Senado el 20 de mayo de 1993. Entrada en vigor 04 de Agosto de 1993.

asegurando que contribuyan a crear las condiciones para el autodesarrollo de dichos Pueblos.

III. Proporcionar recursos de capacitación y asistencia técnica para apoyar el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión, la formación de recursos humanos y de información y asimismo la investigación de los Pueblos Indígenas y sus organizaciones.

Aunque los dos instrumentos internacionales referidos no se ocupan en específico de los derechos indígenas, sí repercuten en éstos, pues buscan, por un lado, apoyar las políticas públicas en materia indígena para mejorar la vida de estos pueblos, y por el otro, asignar recursos a proyectos que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas; ambas acciones son reflejo de los esfuerzos en el ámbito internacional por apoyar e incrementar en nivel de desarrollo y bienestar de los rublos indígenas en Latinoamérica.

III. DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El marco internacional de protección y reconocimiento de derechos indígenas aumentó en el año de 2007, con la aprobación de la Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas. El proceso se puso en marcha durante el año de 1985, cuando un grupo de trabajo comenzó a preparar el proyecto de declaración universal; para el año de 1993 el grupo de trabajo acordó el texto definitivo de proyecto de declaración y lo presentó a la subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, mismo que fue aprobado por la subcomisión y fue presentado a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta lo examinara.

Ya con el proyecto de declaración bajo su responsabilidad, la Comisión de Derechos Humanos estableció a través de su resolución 1995/32 –del 3 de marzo de 1995–, un grupo de trabajo abierto que se reuniría entre períodos de sesiones para examinar el proyecto presentado por la subcomisión y elaborar un texto de declaración para ser presentado ante la Asamblea General en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004).⁴⁶

Sin embargo, el objetivo de aprobar la declaración no fue alcanzado; por ello, en el marco de la Cumbre Mundial 2005 y el quinto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas llevada a cabo durante 2006 se instó a que la Declaración fuera aprobada lo antes posible. Siendo el 29 de junio de 2006 cuando la Comisión de Derechos Humanos aprobó la Declaración y, finalmente, fue aprobada por mayoría de la Asamblea General de la ONU, en Nueva York, el 13 de septiembre de 2007, con una votación de 144 a favor, 4 en contra y 11 abstenciones.

Es necesario señalar, antes de hacer referencia al contenido de la Declaración, que las declaraciones de la ONU no tienen carácter obligatorio; razón por la cual no puede obligarse jurídicamente a los Estados a cumplirlas; no obstante, la declaración refleja el compromiso de los Estados de avanzar en una cierta dirección, así como de respetar determinados principios. En todo caso, se considera que el contenido de la declaración no establece nuevos derechos, sólo especifica o realiza una interpretación de

⁴⁶ El grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración celebró dos períodos de sesiones en Ginebra: el primero de noviembre a diciembre de 1995, en el cual examinó el texto aprobado por la subcomisión, llevó a cabo un debate general sobre el documento de forma muy detallada, con la finalidad de determinar dónde existía un consenso general y qué artículos necesitarían una deliberación más a fondo. El segundo fue de octubre a noviembre de 1996; en él se consolidaron los artículos que se ocupaban de temas análogos o que guardaban relación entre sí, para facilitar el debate y recabar propuestas.

los derechos fundamentales consagrados en otros instrumentos internacionales de repercusión mundial en cuanto a su aplicación a los pueblos y personas indígenas.

Así, la Declaración sí vincula pero sólo para la promoción, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo. Además, se constituye como un instrumento significativo para impedir la violación de los derechos fundamentales de los millones de indígenas en todo el orbe y para prestar asistencia tanto a los pueblos indígenas como a los Estados en el combate contra la discriminación y la marginación.

Ahora bien, la Declaración afirma la igualdad de los pueblos indígenas frente a los demás pueblos y reconoce al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales; además, señala la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas; de sus tradiciones espirituales; de su historia; y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos.

Asimismo, se reconoce que los derechos consignados en la Declaración fomentarán relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, con fundamento en los principios de justicia; democracia; respeto de los derechos humanos; no discriminación; y buena fe; al mismo tiempo, constituye un paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera.

Los derechos establecidos en la Declaración pueden ser catalogados en diversos rubros o grupos, pero hay casos de derechos específicos que deben ser referidos en lo individual, en razón de su importancia para los pueblos indígenas. Es necesario partir de la dualidad de derechos establecida por la propia Declaración, al anotar que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas; además, reafirma el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

En cuanto a sus derechos de igualdad y libertad, tanto los pueblos como las personas indígenas, son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y no deben ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos. Al mismo tiempo, tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la seguridad de la persona y a una nacionalidad.

La organización y gobierno de los pueblos indígenas queda en sus propias manos, pues en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. Asimismo, tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La Declaración reconoce el derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a la protección contra el genocidio, el etnocidio y todo traslado forzado de niños de un grupo a otro grupo. Así, tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate; por ello, no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y en caso de aceptar un traslado, previo a éste se les indemnizará de manera justa y equitativa.

La materia cultural, es otro tema de vital importancia, ya que los Estados deben garantizar la práctica y revitalización de las tradiciones y costumbres culturales de los pueblos indígenas, así como la manifestación, práctica, desarrollo y enseñanza de sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; también a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales. Finalmente, deben apoyar la revitalización, empleo, fomento y transmisión a las generaciones futuras, tanto sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas como atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

En el tema de la educación, la Declaración establece que los miembros de los pueblos indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación impartida por el Estado; además, los sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, deberán establecerse y controlarse por los propios pueblos indígenas. De igual forma, la educación pública impartida a los miembros de los pueblos indígenas, deberá reflejar la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones.

En cuestiones de empleo, se dispone que tanto las personas como los pueblos indígenas tengan derecho a disfrutar plenamente de todas las prerrogativas establecidas por el derecho laboral nacional e internacional; asimismo, los miembros de los pueblos indígenas tienen derecho a no ser

sometidos a condiciones discriminatorias de trabajo, entre ellas, empleo o salario.

La conservación de la medicina tradicional y las prácticas de salud propias de los pueblos y comunidades indígenas, es otro derecho establecido en la Declaración; de igual forma, las personas indígenas tienen derecho de acceso, sin discriminación de cualquier tipo, a todos los servicios de salud; para ello, los Estados asumirán las medidas que sean indispensables para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Cuando existan decisiones que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas, éstos tienen la facultad de participar en su adopción, a través de representantes electos de acuerdo con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. Además, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En el ejercicio del derecho al desarrollo que tienen los pueblos indígenas, ellos mismos determinarán y elaborarán tanto sus prioridades como sus estrategias, para lo cual participarán activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

La propiedad, posesión y uso de las tierras y recursos naturales indígenas, es un derecho que tienen con relación a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido; igualmente, tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra manera.

El medio ambiente y la capacidad productiva de las tierras o territorios y recursos de los pueblos indígenas se deben conservar y proteger; para cumplir con ese objetivo, no se podrán almacenar ni eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado. Tampoco se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se

haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

Los pueblos indígenas que cuenten con fronteras internacionales, tienen el derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras. Cuando los pueblos indígenas hayan firmado tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados, tienen el derecho a que esos instrumentos sean reconocidos, observados y aplicados, así como ser acatados y respetados por los Estados.

La Declaración también prevé procedimientos justos y mutuamente aceptables para resolver las controversias entre los pueblos indígenas y los Estados; asimismo, se especifica que los derechos que enumera constituyen las normas mínimas para la supervivencia y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

El reconocimiento de los derechos establecidos por la Declaración, constituyen las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas del mundo; garantizándose por igual los derechos y libertades del hombre y la mujer indígenas; sin embargo, la Declaración pone especial atención en los derechos y necesidades de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas.

Con el objetivo de alcanzar los fines de la Declaración, los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas las legislativas, para lograrlo; de igual manera, los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y otras organizaciones intergubernamentales, contribuirán a la plena realización de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica.

Una vez aprobada la Declaración, la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de nuestro país, en voz de su presidente, Marcos Matías Alonso, puso a consideración del pleno, de tal órgano legislativo, una proposición con punto de acuerdo para que el Congreso de la Unión solicitará al ejecutivo Federal y sus instituciones armonicen normas y políticas públicas en relación con lo establecido por la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; además de solicitar a los Grupos Parlamentarios incluyeran esos derechos en la Reforma del Estado

y, finalmente, que la Cámara de Diputados alentará la difusión de la Declaración.⁴⁷

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, hizo suya la proposición con punto de acuerdo presentada por el diputado Marcos Matías Alonso; así, se puso a consideración del Pleno de la cámara la proposición, suscrita por los coordinadores de los ocho grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, en los siguientes términos:

- Se solicita al Ejecutivo federal que implante las acciones correspondientes a fin de que los compromisos adquiridos en la adopción de la declaración..., cobren vigencia y sean parte de una nueva política pública de Estado en beneficio de los pueblos indígenas.
- Se solicita a los partidos políticos que se comprometan a apoyar en el marco de la reforma del Estado las propuestas en materia de reformas constitucionales y en las leyes secundarias, impulsadas por la Comisión de Asuntos Indígenas, a fin de que se armonicen las leyes nacionales con este nuevo instrumento jurídico de carácter internacional denominado Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Se solicita a la Cámara de Diputados se brinden todas las facilidades correspondientes para que se implante una amplia difusión de esta nueva Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁴⁸

⁴⁷ Véase COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, *Declaración de las naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. México y los retos de su armonización legislativa*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, pp. 15-18.

⁴⁸ Gaceta Parlamentaria, año X, número 2343, martes 18 de septiembre de 2007.

IV. DERECHOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL

En nuestro país, el marco referencial de los derechos indígenas se encuentra en el artículo 2º de la Constitución Federal, el cual determina la composición pluricultural del Estado mexicano, sustentado originalmente en sus pueblos indígenas; así, se realiza una concepción multinacional de nuestro país, al considerar a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en nuestro territorio actual al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Al mismo tiempo, la Carta Magna 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.

Por otro lado, se adjudica a las constituciones y leyes de las entidades federativas el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta tanto criterios etnolingüísticos como de asentamiento físico. Entonces, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier tipo de discriminación, los tres niveles de gobierno 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, diseñadas y operadas en conjunción con ellos mismos.

Asimismo, con la finalidad de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, los Estados y los Municipios, 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 atender y cumplir las obligaciones establecidas en el texto constitucional, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, de acuerdo con sus competencias, destinarán las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, además de las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Ahora bien, en materia de legislación federal existe una gran dispersión de las disposiciones relacionadas con los derechos indígenas, salvo en el caso de los derechos lingüísticos, el resto deben ser agrupados en diversos rubros para sistematizar las leyes que revisten importancia para el tema. En cuanto al desarrollo, por un lado, se encuentra el desarrollo social; y por el otro, el desarrollo rural; en el caso del primero, la Ley General de Desarrollo Social, acatando lo señalado por el texto de la Constitución Federal, dispone en la fracción VIII del artículo 3º como uno de los principios a los que se sujetará la Política de Desarrollo Social, la:

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.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, establece diversos mecanismos para apoyar el desarrollo rural de los pueblos indígenas; así, dispone que el Programa Especial Concurrente fomentará acciones para el impulso a la cultura y desarrollo de las formas específicas de organización social y

capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación. También, prestará capacitación y asistencia técnica para:

La preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas.

Además, el apoyo para incorporar cambios tecnológicos busca la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales. Por lo que hace al financiamiento rural, programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán apoyo a la población indígena. Los programas impulsados por el Gobierno Federal pondrán especial interés en la adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género y los derechos de los pueblos indígenas.

De igual forma, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la obligación de implementar programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas; por otro lado, los pueblos indígenas tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas de las áreas naturales protegidas que detenten o habiten; así como realizar las acciones en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de Desarrollo Rural sustentable.

La protección de recursos naturales de los pueblos indígenas tiene una incipiente regulación en la Ley Agraria, la cual remite, en su artículo 106, a la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, la protección de las tierras que corresponden a los grupos indígenas; asimismo, impone la obligación a los tribunales agrarios para que 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.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es mucho más amplia en la protección de los recursos naturales de los pueblos indígenas, ya que uno de los principios a observar por parte del Ejecutivo Federal para formular y conducir la política ambiental así como la expedición de normas oficiales, consiste en garantizar el derecho de los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

De ahí que la creación de un área natural protegida tenga, entre otros objetivos, la protección de los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas se promoverá la participación de los pueblos indígenas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Antes de constituir las áreas naturales protegidas, la autoridad debe solicitar la opinión de los pueblos indígenas; en sentido inverso, pueden ser los propios pueblos indígenas los que soliciten ante la autoridad la creación en los terrenos de su propiedad de un área natural protegida. En los tres niveles de gobierno, de acuerdo con sus competencias, se puede conceder autorización a los pueblos indígenas para realizar obras o actividades en áreas naturales protegidas, además de tener preferencia para que se les otorguen los permisos, concesiones o autorizaciones respectivos.

Tanto en los programas de restauración ecológica, de biodiversidad y en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, se debe promover la participación de los pueblos indígenas.

Otras legislaciones que tienen relación con los recursos naturales de los pueblos indígenas son: Ley General de Desarrollo Forestal y Sustentable y Ley Minera. En el caso de la primera, como objetivo general y específico, respectivamente, están: respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas y contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas.

La legislación forestal, parte de considerar como propietarios de los recursos forestales a los pueblos y comunidades indígenas que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. También se impone

como criterio para la elaboración y ejecución de programas, el respeto al conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas.

La Ley Minera hace mención de los pueblos indígenas sólo en el tema de la exploración y explotación de minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas; existiendo la posibilidad que los pueblos y comunidades indígenas obtengan las concesiones mineras de la autoridad.

Los derechos lingüísticos son los únicos que cuentan, en nuestro sistema jurídico, con una legislación especial; la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas tiene como finalidad 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. La ley establece una distribución de competencias, para que los tres órdenes de gobierno participen en la consecución de los fines de la citada legislación.

La referida ley crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objetivo consiste en promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

La educación impartida por el Estado mexicano, además de lo señalado por el artículo 3º de la Constitución Federal, debe promover, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley General de Educación, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; aunado a ello, los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria bilingüe, tanto en su propia lengua como en español.

La educación básica impartida en los tres niveles que realiza el Estado, debe ser adecuada para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

Aunque la Ley Federal del Derecho de Autor no hace referencia expresa a los pueblos indígenas, del artículo 157 se desprende que tutela los derechos de autor de los indígenas, pues señala como objetivo de la ley proteger las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como todas las manifestaciones primigenias en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano, que no cuenten con autor identificable.

La impartición de justicia puede dividirse en dos materias: civil y penal. El Código Federal de Procedimientos Civiles sólo hace referencia a cuestiones de orden procesal, señalando en primer lugar la competencia de los tribunales, que en razón de territorio tendrá competencia cuando: 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.

Durante el proceso, si fuese necesario que un indígena absolviera posiciones, y éste no hablase español, o bien sabiendo hablar no supiese leer, debe asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, asentándose su declaración en español y en su propio idioma; lo mismo sucede cuando un testigo fuese indígena, debiéndose asentar su testimonio en ambas lenguas. Para acreditar la calidad de indígena bastará con el dicho de la persona, pero en caso de duda, el juez puede solicitar a las autoridades comunitarias una constancia que acredite la pertenencia del individuo a una determinada comunidad o pueblo.

Para garantizar a los indígenas su 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. Además, las traducciones de las actuaciones de los juicios en donde ambas partes sean indígenas, deberán ser hechas por conducto de una persona autorizada para ello; de igual forma, las promociones realizadas por los pueblos o comunidades indígenas o de alguno de sus miembros en lo individual, pueden ser hechas en su lengua, dialecto o idioma, sin necesidad de acompañar traducción en español, cuestión a cargo del tribunal.

En materia penal, el código sustantivo federal –artículo 51– impone a los jueces y tribunales, a tomar en consideración al momento de aplicar las sanciones establecidas para cada delito, cuando de trate de indígenas, los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a que pertenezcan. Asimismo, al fijar las penas y medidas de seguridad, el juez tendrá en

consideración cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, sus usos y costumbres.

El código adjetivo dispone, para fijar la competencia de un tribunal para conocer de un ilícito, para el caso de que el delito produzca efectos en dos o más entidades federativas e involucre como partes a indígenas y no indígenas, la competencia será del que ejerza jurisdicción en el domicilio donde radique la parte indígena.

En general, dentro del proceso, de intervenir bajo cualquier calidad – detenido, procesado, inculpado, sentenciado, testigo, etc.– en las actuaciones personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, deben ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua, cultura, usos y costumbres, siendo necesario asentar tal circunstancia en el acta respectiva. En cuanto a la calidad de indígena, aplica lo señalado en materia civil.

Finalmente, el tema de la discriminación es abordado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, imponiendo a los órganos públicos y autoridades federales, el deber de llevar a cabo medidas positivas y compensatorias para alcanzar la igualdad de oportunidades de la población indígena, entre las cuales se encuentran:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;
- III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;
- IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;
- V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;
- VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y

VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Aunada a las diversas disposiciones que consagran algún tipo de derecho, ya sea sustantivo o procesal a los pueblos indígenas, han sido creadas instituciones indigenistas (o unidades administrativas), pero al no ser parte de este trabajo tales instituciones, sólo las enlistaremos a continuación:

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.⁴⁹
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- Dirección General de Educación Indígena (Secretaría de Educación Pública).
- Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (Procuraduría General de la República).⁵⁰

⁴⁹ La Comisión sustituyó al Instituto Nacional Indigenista. Véase Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 2003.

⁵⁰ Durante el año de 2008 la Unidad atendió un total de 1,110 solicitudes relativas a indígenas implicados en delitos federales, las cuales se relacionaron con peticiones sobre i) la aplicación de penas mínimas, ii) de no acción o ejercicio de algún recurso legal por parte del Ministerio Público que afecte resoluciones judiciales favorables a indígenas, iii) de asistencia de un traductor o intérprete, iv) la gestión de trámites correspondientes para garantizar que los indígenas se beneficien de una disposición legal ya establecida, v) garantizar el derecho de fianza o multa.

V. DERECHOS INDÍGENAS E INTERPRETACIÓN JUDICIAL

El tema de los derechos indígenas no puede finalizar con la revisión de la legislación vigente, tanto nacional como internacional, ya que es en sede judicial donde esa legislación puede tomar sentido, pues la interpretación permite al juzgador aclarar el alcance de una norma, o bien, la relación que tiene con el resto de las normas del sistema jurídico al que pertenece; en ese sentido, a continuación se revisaran algunos criterios judiciales relacionados con los derechos indígenas.

Los derechos sobre los que se han pronunciado los tribunales federales en México, pueden dividirse en sustantivos y procesales; en el caso de los segundos, la Suprema Corte de Justicia ha señalado que, con el fin de garantizar el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, con base en la Constitución Federal así como con el Convenio 169 de la OIT, los pueblos, comunidades e individuos indígenas tienen los siguientes derechos:

- En todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales;
- Ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura para comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales;
- Cumplir sentencias en los centros de readaptación más cercanos a sus comunidades;
- Cuando se les impongan sanciones penales, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales;
- Darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento;
- Iniciar procedimientos legales, sea personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de sus derechos;
- Ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes en igualdad de condiciones.⁵¹

⁵¹ Amparo directo 9/2008. 12 de agosto de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, t. XXX, Noviembre de 2009, Tesis 1a. CXCVII/2009, p. 408. Esta tesis se relaciona con dos anteriores, en las cuales se hace referencia a los derechos indígenas en materia de acceso a la justicia estatal; las tesis y sus referencias son las siguientes: DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN ESTATAL. NO SE VIOLAN CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 72, 165 BIS, 171, 183, 269, FRACCIÓN IV, 285, 285 BIS, 290, 296 BIS, 314 Y 426, TODOS DEL CÓDIGO DE

Por lo que hace a la interpretación de normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas; así pues, el legislador ha establecido diversos procedimientos tuitivos o tutelares, en los que primordialmente se atiende a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva, mediante el establecimiento de plazos más largos, entre otras situaciones más benéficas, supuesto en el que se encuentran las comunidades indígenas.⁵²

Ahora bien, en materia de derechos sustantivos, de conformidad con la reforma al artículo 2º constitucional del año 2001, se admitió el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución Federal y las leyes de la materia.⁵³

Por lo que hace al tema electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad, cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas; por ello, de la interpretación de diversos preceptos de la Constitución federal, concluyó que

PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, t. XVIII, Agosto de 2003, Tesis 1a. XXXVIII/2003, p. 228. DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA. LOS OTORGADOS POR VIRTUD DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO, NO SON VULNERADOS POR LOS ARTÍCULOS 293, 298 Y 315, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL (ABROGADO). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, t. XVIII, Agosto de 2003, Tesis 1a. XXXIX/2003, p. 229.

⁵² Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.- 10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Sala Superior, tesis S3EL 047/2002, p. 681.

⁵³ Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, t. XVI, Noviembre de 2002, Tesis 2a. CXXXVIII/2002, p. 445.

...es posible afirmar que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.⁵⁴

De igual forma, en el supuesto de las elecciones por el sistema de usos y costumbres, el hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de dichos procedimientos electorales consuetudinarios, no implica prácticas discriminatorias prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en razón de ello, la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias mencionadas en el texto constitucional, sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el Poder Revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.⁵⁵

⁵⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002.-Indalecio Martínez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.-Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Sala Superior, tesis S3EL 151/2002, pp. 779-780.

⁵⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002.-Indalecio Martínez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.-Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, Sala Superior, tesis S3EL 152/2002,

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado respecto del alcance de los derechos indígenas contenidos en la Constitución General de la República, al considerar que los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.⁵⁶

pp. 786-787.

⁵⁶ Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, t. XVI, Noviembre de 2002, Tesis 2a. CXXXIX/2002, p. 446.

CONCLUSIÓN

Sin duda los derechos indígenas, reconocidos en el derecho internacional así como en el nacional, pueden ser catalogados de dos tipos: individuales y colectivos; los primeros concedidos a los sujetos en lo individual, en tanto que los segundos, permiten a los pueblos, como una colectividad, ejercerlos en beneficios e interés del conjunto de personas.

Tanto el Convenio Internacional del Trabajo No. 169 como la Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas, se constituyen hoy como el marco internacional a través del cual se reconocen y tutelan los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, es indispensable recordar que el sistema internacional de los derechos humanos está basado en dos pilares: los derechos individuales y los derechos de los pueblos (los cuales pueden catalogar como colectivos, por ejemplo: lenguaje, cultura, usos, costumbres.

Pero más allá de los documentos internacionales especializados en el tema de los derechos de los pueblos indígenas, existe consenso acerca de la aplicabilidad que tienen dichos instrumentos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el reconocimiento y tutela de los derechos indígenas.

El Estado mexicano ha iniciado el proceso de armonización de la legislación interna en relación con la internacional, reconociendo en la Carta Magna los derechos indígenas, además de establecer una parte programática con el objetivo de lograr materializar los derechos reconocidos, inclusive se obliga al legislador federal a destinar recursos para generar políticas públicas en beneficio de los pueblos indígenas.

Existe en la legislación federal, un número importante de acciones tendentes a garantizar los derechos indígenas, en su gran mayoría de carácter adjetivo; inclusive han sido creadas instituciones exclusivamente para atender las necesidades de los indígenas, pero es necesario lograr una mayor y mejor aplicación de las normas existentes, además de generar un marco jurídico más armonioso, sin tanta dispersión, que seguramente creará las condiciones idóneas para permitir a los pueblos indígenas un desarrollo económico, social y cultural, que les abra las puertas para mejorar sus condiciones de vida.

FUENTES DE CONSULTA

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (editor), *Una discusión sobre derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001.

ARÁMBULA REYES, Alma, *Tratados Internacionales Vigentes en México en materia de Derechos Sociales. Parte I (Derechos de los niños, de los indígenas, humanos y de las mujeres)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

ARIAS MARÍN, Alan, *Violencia, derechos culturales y democracia*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.

CARBONELL, Miguel. *Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, Porrúa, México, 2004.

-----, *Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, Porrúa, México, 2004.

-----, Juan Antonio CRUZ PARCERO y Rodolfo VÁZQUEZ (coords.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3ª ed., Porrúa, México, 2004.

-----, (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 2005.

CISNEROS, Isidro H., *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004.

COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, *Declaración de las naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. México y los retos de su armonización legislativa*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.

FALCÓN Y TELLA, María José, *Estudios de filosofía jurídica y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

GIDI, Antonio y Eduardo FERRER MAC-GREGOR (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Porrúa, 2004.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y las obligaciones de México con su ratificación", *Boletín Mexicano de Derecho*

Comparado, México, nueva serie, año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999.

KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, 2ª ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria–Cámara de Diputados, 2005.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 2ª ed., Perú, OIT, 2007.

OVALLE FAVELA, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie Estudios Jurídicos núm. 60.

-----, *Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003.

MESRI HASHEMI-DILMAGHANI, Parastoo Anita, *Los derechos de los pueblos indígenas: territorialidad indígena. Caso Colotlán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 10.

PIZZORUSSO, Alessandro, *Las <<generaciones>> de derechos*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, núm. 5, 2001.

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales*, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, México, Núm. 3, octubre de 1995.

TREJO GARCÍA, Elma del Carmen, *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Períodos Legislativos en que fueron aprobados*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Derechos humanos. Memoria de IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

**LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO:
ANÁLISIS HISTÓRICO - JURÍDICO**
GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

SUMARIO. Introducción. I. La intolerancia religiosa en el siglo XIX. II. La reforma liberal y las leyes de reforma. III. Evolución constitucional y legal de la separación Iglesia - Estado. A. Constitución General de la República. B. Legislación Federal. IV. La reforma constitucional de 1992 y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Conclusión. Fuentes de Consulta.

INTRODUCCIÓN

La Iglesia y el Estado han mantenido una relación estrecha a través de la historia, cuestión a la que nuestro país no ha podido escapar; junto a los primeros municipios españoles fueron establecidos recintos religiosos católicos, religión dominante en la península ibérica, como en gran parte del territorio europeo. La Santa Inquisición, en las dos etapas que vivió en México, es el mejor ejemplo de la intolerancia religiosa y la vinculación entre Iglesia y Estado durante los siglos posteriores al descubrimiento de América.

Durante los primeros años del México independiente la intolerancia religiosa continuó en nuestro país, cuestión señalada en los textos constitucionales de primera mitad del siglo XIX, pero a partir de las ideas liberales y la necesidad de alejar a la iglesia católica de los asuntos públicos que inicia un proceso de laicidad en el Estado mexicano, lo que implicó una clara distinción entre los planos de lo secular y de lo religioso; pero la laicidad del estado no debe equivaler a hostilidad o indiferencia contra religión alguna o contra las Iglesias, más debe existir una regulación que permita ejercer a los ciudadanos su derecho constitucional de profesar la creencia religiosa que más le agrade.

Los Estados democráticos de derecho, tienen entre sus presupuestos constitucionales el principio de igualdad jurídica de las religiones-iglesias, siendo necesario contar con procedimientos a través de los cuales pueda evaluarse, y en su caso sancionarse, la participación de las mismas en la vida pública estatal; sobre todo en el mundo actual, donde las iglesias hacen uso de los medios tecnológicos más avanzados para emitir sus mensajes religiosos y opinar acerca de asuntos de carácter público, lo que puede influir de forma importante en el sentir de los ciudadanos y en la realidad social; por ello es fundamental conocer el desarrollo histórico de la

separación Iglesia - Estado en México, y con ello poder evaluar la situación actual.

Así, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y su reglamento son el marco legal establecido por el legislador secundario para regular el ejercicio del derecho de libertad de creencia que gozan los mexicanos; asimismo, por medio de ella el Estado ejerce su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, en el ámbito de su aplicación, con el objetivo de conservar el orden y la moral públicos así como la tutela de los derechos de terceros.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis histórico-jurídico de la evolución que en México ha tenido la legislación en materia separación Estado-Iglesias; para ello se realiza una revisión de la intolerancia religiosa durante la primera mitad del siglo XIX; enseguida, son señalados los aspectos más relevantes en la reforma liberal y las leyes de reforma; a continuación se revisa la evolución que la relación Iglesia - Estado ha tenido en los textos constitucionales mexicanos, para arribar a la reforma del artículo 130 constitucional, llevada a cabo durante el año de 1992, así como la expedición de su ley reglamentaria.

I. LA INTOLERANCIA RELIGIOSA EN EL SIGLO XIX

La intolerancia religiosa implica la trasgresión —e imposición— de las ideas, creencias o prácticas de carácter religioso, de un determinado grupo de personas, cuando son diferentes o contrarias a las propias, ya que tales ideas, creencias o prácticas son consideradas como anómalas, fuera de lugar o heréticas por el mero hecho de ser diferentes.⁵⁷

Así, la intolerancia religiosa generó, durante los años posteriores al descubrimiento de América, actos de persecución y violencia en contra de la población, mayoritariamente indígena, ya que las religiones nativas fueron proscritas por el cristianismo, introducido por los invasores; al efecto, se estableció la Inquisición,

*...cuya misión era perseguir a los hombres por sus creencias, velar por que nadie se apartara una línea de los cánones establecidos en las sutiles materias de la teología; que exigía del padre que denunciara al hijo y al hijo que denunciara al padre, y el hermano al hermano; que conducía la investigación en medio del más impenetrable secreto; que usaba el tormento para obtener la confesión del delito y la denuncia de los cómplices y simpatizadores, y una vez la víctima convicta, la entregaba el brazo secular como mero ejecutor, para ser encarcelada por el resto de sus días, azotada o quemada viva, confiscados sus bienes, infamados sus hijos y descendientes.*⁵⁸

Durante los primeros años de la conquista no existió en la Nueva España una Inquisición organizada, pues no había obispos ni inquisidores como jueces eclesiásticos ordinarios, quienes se ocuparon de esas funciones

⁵⁷ Esta intolerancia ha sido concebida, en años recientes, como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos o libertades fundamentales. Véase artículo 2.2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. Además, de acuerdo con el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

⁵⁸ Esquivel Obregón, Toribio, “Inquisición”, en Soberanes Fernández, José Luis (comp.), *Los tribunales de la Nueva España*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980, p. 205.

fueron los grupos monásticos (dominicos y franciscanos). El año de 1517 es el inicio de la Inquisición en México, la cual tendrá dos etapas: episcopal y pontificia.

La etapa episcopal, que dio inicio a través de la delegación de facultades inquisitoriales a obispos de las Indias para vigilar a los católicos europeos de mala conducta, tuvo como primer fraile con facultades inquisitoriales específicas (en México) al franciscano Martín de Valencia, quien arribó en 1524 y tuvo como cargo el de comisario del Santo Oficio de la Inquisición. Para el año de 1527 fue constituido el obispado de México, siendo el primer obispo fray Juan de Zumárraga, asumiendo funciones inquisitoriales el 27 de junio de 1535.

Zumárraga “formó 131 procesos, de los cuales fueron 118 contra españoles y el resto contra indios, y uno de éstos ejecutado” por medio de la hoguera; éste hecho, aunado a su política con los indios, fueron los detonadores de su destitución, pues el ejecutado fue el cacique de Texcoco don Carlos Ometochtzin, hijo de Nezahualpilli y nieto de Nezahualcóyotl.

Es probable que tal hecho haya motivado la sustracción de los indios de la jurisdicción de la Inquisición; entonces, “por estar prohibido, dice la real cédula de 23 de febrero de 1575, a los inquisidores apostólicos el proceder contra los indios, compete su castigo a los ordinarios eclesiásticos. De suerte que ya antes se había inhibido a la inquisición del conocimiento de tales causas”.⁵⁹

Debido a los abusos cometidos durante el período episcopal de la Inquisición en México, se solicitó al monarca español constituir el Santo Oficio de la Inquisición en la Nueva España, el cual quedaría subordinado al Consejo de la Suprema y General Inquisición de España. Así, a través de Cédula Real del 16 de agosto de 1570, Felipe II dispuso la fundación del Tribunal del Santo Oficio en Nueva España, cuya jurisdicción no sólo abarcaba a ésta, sino también a Nueva Galicia, Guatemala y el territorio de los actuales El salvador, Honduras, Nicaragua, Yucatán, Verapaz y las Filipinas.⁶⁰

En los últimos años del siglo XVIII y durante la guerra de independencia la Inquisición era una institución con bastante desprestigio, además de ser repudiada por un número amplio de la población, en razón, principalmente, por su participación en los asuntos de la agitada política de la época. La abolición del Tribunal del Santo Oficio en la Nueva España se dio por

⁵⁹ *Ibidem*, p. 227.

⁶⁰ Véase Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004, p. 393.

medio de decreto de las Cortes de Cádiz el 12 de febrero de 1813, promulgado en México el 8 de junio del mismo año. Reestablecida la Inquisición con el regreso de Fernando VII al trono, desapareció definitivamente por la jura de la Constitución (1812) del 31 de mayo de 1820.

Una vez iniciado el proceso independentista, los primeros documentos de la vida constitucional mexicana establecieron una relación Iglesia - Estado acorde a las necesidades históricas, pues en la lucha insurgente tanto la intolerancia religiosa como el monopolio de la religión católica fueron determinantes en los diversos momentos de la contienda, lo cual también se reflejó en lo político y militar.⁶¹

Entonces, durante un período amplio del siglo XIX la intolerancia religiosa y el monopolio de la religión católica estuvieron vigentes en el naciente Estado mexicano, ello por medio de textos normativos de diversa índole, así como por planes independentistas, pese a las divergencias políticas e ideológicas en que se fundaron cada uno de ellos. Así, Ignacio López Rayón, quien sucedió a Hidalgo al frente de la insurgencia, en el documento titulado *Elementos Constitucionales*, determinó en el artículo 1º que “La Religión Católica será la única sin tolerancia de otra”, cuestión que conformaría la República Mexicana.

Además, se establece, por el artículo 3º del mismo documento, la institución encargada de tutelar el cumplimiento de la fe católica: “El dogma será sostenido por la vigilancia del Tribunal de la fe, cuyo reglamento conforme el santo espíritu de la disciplina, pondría distantes a sus individuos de la influencia de las autoridades constituidas, y de los excesos del despotismo”.

Los Sentimientos de la Nación, documento leído en la sesión inaugural del Primer Congreso del Anáhuac el 14 de septiembre de 1813, establece en su segundo punto “que la Religión Católica sea la única sin tolerancia de otra”, y de forma similar a lo dispuesto por López Rayón, don María Morelos y Pavón, determinó en el cuarto punto “que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: *omnis plantatio, quam non plantavit Pater meus caelestis, eradicabitur* (Mat. Cap. XV)”.

⁶¹ Es necesario tener presente lo establecido por la Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz, 1812), ya que en su artículo 12 proscribió: La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

La religión fue un tema del que se ocupó Morelos, pues en los Sentimientos de la Nación le dedicó un amplio apartado al tema, cuestión que se reflejaría en el artículo 1º del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que a la letra señala: “La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado”. En el caso de la ciudadanía, los extranjeros radicados en el país podían ser considerados ciudadanos, en virtud de la carta de naturalización que se les otorgue, siempre y cuando profesaren la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación.

En cuanto a la pérdida de la calidad de ciudadano, dos de las causas que la producían eran, de acuerdo con el artículo 15, la herejía y la apostasía.⁶² Además, para atender las cuestiones relativas a los procesos eclesiásticos, el artículo 209 prescribió:

El Supremo Gobierno nombrará jueces eclesiásticos, que, en las demarcaciones que respectivamente les señale con aprobación del Congreso, conozcan en primera instancia de las causas temporales, así criminales como civiles, de los eclesiásticos; siendo esta medida provisional, en tanto se ocupan por nuestras armas las capitales de cada obispado, y resuelve otra cosa el Supremo Congreso.

El Plan de Iguala también abordó el tema religioso, en la proclama se menciona: “no le anima otro deseo al ejército que el conservar pura la santa religión que profesamos...”; mientras que el numeral 1 del plan establece “la religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna”. Con la instauración del primer Imperio Mexicano, la intolerancia religiosa continuó, pues el artículo 3º del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano dispuso:

La nación mexicana, y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo, profesan la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de toda otra. El gobierno como protector de la misma religión la sostiene y sostendrá contra sus enemigos. Reconocen por consiguiente la autoridad de la santa iglesia, su disciplina y

⁶² Según establece la Real Academia Española, apostatar implica “negar la fe de Jesucristo recibida en el bautismo”; entonces, frente a la herejía, la apostasía supone un abandono o negación total de la doctrina original. Es decir, en lugar de negar un dogma o idea determinada se niega la doctrina completa.

disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad suprema del estado.

El primer texto constitucional de nuestro país, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, prosiguió con la intolerancia religiosa manifestada durante la etapa insurgente; la sección única del título primero denominado “De la nación mexicana, su territorio y religión”, en el artículo 3º señaló: “la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.⁶³

Una vez que fue impuesto el régimen centralista, la carta fundamental, conocida como *Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, estableció como obligación de los mexicanos “profesar la religión de su patria” (fracción I del artículo 3º de la Ley Primera), esto es, la católica, apostólica y romana. Con el mismo espíritu centralista, las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* prosiguieron con la religión de Estado, ya que el artículo 6º disponía: “la Nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra”.

Con el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, adquirió vigencia la intolerancia religiosa señalada en aquélla. Finalmente, a partir de la Carta Magna de 1857 se inicia una nueva etapa en materia de libertad religiosa; así, el proyecto de Constitución presentado por el Congreso Constituyente en 1856 establecía en su artículo 15 lo siguiente:

*No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.*⁶⁴

Este texto generó una gran polémica así como diversas discusiones legislativas; pese a ello, dicho precepto no formó parte de la Constitución

⁶³ Este texto es idéntico al establecido por el artículo 4º del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824).

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 556.

Federal de 1857, la cual trató el tema religioso en su artículo 123, al señalar que “corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

II. LA REFORMA LIBERAL Y LAS LEYES DE REFORMA

La Revolución de Ayutla (1854) inició un proceso que concluiría en el año de 1861, con la entrada del Presidente Benito Juárez a la Ciudad de México, pasando por la expedición de la Constitución de 1857, texto que desató la Guerra de Reforma o de los Tres Años, pues a través del Plan de Tacubaya se buscaba la abolición de la Constitución liberal –propósito reafirmado por el Plan de la Ciudadela–.

Durante los primeros años de la vida independiente, México soportó la intervención de la Iglesia en los asuntos estrictamente políticos; por medio del apoyo financiero otorgado a los enemigos del gobierno, la institución religiosa logró frustrar los intentos estatales por someterla a la autoridad civil. Entonces, la reforma liberal planteó la necesidad de disminuir el poder económico que la Iglesia mantenía hasta ese momento.

Las medidas a realizar planteaban nacionalizar sus propiedades, junto a ello debía quitársele todas las atribuciones y potestades que debían de ser llevada a cabo por la autoridad civil; todo ello se lograría, a decir de los reformadores, mediante la instauración del registro civil, la institución del matrimonio civil y la administración estatal de cementerios y camposantos.

Así, en primer lugar se encuentra la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación (llamada “Ley Juárez”) de 1855, que fue expedida por el Presidente Provisional Juan N. Álvarez, siendo refrendada por Benito Juárez, quien ocupaba el cargo de ministro de Justicia e Instrucción Pública. Por medio de dicha legislación se pretendían suprimir los privilegios del clero y del ejército, estableciendo la preeminencia de las instituciones del Estado en la impartición de justicia, excluyendo a los tribunales eclesiásticos y militares en todos los asuntos del orden civil.

Entonces, los tribunales eclesiásticos y militares sólo podían intervenir en los asuntos relacionados con la iglesia o el ejército respectivamente; al mismo tiempo, a través de esta ley se estableció la organización de la Suprema Corte y se instituyó el Tribunal Superior del Distrito. El artículo 42 de la “Ley Juárez” dispuso lo siguiente:

Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares también cesarán

*tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de la guerra. Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la República, y los Estados no podrán variarlas o modificarlas.*⁶⁵

La ley fue objeto de acaloradas discusiones legislativas; la Comisión de Justicia aprobó la “Ley Juárez” y la sometió a la aprobación del Pleno, durante dos sesiones consecutivas se debatió el dictamen; el día 22 de abril se declaró que había lugar a votar, el resultado arrojó una votación de 82 a favor y uno en contra.⁶⁶

La siguiente legislación se presentó una vez iniciada la presidencia de Ignacio Comonfort, misma que es conocida como “Ley Lafragua”, ya que el texto estuvo a cargo de José María Lafragua y fue propuesta el 28 de diciembre de 1855. Para la aprobación de esta ley, se llevaron a cabo diversas sesiones en el Congreso a partir del 4 de febrero de 1856. Las comisiones legislativas trabajaron arduamente y se presentaron discusiones legislativas, pues cabe recordar que las comisiones del Congreso estaban constituidas por miembros moderados y radicales, que se empeñaban en mantener sus puntos de vista y plasmarlos en la futura constitución.

El principio básico de la “Ley Lafragua” consistió en señalar que ninguna persona podría ser molestada por sus opiniones, ya que todo ciudadano tiene derecho a imprimirlas y circularlas sin censura ni pago de fianza; esto es, la ley concedía de nueva cuenta la libertad de imprenta, suprimida por la “Ley Lares”⁶⁷ expedida durante el gobierno de José Antonio López de Santa Anna.

Mediante la “Ley Lafragua” se pretendía hacer frente al régimen de la nula libertad de expresión, pues durante esa época el gobierno era demasiado conservador, la imprenta era casi un delito sin juicio, sin audiencia, sin defensa, con una multa de cientos de pesos, sin derecho a preguntar; por ello, la legislación implanta garantías, instituye un juicio con todas las garantías legales, respeta el derecho de defensa, otorga el recurso de la segunda instancia; es decir, no genera herramientas jurídicas de venganza ni de represalia contra los adversarios.

⁶⁵ Margadant, Guillermo F., *La Iglesia ante el Derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 251-252.

⁶⁶ Véase González Navarro, Moisés, “La Ley Juárez”, *Historia Mexicana*, Vol. LV, núm. 3, enero-marzo de 2006, pp. 967-968.

⁶⁷ Esta ley prohibía la impresión de escritos “subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos”, al considerar que no beneficiaban al gobierno.

También durante el gobierno de Comonfort, Miguel Lerdo de Tejada, en ese momento ministro de Hacienda, refrendó —el 25 de junio de 1856— el decreto de gobierno que llevaría el nombre de “Ley Lerdo”.⁶⁸ El objetivo de la ley consistía en eliminar uno de los más importantes impedimentos para el desarrollo de una economía moderna y alcanzar unas finanzas públicas sanas que permitirían al erario público salir de la eterna bancarrota que le había caracterizado durante los años posteriores a la independencia nacional.

Con base en el primer artículo de la “Ley Lerdo”, fue establecida la desamortización de todas las fincas urbanas y rústicas; es decir, todos los bienes inmuebles del campo y de las ciudades propiedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas (entiéndase, comunidades religiosas, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todas aquellas asociaciones que tuvieran una duración perpetua o indefinida) y que no eran destinados directamente al cumplimiento de sus funciones, pasarían a ser propiedad de aquellos que las arrendaban.⁶⁹

Por ello, los particulares tenían la oportunidad de convertirse en propietarios de fincas que antes no podían adquirir, por el simple hecho de que no estaban en el comercio; para adquirir la propiedad el arrendatario debía, en primer lugar, realizar un desembolso relativamente pequeño, pues sólo debía pagar al Estado un impuesto por la traslación de dominio de 5% del valor del inmueble, pago que podía realizarse una parte en efectivo y otra en bonos de la deuda pública; además, continuaría pagando la cantidad que cubría como renta, pero con la nueva ley se consideraría como abono por la obtención de la finca.

La Ley Lerdo no pretendió confiscar ni expropiar los bienes de la Iglesia, en realidad implicó una venta obligada; los recursos obtenidos por la venta, las corporaciones podían cumplir los objetivos por los cuales había sido creada, pero de ninguna manera debían adquirir una vez más bienes inmuebles, pues quedó prohibido explícitamente en la propia ley.

⁶⁸ Sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República; la iniciativa de Ley fue presentada en la sesión del 28 de junio en el Congreso; un grupo de diputados, guiados por Francisco Zarco, presentaron una proposición, por medio de la cual se pedía que, una vez dispensados todos los trámites, se ratificara y aprobara en todas sus partes el decreto; la propuesta fue aceptada. Entonces, la Ley Lerdo fue aprobada en todas sus partes por una votación de 78 votos a favor y 15 en contra.

⁶⁹ Margadant, Guillermo F., *op. cit.*, p. 252.

Finalmente, como parte de este primer grupo de leyes que iniciaron la secularización del Estado mexicano, se encuentra la Ley sobre derechos y obvenciones parroquiales, también llamada “Ley Iglesias”.⁷⁰ La denominación se le dio porque fue precisamente José María Iglesias – Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública entre enero y mayo de 1857– durante el gobierno de Comonfort, el autor de la ley; además, refrendo la referida legislación.

A través de la “Ley Iglesias” se regulaba el cobro de derechos parroquiales, impidiendo que se exigieran a quienes no ganaran más de lo indispensable para vivir, e imponía castigos a los miembros del clero que no la observaran. Así, se prohibió el cobro de servicios religiosos, como bautizos, matrimonios e inhumaciones a los pobres quienes difícilmente podían sufragar estos gastos. Esta Ley fue expedida antes de iniciar, en el año de 1857, la Guerra de Tres Años o de Reforma.

Ahora bien, una vez que fue promulgada la Constitución Federal de 1857, el presidente Ignacio Comonfort decidió no publicarla por temor a generar un conflicto social, pues el texto constitucional integraba las leyes “Juárez” y “Lerdo”, implantando definitivamente el federalismo y colocando al Estado por encima del resto de fuerzas e instituciones del país.

No obstante, personajes como Félix María Zuloaga se opusieron a la Constitución, y el 17 de diciembre Zuloaga emitió el Plan de Tacubaya, a través del cual se abolía la Constitución de 1857, se ratificaba a Ignacio Comonfort en el mando y se convocaba a un nuevo congreso para expedir otra una nueva constitución. El presidente Comonfort realizó intentos para negociar la vigencia del texto constitucional, pese a ello fracasó y decidió dejar la presidencia de la República; así, Zuloaga tomó posesión de la presidencia de la República, el 23 de enero de 1858.

De acuerdo con el artículo 79 constitucional, vacante la presidencia del país, debía asumir el cargo don Benito Juárez, en ese momento presidente de la Suprema Corte de Justicia. Cabe recordar que Benito Juárez se opuso a las intenciones del presidente Comonfort de derrocar la recién promulgada Constitución Federal, razón por la cual fue encarcelado el 17 de diciembre de 1857, permaneciendo en prisión hasta el 11 de enero de 1858, cuando el propio Comonfort lo pone en libertad en la ciudad de México.

En el Congreso de la Unión se condenó el Plan de Tacubaya, además acusó a Comonfort de traición a la República, solicitando a los gobernadores y legislaturas locales que lucharan en contra de la sublevación de Tacubaya, así como sostener la Constitución Federal. El eco

⁷⁰ Decreto del Gobierno de abril 11 de 1857.

a dicho pronunciamiento del congreso federal no se hizo esperar, siendo el general Anastasio Parrodi, gobernador de Jalisco, quien promovió una coalición de Estados para sostener la Carta Magna y reconocer como presidente de la República a Benito Juárez desde el momento en que entrara en cualquiera de los Estados coligados. Los Estados que se unieron a esta propuesta fueron: Michoacán, Querétaro, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, Colima y Guanajuato.

Así, una vez puesto en libertad, Juárez inicia su vida como presidente “Itinerario”; en primer lugar, formó –durante su estancia en Guanajuato– su gabinete con Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, León Guzmán y Manuel Ruiz, quienes serían los principales integrantes de la denominada “República Nómada”. El 11 de abril de 1856 inició una de las etapas más importantes durante la Guerra de Reforma; ese día zarpó Benito Juárez del puerto de Manzanillo, para llevar a cabo una travesía de veintitrés días que culminaría en el heroico Puerto de Veracruz.

El 4 de mayo de 1858 Benito Juárez y sus ministros, arribaron al puerto veracruzano a bordo del “Tennessee”, siendo recibidos por el gobernador y las principales autoridades locales; así, Juárez ya tenía “un asiento para su gobierno; ya tenía un territorio en donde gobernar; ya tenía ingresos –los de la aduana– su régimen, ya tenía ejército; ya empezaba a divisar el triunfo de la legalidad, la restauración constitucional”.⁷¹ Al día siguiente, Melchor Ocampo, ministro de Gobernación, envió una circular a los gobernadores para notificarles que a partir de esa fecha se instalaba en Veracruz el gobierno federal.

Para el 7 de julio de 1859, Juárez expide el manifiesto a través del cual expone el Programa de la Reforma:

...

IV. Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.

V. Suprimir todas las corporaciones regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.

VI. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.

⁷¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, Serie Doctrina Jurídica Núm. 284, p. 176.

- VII. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
- VIII. Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
- IX. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.⁷²

Asimismo, como parte de los argumentos expresados al momento de establecer el anterior programa, se dijo lo siguiente:

*Además de estas medidas, que en concepción del Gobierno, son las únicas que pueden dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales, dejándolo, sin embargo, con todos los medios necesarios para que pueda consagrarse exclusivamente, como es debido, al ejercicio de su sagrado ministerio, cree también indispensable proteger en la República, con toda su autoridad, la libertad religiosa, por ser esto necesario para su prosperidad y engrandecimiento, a la vez que una exigencia de la civilización actual.*⁷³

Entonces, llegó el punto culminante del proceso de reforma liberal, la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, expedida el 12 de julio de 1859⁷⁴, es la primera legislación de una serie de disposiciones que definirán

⁷² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 636.

⁷³ Juárez, Benito *et al.*, *Justificación de las Leyes de Reforma*, México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009, pp. 23-24.

⁷⁴ Al día siguiente, 13 de julio, “se dicta la Ley de ocupación de bienes eclesiásticos, que complementa a la de nacionalización..., en la que se regula a detalle el procedimiento y forma de ocupación, avalúo y venta de los bienes nacionalizados”. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p.

la separación Iglesia - Estado en nuestro país, las cuales serán expedidas en el puerto de Veracruz; de acuerdo con Carlos Betancourt Cid,

El articulado de la ley [de nacionalización de los bienes eclesiásticos] no podía ser más explícito. En primer término se corregía el desatino que presentó la Ley Lerdo y se especificaba que entraban a dominio de la nación aquellos bienes que se encontraban bajo la tutela del clero, tanto secular como regular.

Además, la aplicación de estos preceptos legales delimitaba la independencia que era necesario que existiera entre los negocios del Estado y los que pertenecían puramente al ámbito eclesiástico. Así se suprimía, ahora sí sin concesión alguna, todo el aparato orgánico de la institución regular religiosa mexicana: es decir, las órdenes, que habían proliferado durante el virreinato, con el mandato de cristianizar al pueblo sometido, dejaban de existir y solamente se permitía el ejercicio del ministerio, una vez que sus miembros se adhirieran al clero secular; si no lo hacían así, debían desprenderse de sus ropas talantes para siempre.⁷⁵

También fue prohibida la fundación o erección de nuevas asociaciones religiosas, como conventos, congregaciones o hermandades; de la misma forma, la enajenación de los bienes eclesiásticos se consideraría nula y sin ningún valor, salvo que haya sido hecha con autorización expresa del gobierno constitucional. Quienes se opusieran, directa o indirecta, a la ley serían expulsados de la República o consignados a la autoridad judicial, según la gravedad del hecho, calificada ésta por el gobierno.

El 23 de julio de ese año continuó la Reforma, con la expedición de la Ley de matrimonio civil, la cual dispuso, en primer lugar, que el matrimonio es un “contrato civil” que se contraía lícita y válidamente ante la autoridad civil; siendo suficiente, para su validez, que los contrayentes, una vez cubiertas las formalidades, se presentasen ante el juzgado civil para expresar libremente su voluntad de unirse en matrimonio. Los derechos que la ley concedía, a los casados de acuerdo con las formalidades establecidas por ella misma, eran: filiación legítima, patria potestad, herencia, administración y reparto de bienes en caso de divorcio.

197.

⁷⁵ *La nacionalización de los bienes eclesiásticos: una labor de gigantes*, [en línea], México, [citado 06/02/2010], 150 aniversario de la Reforma Liberal, Formato pdf, Disponible en http://www.bicentenario.gob.mx/reforma/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=27

Entre algunos otros aspectos señalados por la ley, se encuentran:

- el matrimonio debía celebrarse entre un hombre y una mujer, quedando prohibida la bigamia y la poligamia.
- se declaró el carácter indisoluble del matrimonio, de manera que sólo la muerte de alguno de los cónyuges disolvía el contrato civil.
- en cuanto a la edad mínima para el matrimonio, se asentaba que el hombre antes de los 14 años de edad y la mujer antes de los doce no podrían contraerlo, salvo en los casos graves en los que la naturaleza se anticipase.
- se establecieron como impedimentos para celebrar el matrimonio: el parentesco consanguíneo en línea recta, ascendente o descendente, o en línea colateral con tíos y sobrinos hasta el tercer grado; atentar contra la vida de alguno de los esposos para casarse con el que quedara libre; la violencia o la fuerza para inducir al matrimonio; la locura incurable y el matrimonio legítimo celebrado antes con persona distinta.

Por lo que hace al procedimiento, al momento de atender la solicitud del matrimonio, el juez debía levantar un acta en la que quedara registrado el nombre de los pretendientes, su edad y domicilio, además del nombre de sus padres y abuelos. El acta quedaría asentada en el libro correspondiente y se sacarían copias para fijarlas en los parajes públicos; cuando no se presentasen objeciones, el oficial del Registro Civil dejaría constancia en el acta, señalando el lugar y la fecha para celebrar el matrimonio.

El día designado para celebrar el matrimonio, se presentarían los interesados acompañados de sus testigos; el encargado del registro civil preguntaba a cada contrayente si era su voluntad unirse en matrimonio con el otro; contestando ambos de forma afirmativa, se daba lectura a los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de esta ley, quedando así perfecto y concluido el matrimonio; como corolario, se debía enunciar la célebre epístola de Melchor Ocampo, en el cual se expresaba que el matrimonio civil era: "...el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del *individuo* que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano...".⁷⁶

Concluido el acto del matrimonio debía levantarse el acta correspondiente, la cual debían firmar los esposos y sus testigos, y que

⁷⁶ Margadant, Guillermo F., *op. cit.*, p. 266.

autorizaba el encargado del registro civil; el divorcio era temporal y asumía la forma de divorcio no vincular o de separación de cuerpos, pero no dejaba hábiles a las personas para casarse de nueva cuenta. Algunas de las causas legítimas para el divorcio eran: adulterio, prostitución inducida por el cónyuge, concubinato con un tercero, inducción al crimen, crueldad excesiva o demencia confirmada de uno de los esposos. Finalmente, existía la posibilidad, según la voluntad de los esposos, de recibir las bendiciones de los ministros de culto.

El 28 de julio el gobierno de Benito Juárez expidió la Ley orgánica del registro civil, a través de la cual se determinó la forma y términos como debían llevarse a cabo los registros y constancias de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas; en la exposición de motivos de la referida legislación, se insistió en la idea de separar perfectamente al Estado con relación a la Iglesia, deslindando el papel de cada uno y ratificando las tareas que son inherentes al Estado.

Para el 31 de julio se expide el Decreto por el que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; este decreto, constituido por 16 artículos, establecía el cese de toda injerencia por parte del clero en los sitios destinados para el confinamiento de los muertos; esto es, cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias. En su lugar, esta responsabilidad pasaría a manos de los jueces del estado civil.

El decreto estableció la posibilidad de formar de “campos mortuorios, necrópolis o panteones” a petición de cualquier interesado, quien sería responsable de su administración, más no así de su policía, pues ésta quedaría bajo la responsabilidad de la autoridad civil. Asimismo, los gobernadores de los Estados y de Distrito, y el jefe del Territorio mandarían establecer, en las poblaciones que no los tengan o que los necesiten nuevos, campos mortuorios, y donde sea posible, panteones.

El juez del estado civil, o la autoridad designada por el gobernador del Estado o Distrito o jefe político del territorio, sería el encargado de recaudar y administrar los fondos por concesiones temporales para sepultura, los cuales se destinarían a la conservación, mejora y embellecimiento de estos lugares, así como para el pago de los jueces del estado civil y demás empleados de los establecimientos. Además, los gobernadores serían los encargados de dictar todas las medidas que fueren necesarias para la conservación, decoro, salubridad, limpieza y adorno de los mencionados establecimientos.

A través de otro decreto de gobierno, del 11 de agosto de 1859, se establecieron los días que debían tenerse como festivos; es decir, el

calendario oficial, además de prohibir la asistencia oficial a las funciones de iglesia (actos eclesiásticos); el documento de tan sólo tres artículos dispuso como días festivos: los domingos, el día de año nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1º y 2 de noviembre y los días 12 y 24 de diciembre.

Los días mencionados eran los únicos en los cuales los tribunales, oficinas y comercios dejarían de atender, con excepción de las cuestiones que fueran urgentes; aunado a ello, quedaban derogadas las leyes, circulares, disposiciones de cualquier naturaleza por las que había de concurrir de manera oficial a los actos públicos de las iglesias.

Como punto final del proceso reformador, y de expedición de las Leyes de Reforma –propiamente dichas–, el 4 de diciembre de 1860 fue emitida la Ley sobre libertad de cultos, la cual además de garantizar el ejercicio del culto que profesare cualquier individuo, determinó la independencia entre el Estado y las iglesias; así, el artículo 1º de la ley señaló:

Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable. Para la aplicación de estos principios se observará lo que por las leyes de la Reforma y por la presente se declara y determina.⁷⁷

En general, el articulado de esta legislación “fija más restricciones a la libertad religiosa que garantías a ella; lo que busca garantizar es la ausencia de la religión en la actividad pública del Estado y la sociedad civil”,⁷⁸ y en menor medida, se busca tutelar el derecho personal a la libertad religiosa.

Por último, es indispensable señalar algunas otras leyes, que después del triunfo liberal y con el establecimiento del gobierno de Juárez en la Ciudad de México, fueron expedidas entre 1861 y completan la Reforma:

⁷⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 660.

⁷⁸ Martínez Albesa, Emilio, *La Constitución de 1857. Catolicismo y liberalismo en México*, México, Porrúa, 2007, t. III. De la paz con los Estados Unidos a la caída del Segundo Imperio, 1848-1867, p. 1875.

- Ley de libertad de imprenta (2 de febrero).
- Decreto de secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia (2 de febrero).
- Reglamento de la nacionalización de los bienes eclesiásticos (5 de febrero).
- Ley de instrucción pública (15 de abril).

III. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA SEPARACIÓN IGLESIA - ESTADO

A. Constitución General de la República

La Constitución Federal de 1857 contenía, además del artículo 123 al cual me he referido *supra*, otras disposiciones relativas a la relación Iglesia - Estado; los artículos 3º y 7º disponían la libertad de educación y expresión escrita, respectivamente, con lo que se ponía fin a la censura ejercida por el gobierno en textos religiosos. Aunque el artículo 5º no prohibió los votos monásticos, libraba al gobierno civil de coaccionarlos.

Además, el artículo 13 incorporó al texto constitucional los principios de la “Ley Lerdo”, al señalar:

*En la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.*⁷⁹

De igual forma, el artículo 27 integró a la Constitución de 1857 la “Ley Juárez”, ya que el texto de dicho artículo dispuso:

*La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.*⁸⁰

Para el 25 de septiembre de 1873, durante el gobierno de Lerdo de Tejada, se realizaron adiciones y reformas a la Constitución de 1857,

⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 608.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 610.

mismas que afectaron el tema Iglesia - Estado; en el artículo primero se estableció la separación entre Estado e Iglesia, dicho precepto señaló a la

*Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.*⁸¹

Iniciada la lid revolucionaria en 1910, y ante el derrocamiento de la dictadura porfirista, se fracturó la convivencia entre la Iglesia - Estado; sin duda, la fundación en 1911 del Partido Católico, así como su relación con la Iglesia y su violenta oposición al gobierno de Francisco I. Madero, generaron una respuesta radical del movimiento revolucionario. Entonces,

*En el desarrollo del movimiento revolucionario, primero durante la lucha contra la usurpación huertista y después durante la guerra que libraron, por un lado, los ejércitos campesinos de Villa y Zapata y, por otro lado, el Ejército Constitucionalista de Carranza y Obregón, el odio contra la Iglesia, enemiga de la Revolución, y las medidas anticatólicas y aun antirreligiosas, algunas de extremada violencia, constituyeron parte integrante del bagaje ideológico y político de los revolucionarios.*⁸²

Con la victoria de los constitucionalistas, de nueva cuenta se abrió la discusión acerca de la separación entre Iglesia y Estado; con ello, en el Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se incorporó entre otros preceptos el artículo 129 (que pasaría a ser el 130), con la finalidad de asentar que los Poderes Federales son los encargados de señalar las prevenciones generales, de orden religioso, civil, educativo, político y cultural.

En la sesión sexagesimal quinta ordinaria del Congreso Constituyente se abordaría el artículo 24, relativo a la libertad religiosa, pero los diputados

⁸¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 713.

⁸² Córdova, Arnaldo, "La Iglesia Católica, el orden constitucional y la participación de los eclesiásticos en la política", en Molina Piñero, Luis J., *La participación política del clero en México*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1990, p. 226.

constituyentes decidieron reservar su discusión con la del artículo 129. El dictamen del artículo 24 correspondió con el artículo correlativo del proyecto de Venustiano Carranza y fue aprobado por 93 votos a favor y 63 en contra. Por lo que hace al artículo 129, debido a la imposibilidad de que una sola comisión pudiera dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto, el Constituyente aceptó nombrar otra comisión.

A la segunda Comisión Dictaminadora le correspondió atender el tema religioso en el proyecto de Venustiano Carranza; el dictamen del artículo 129 fue estructurado tomando en cuenta: “a) la intervención de la Iglesia en el desprestigio al régimen de Madero, b) la ayuda moral monetaria a Huerta. La Iglesia otorgó al usurpador un préstamo de 10 millones de pesos, y c) la lucha que sostenía por obtener el poder político”.⁸³

La Comisión Dictaminadora, en la exposición de motivos de su dictamen estableció que:

*...dicho artículo contenía una nueva corriente de ideas. No se proclamó la tesis de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, sino que se estableció la supremacía del Poder civil, en lo relativo a la vida pública. Se negó personalidad jurídica a las Iglesias y corporaciones religiosas, para quitarles su carácter colectivo frente al Estado. Los ministros de los cultos fueron considerados como profesionales, y como tales regidos por la ley de profesiones, reglamentó las actividades políticas de los sacerdotes para impedir que, con su poder moral, influyeran decisivamente en la vida política de la Nación. Los Estados, en esta materia, fueron considerados auxiliares de la Federación.*⁸⁴

Al dictamen presentado fueron propuestas dos adiciones: la primera tenía la intención de declarar al matrimonio como un contrato civil disoluble; por medio de la segunda, se pretendía prohibir dar en arrendamiento, uso, explotación, administración, encargo o en cualquier otra forma, los templos que se han destinado o destinaren al culto religioso, propios de la Nación, a ministros de cualquier culto religioso o secta que

⁸³ Carpizo, Jorge, “El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XXV, p. 611.

⁸⁴ *Idem*.

reconozca autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero.

Después del acalorado debate, tanto a favor como en contra del dictamen, además de diversos reclamos entre los constituyentes; el artículo 129, que al pasar a la Constitución quedó como 130, fue aprobado de acuerdo con el dictamen presentado por la comisión; en cuanto a las adiciones, fue aceptada la relacionada con el matrimonio, en tanto que la segunda fue rechazada. Así, el artículo 130 estructuró los siguientes temas:

a) Impedimento de expedir leyes que prohíban o establezcan religión alguna.

- El matrimonio como un contrato civil.
- La promesa de decir verdad y las penas por incumplir en ella.
- Desconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia.
- Reconocimiento de los ministros de culto como personas que ejercen una profesión, y la exigencia de ser mexicano para ejercer en México.
- Prohibición del culto público, del voto activo ni pasivo para los ministros de culto, así como la imposibilidad de asociarse con fines políticos.
- Cuestiones relacionadas con los templos: la apertura de nuevos templos, los ministros encargados de los mismos, y el registro de templos y ministros encargados de ellos.
- Prohibición para revalidar los estudios realizados por los ministros de culto en los establecimientos destinados para su enseñanza profesional.
- Prohibición para que las publicaciones de carácter confesional se ocupen de asuntos políticos nacionales, o del funcionamiento de las instituciones públicas. De igual forma, se prohíbe la formación de asociaciones políticas que lleven en su denominación alguna palabra o indicación relacionada con alguna confesión religiosa.
- Las legislaturas locales tenían facultad para determinar el número máximo de ministros de culto en cada entidad federativa.
- Prohibición para que los ministros de culto puedan heredar; asimismo, se les incapacita legalmente para ser herederos por testamento, salvo de las personas con quienes tengan parentesco hasta el cuarto grado.

- Las cuestiones relacionadas con los bienes muebles e inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se remiten a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional.⁸⁵
- El cúmulo de artículos de la Constitución Federal de 1917 que incidieron en el tema de separación Iglesia - Estado, fueron: 3°, 5°, 24, 27 y 130;⁸⁶ los cuales no fueron objeto de reforma en la materia durante más de siete décadas, hasta el año de 1991 cuando se presenta una iniciativa de reformas que será publicada en 1992.

B. Legislación Federal

En 1874, todavía bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, el Congreso decidió reagrupar las leyes de Reforma en un solo documento, conocido como Ley Reglamentaria de las normas constitucionales,⁸⁷ de 14 de diciembre; en su texto se articularon las diversas cuestiones resultado de la reforma liberal y la incorporación a la Constitución Federal de 1857 de las citadas leyes; por ello se consignó:

i) La independencia del Estado respecto a la Iglesia (sección primera, artículos 1-13);

ii) La prohibición de que cualquier institución religiosa adquiriese bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, con excepción de los citados en el artículo 27 constitucional (sección segunda, artículos 14-18);

iii) La prohibición de establecer órdenes monásticas, cualquiera que fuere la denominación u objeto con que pretendiesen erigirse, además de no reconocer las ya existentes. Y en el caso de órdenes clandestinas, los miembros de éstas se juzgarían como reos de ataque a las garantías individuales (sección tercera, artículos 19-20);

iv) Fue sustituido el juramento religioso por la promesa de decir verdad (sección cuarta, artículo 21);

⁸⁵ Véase Diario Oficial de 05 de febrero de 1917, p. 159-160.

⁸⁶ El Dr. José Luis Soberanes Fernández los denomina como “artículos antirreligiosos”. “Comentario al artículo 130”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XX, p. 752.

⁸⁷ Reformas a la Constitución Federal de 1857, expedidas el 25 de septiembre de 1873.

- v) *La secularización del matrimonio, y demás actos relacionados con el estado civil de las personas (sección quinta, artículos 22-24); y*
- vi) *La libertad de trabajo y su tutela por parte del Estado (sección sexta, artículos 25-26).*

En la parte final de la ley fueron establecidas algunas disposiciones generales, entre las que cabe destacar la siguiente:

Art. 29. Quedan refundidas en estas leyes de Reforma, que seguirán observándose en lo relativo al Registro civil, mientras los Estados expiden las que deben dar conforme a la sección 5ª. Quedan también vigentes dichas leyes en todo lo que se refiere a nacionalización y enajenación de bienes eclesiásticos y pago de dotes a señoras exclaustradas, con las modificaciones que por ésta se introducen al artículo 8º de la ley de 25 de junio de 1856.⁸⁸

Una vez establecido el régimen constitucional, con la vigencia de la Constitución de 1917, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles se dio un paso más en la regulación de las relaciones Iglesia - Estado, pero ahora con base en el texto de la Carta Magna; así, fueron expedidas diversas leyes reglamentarias del articulado constitucional:

- Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales.⁸⁹
- Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional.⁹⁰
- Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 Constitucional, relativo al número de sacerdotes que podrán ejercer en el Distrito y territorios federales.⁹¹

⁸⁸ Margadant, Guillermo F., *op. cit.*, p. 280.

⁸⁹ Ley sobre delitos y faltas en materia de culto religioso y disciplina externa, publicada en el Diario Oficial de 2 de julio de 1926, vigente según el artículo 3º transitorio del Código Penal de 13 de agosto de 1931. Véase *ibidem*, p. 286 y ss.

⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial el 18 de enero de 1927.

⁹¹ Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1931.

En la reforma al Código Penal se fijaron, por primera vez, las sanciones a quienes incumplieran con lo establecido en la Constitución y la Ley Reglamentaria del artículo 130 constitucional; con ello, fueron instauradas multas, arrestos, prisión, clausuras y destituciones para los infractores de las disposiciones antes referidas; inclusive existía la posibilidad de que el Ejecutivo Federal expulsara, si así lo consideraba conveniente, al sacerdote o ministro extranjero que ejerciera dentro del territorio mexicano el ministerio de culto, usando la facultad dispuesta en el artículo 33 constitucional.

En cuanto a la Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional, otorgó facultad al Poder Federal para regular la “disciplina” de la Iglesia, además de confirmar el desconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia, de tal forma que los ministros de culto serían considerados como simples profesionistas y las legislaturas estatales tendrían facultad para determinar el número máximo de sacerdotes dentro de su jurisdicción; asimismo, era necesario un permiso de la Secretaría de Gobernación para la apertura de nuevos lugares de culto.

Finalmente, la Ley que Reglamenta el Séptimo Párrafo del Artículo 130 Constitucional imponía la reducción de ministros de culto con autorización para ejercer; una de las más importantes razones para disminuir el número de sacerdotes en ejercicio, consistió en “la actitud reacia del clero a someterse a la Constitución (en el pleno fragor del rechazo a la educación socialista y al reparto agrario)...”.⁹² La mayoría de los Estados de la República, durante los años de 1931 y 1934, emitieron disposiciones reglamentarias de conformidad con el párrafo séptimo del artículo 130.

Este conjunto de disposiciones normativas desató una persecución religiosa, pues a decir de los jefes de la Iglesia Católica, “el Estado invadió el terreno religioso y tenía a la Iglesia en esclavitud. Podía intervenir en el culto y en la disciplina externa; entonces la Iglesia quedó sujeta y no independiente del Estado”.⁹³ Entonces inició el conflicto armado conocido como Guerra Cristera o Cristiada (1926-1929), ya que la consigna de batalla era ¡Viva Cristo Rey!

La nueva etapa armada, resultado de la expedición de las leyes reglamentarias del texto constitucional, fue concluida por el presidente

⁹² Barbosa Guzmán, Francisco, *La Iglesia y el Gobierno Civil*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1986, colección Jalisco desde la Revolución, t. VI, p. 489.

⁹³ Barbosa Guzmán, Francisco, “La azarosa vida del artículo 130 constitucional en Jalisco 1917-1932”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, México, Vol. XIII, Núm. 95, abril de 2004, p. 33.

Emilio Portes Gil, quien “firmó unos ‘arreglos’ con la jerarquía católica, un poco al margen de la ley, con lo cual se inició la etapa conocida como *modus vivendi*”⁹⁴ -a partir de 1938 y consolidada en los años cuarenta-, “que implicó la paradoja de no aplicar escrupulosamente lo escrito en la Constitución del 17 y demás leyes reglamentarias”.⁹⁵

⁹⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 753.

⁹⁵ Moctezuma Barragán, Javier, “La libertad religiosa en la legislación mexicana”, en Saldaña, Javier (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, Secretaría de Gobernación-UNAM, 2003, p. 3.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992 Y LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

La fase más reciente en la relaciones del Estado con las Iglesias se inició en 1991, durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari; el 10 de diciembre de ese año el diputado, en ese entonces, Luis Dantón Rodríguez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa de reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de libertad de culto, bienes eclesiásticos y educación laica; ésta fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y por lo que se refiere a las modificaciones al artículo 3º constitucional, en este solo caso, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación.⁹⁶

En la exposición de motivos de su iniciativa, el legislador Dantón Rodríguez hizo eco al llamado realizado por el presidente de la República, quien “convocó al pueblo de México a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales”.⁹⁷ Asimismo, señaló que:

Muchas de las normas que integran nuestro marco constitucional fueron respuestas a las circunstancias que vivió el país de manera original. Ninguna de ellas aparece en el texto de 1917 de manera gratuita o caprichosa. Tienen tras de sí razones y explicaciones. Pero, para algunas de ellas, su tiempo ya no es nuestro tiempo, ni su sentido mantiene su vigencia. Esta iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de aquellas normas que definen la situación jurídica de las iglesias, sus ministros y el culto público y que ya el proceso histórico superó. Con ello, promoveremos la transparencia deseada, el respeto a la libertad de creencias, ratificando los principios básicos sobre los que se sustenta el Estado mexicano.

...

Así pues, con un Estado y una sociedad cualitativamente distintos a los de hace más de un siglo, y diversos a los de las primeras décadas

⁹⁶ Diario de los Debates, Legislatura LV, Año I, Período Ordinario, Número de Diario 17, 10 de diciembre de 1991.

⁹⁷ *Idem.*

del presente, estamos en condiciones de modificar aspectos importantes en la relación de las iglesias con el Estado. Ello, a su vez, permitirá una correspondencia más clara y realista en la actuación de las iglesias para con la sociedad, así como entre las iglesias y los individuos. Estas modificaciones no menoscaban en nada la soberanía del Estado mexicano y por el contrario, propiciarán el añanzamiento (sic) de la libertad de pensamiento que consagra nuestra Constitución como garantía fundamental de los individuos. Un Estado soberano se fortalece y cimienta sobre una sociedad cada vez más justa y con más libertades.

...

En resumen, esta iniciativa de modificaciones a la Carta Magna reconoce objetivamente la realidad que se vive en nuestro país y busca plasmar normas supremas que la canalicen en la libertad y para fortaleza de nuestra soberanía. Implica una nueva concepción de la situación de las asociaciones religiosas, pero no altera el carácter laico que debe tener el Estado y reafirma la separación que debe existir entre éste y las iglesias. El pueblo mexicano quiere vivir en la libertad y creer y practicar en ella la religión que en conciencia elija, pero no desea la participación de las religiones y las iglesias en la política, ni su preponderancia económica, claramente fuera de su misión expresa.⁹⁸

Las líneas de reforma al sistema de relaciones del Estado con las iglesias en México, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, incluía cinco principios constitucionales:

- La separación del Estado y las iglesias.
- La libertad de creencias religiosas.
- La laicidad del Estado.
- La igualdad de las asociaciones religiosas.
- La autonomía de las asociaciones religiosas.

Los legisladores Gilberto Rincón Gallardo y José de Jesús Berrospe Díaz, del Partido de la Revolución Democrática y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, respectivamente, se manifestaron a favor de abrir un debate nacional sobre el tema y la reforma; además, en el caso del

⁹⁸ *Idem.*

segundo, señaló la necesidad de establecer foros de consulta popular y el análisis en forma detenida, concienzuda dentro de las comisiones para que sea realmente una enorme reforma de consenso que beneficie al pueblo mexicano. Sin embargo, el diputado Hildebrando Gaytán Márquez, del Partido Popular Socialista, advirtió que:

Hemos dicho que en México no hay problemas religiosos, que las creencias, todas están garantizadas por la ley. Por eso, consideramos totalmente innecesario que se abra hoy una discusión y, lo más grave aún, que se hayan presentado estas propuestas de reforma a nuestra Carta Magna.

Quienes estén de acuerdo con esta iniciativa de decreto desconocen el rango más importante de nuestra historia y muy peligrosamente, es muy grave, que se pierda de vista que el clero político no se conforma con concesiones, no se conformará con este paso que les abre la oportunidad para reformas posteriores de mayor fondo; esto va a ser explotado políticamente por el clero, se está abriendo el camino a una transformación económica, política social y más allá, cultural e ideológica, en el sentido de las fuerzas derechistas y reaccionarias.

Nosotros demandamos que este asunto sea rigurosamente discutido en las comisiones, sin ninguna prisa, porque la propia exposición de motivos refleja que sobre este problema no existe, ni siquiera estamos seguros, por la parte del partido gobernante, unidad de criterio y está la muestra en la pobreza de la exposición de motivos explicativa y eludiendo los problemas de esencia. Demandamos que sea en las comisiones, sí, sin prisas, con todo el tiempo posible, para que se escuchen las voces de los diputados y de las fracciones, que como la del Partido Popular Socialista, estima que ésta es una concesión muy grave a la derecha, innecesaria, porque el problema de las iglesias es un problema que se resuelve en cada país, de acuerdo con su evolución histórica y la solución que se había dado es la correcta.⁹⁹

Las comisiones dictaminadoras acordaron lo siguiente:

1. Dar cuenta del turno de la Presidencia a la Comisión de Educación, por lo que toca a la iniciativa de reformas al artículo 3o. y que en el

⁹⁹ *Idem.*

seno de esa comisión se discutirían y aprobarían las denominaciones en relación con ese artículo que serán remitidas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

2. Integración de un grupo plural coordinado por el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Representantes de todos los partidos políticos para recibir las diversas observaciones de los miembros de la Cámara de Diputados y presentar el proyecto de dictamen de la comisión.

3. Revisar el contenido de las iniciativas presentadas por las fracciones parlamentarias, del Partido Acción Nacional en la LIII Legislatura, el 1o de octubre de 1987, y la Ley del Partido de la Revolución Democrática de la LVI Legislatura, del 29 de noviembre de 1990, en relación con estos artículos, a efecto de que se busquen convergencias que puedan ser analizadas en el texto del dictamen.

4. Que el dictamen contenga una parte general con los argumentos en torno a las grandes líneas de la reforma y una parte especial en donde se argumente por separado cada uno de los artículos.

5. El Presidente de la Comisión de Educación Pública propuso también integrar un grupo de trabajo plural encargado de elaborar las consideraciones relativas al artículo 3º para integrarlas en el dictamen.¹⁰⁰

El dictamen fue leído en sesiones consecutivas (16 y 17 de diciembre), y discutido en la del 17; después de un número amplio de oradores, quienes debatieron en lo general el dictamen, y cada uno de los artículos en lo particular, durante más de 24 horas, consideraron suficientemente discutido el dictamen, por lo tanto fue sometido a votación; así, el proyecto de reformas a diversos artículos constitucionales fue aprobado por 380 votos y fue enviado al Senado para sus efectos constitucionales.¹⁰¹

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. El texto del artículo 130 fue totalmente reformulado en su contenido, en las siguientes cuestiones: relación Iglesias-Estado, ministros de culto religioso y lineamientos que han de orientar la legislación secundaria en la materia. A continuación serán expuestas aquellas disposiciones incluidas en el texto del artículo:

¹⁰⁰ Véase Diario de los Debates, Legislatura LV, Año I, Período Ordinario, Número de Diario 21, 16 de diciembre de 1991.

¹⁰¹ Véase Diario de los Debates, Legislatura LV, Año I, Período Ordinario, Número de Diario 22, 17 de diciembre de 1991.

8. *Se incorporó expresamente el principio de la separación Estado - Iglesias; para dar cumplimiento a dicha separación, se sujeta a las Iglesias y agrupaciones religiosas a la legislación reglamentaria.*

9. *El Congreso de la Unión quedó facultado para legislar en materia de culto público, de Iglesias y agrupaciones religiosas; la ley reglamentaria del artículo 130 será de orden público, y en la misma se deberán desarrollar:*

a. La personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones; la ley deberá crear la figura jurídica de la “asociación religiosa”, así como los procedimientos que las mismas deberán satisfacer para adquirir personalidad.

b. La prohibición a las autoridades para intervenir en la vida de las “asociaciones religiosas”; es decir, no podrán dictar reglas que interfieran en la vida interna de las Iglesias, ni en la forma de organización de sus actividades.

c. Para ser ministro de culto no es indispensable ser mexicano, pues también los extranjeros pueden ejercer su ministerio en México; en ambos casos, se deberán satisfacer los requisitos que disponga la ley.

d. La situación jurídica de los ministros de culto en lo que se refiere al voto pasivo y voto activo. En cuanto al voto pasivo, se consideró como limitante de este derecho a los ministros de culto, lo relativo al cargo o función; es decir, a los ministros no se les concede el voto pasivo, con excepción del caso de aquellas personas que hayan renunciado a su ministerio, cuestión que los habilita para ser votados, siempre y cuando se cumplan los plazos y requisitos previstos por la ley.

e. Se conservó la prohibición de que los ministros de culto se asocien con fines políticos, o bien, lleven a cabo actos de proselitismo en favor o en contra de candidato, partido o asociación política; que contraríen las leyes del país o sus instituciones; o que agraven los símbolos patrios. Además, quedó prohibida la creación de agrupaciones políticas cuyo título contenga una palabra o indicación que las relacione con alguna confesión religiosa, así como la celebración de reuniones de carácter político en los templos.

En la parte última del artículo, se abordan las cuestiones de naturaleza civil: i) el carácter vinculante de la protesta de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen; ii) se mantiene la imposibilidad jurídica de los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, para heredar por testamento de aquellas personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado; iii) se determina que los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas; y iv) potestades y responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales para dar trámite a los documentos probatorios del estado civil de las personas.

Para el 15 de julio de 1992 fue publicada la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; esta ley es reglamentaria de los artículos 5º, 24, 27 fracción II y 130 de la Constitución General, normas que tiene como marco y límite. Con la expedición de la ley perdió vigencia el marco jurídico anterior, mismo que era sumamente restrictivo; también, en dicha legislación, quedan concretados los nuevos preceptos establecidos por el Poder Reformador de la Constitución en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público.

Cabe anotar, en primer lugar, que las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público son de orden público y observancia general en todo el territorio nacional; además, se transformó la concepción de la “relación Iglesia - Estado”, por el de “relación entre el Estado y las iglesias”. Aunado a ello, la ley desarrolla el derecho de libertad religiosa, al garantizar:

- Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.
- No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
- No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.
- No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.
- No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la

misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

- No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas.
- Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

La ley incorpora, en su artículo 3º, el término laico, que aplicada al Estado “da a entender sólo que el Estado es incompetente para hacer pronunciamiento alguno en materia religiosa, ni para adoptar una religión oficial, y ni para postular una tesis atea o de carácter agnóstico”.¹⁰²

En el caso de las iglesias y agrupaciones religiosas, la ley las reglamenta creando una nueva figura, denominada “asociaciones religiosas”, (reguladas en el Título Segundo De las asociaciones religiosas); entre los aspectos a destacar se encuentra la personalidad jurídica, y en el caso de las denominadas “asociaciones religiosas”, la obtendrán cuando logren su registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, es preciso anotar que una iglesia o agrupación religiosa tiene personalidad jurídica, de acuerdo con la fracción VI del artículo 25 del Código Civil Federal, siempre y cuando se constituya por escrito por varios asociados que convengan en reunirse, de forma que no sea enteramente transitoria para realizar un fin común de carácter religioso que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico (artículos 2670 y 2671 del Código Civil Federal).

Así, las “asociaciones religiosas” reciben un tratamiento especial por parte de la ley; por ello, gozan de ciertas prerrogativas, entre ellas:

- Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la Nación.
- Las “asociaciones religiosas” que dentro de los seis meses posteriores a la obtención de registro ante la Secretaría de Gobernación, adquieran inmuebles, no causarán el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Pero, de igual forma, por su *status* especial, la ley impone obligaciones especiales a las “asociaciones religiosas”:

¹⁰² Sánchez Meda, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 65.

- Obtener de la Secretaría de Gobernación la declaratoria de procedencia para la adquisición de inmuebles que haga después del plazo de seis meses referido *supra*.
- Registrar ante la Secretaría de Gobernación todos los inmuebles que adquiera, posea o administre.
- Notificar a la Secretaría de Gobernación las personas que la “asociación religiosa” considere como sus ministros de culto.
- La imposibilidad de adquirir ni explotar concesiones de radio, de televisión o de comunicación masiva.

En la ley no se incorporaron disposiciones relacionadas con las obligaciones tributarias, ni a las relaciones laborales de las “agrupaciones religiosas” y los ministros de culto, solamente hace una remisión a las leyes fiscales y del trabajo aplicables en la materia.

Por otro lado, la legislación establece la incorporación de los ministros de culto a la democracia por medio del voto activo, y en el caso del voto pasivo, es indispensable para que los ministros sean votados para puestos de elección popular, o desempeñar cargos públicos superiores, separarse de manera formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primer caso, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o la aceptación del cargo respectivo. La separación o renuncia de los ministros de culto se contará a partir de la notificación que de ella se realice ante la Secretaría de Gobernación.

En el tema del culto público, con la ley se pretende dar transparencia y certeza jurídica a la celebración de actos de culto público fuera de los templos, al señalar que para ello es necesario que los organizadores de los mismos deben dar aviso a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos quince días antes de la fecha en que pretendan celebrarlos; a través de dicho aviso se indicará el lugar, fecha, hora del acto, así como el motivo por el que éste se pretende celebrar.

En cuanto a la autoridad, la aplicación de la ley corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, siendo las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, auxiliares de la Federación de acuerdo con lo establecido por la propia ley. Además, se prohíbe a las autoridades antes referidas asistir con carácter oficial a cualquier acto religioso de culto público, o actividad que tenga motivos o propósitos similares.

Las conductas señaladas por la ley como infracciones y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa son, entre otras:

- i. Reunirse con fines políticos, o bien, realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política;*
- ii. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier forma inducir a su rechazo;*
- iii. La adquisición, posesión o administración por parte de las asociaciones religiosas, o bien por interpósita persona, de bienes y derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto; así como destinarlos a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;*
- iv. Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación;*
- v. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político, y*
- vi. Oponerse a las leyes del país o a sus instituciones en reuniones públicas.*

Los actos o resoluciones dictados por las autoridades de acuerdo con la ley, podrán ser atacados a través del recurso de revisión, mismo que conocerá la Secretaría de Gobernación; el escrito por el cual se interpone el recurso deberá ser presentado ante la mencionada secretaría o ante la autoridad que emitió el acto o resolución que se recurre; en este último caso, la autoridad deberá remitir el escrito a la Secretaría de Gobernación.

Por último, cabe anotar que el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público fue expedido once años después de iniciada la vigencia de la ley,¹⁰³ el retraso en la elaboración del mencionado reglamento generó múltiples inconvenientes, pues “las autoridades encargadas de...[aplicar la ley] argumentaban que, a falta del Reglamento correspondiente para su correcta observación, supletoriamente aplicaban la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el Código Federal de Procedimientos Civiles”.¹⁰⁴

El reglamento se estructura en cinco títulos, a su vez divididos en uno o más capítulos, con un número total de cincuenta artículos y un transitorio; con el reglamento se clarifican algunos aspectos contenidos en la ley, en cuanto a conceptos; además, acota la facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación; asimismo, señala los plazos específicos para diversos trámites administrativos.

¹⁰³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2003.

¹⁰⁴ Patiño Reyes, Alberto, “Algunas consideraciones del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de México”, en Saldaña, Javier (coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Secretaría de Gobernación-UNAM, 2005, p. 108.

CONCLUSIÓN

Un poco más de siglo y medio ha pasado desde la expedición de las denominadas Leyes de Reforma, a través de las cuales se fijaron los términos políticos y jurídicos de la relación entre la Iglesia y el Estado, dejando atrás el orden de cosas que nuestro país heredó de su pasado de dominación española, para dar paso a un nuevo modelo de organización social en la que la libertad sería el principal valor garantizado a todos por el Estado.

Sin duda, la reforma liberal fue un momento determinante, ya que a partir de ese hecho puede decirse que surge el Estado mexicano moderno; desde entonces el Estado ha mantenido una clara separación frente a la Iglesia o Iglesias, aunque a partir del llamado *modus vivendi* el contexto de la relación ha ido evolucionando hasta arribar a la década de los noventa del siglo XX, cuando se planteó la necesidad de reformar diversos artículos constitucionales para delinear el marco normativo de acuerdo con los nuevos tiempos.

Con la expedición del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el Estado mexicano cuenta con un conjunto íntegro de disposiciones reglamentarias de la relación Estado-Iglesias, pues existen normas constitucionales, legales y reglamentarias que configuran el nuevo contexto jurídico y dan certeza jurídica a dichas relaciones.

Es importante seguir adelante en la regulación de las relaciones Estados-Iglesias, sobre todo por la influencia que las iglesias ejercen en la población civil; el cumplimiento del marco legal por parte de las iglesias en nuestro país debe ser supervisado por la autoridad, en los distintos ámbitos de la vida social pero sobre todo en áreas que, históricamente, han generado conflicto: las político-electorales.

FUENTES DE CONSULTA

Antología de Textos. La Reforma y el Segundo Imperio (1853-1867), Introducción y selección de textos Silvestre Villegas Revueltas, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 2008.

BARBOSA GUZMÁN, Francisco, "La azarosa vida del artículo 130 constitucional en Jalisco 1917-1932", *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, México, Vol. XIII, Núm. 95, abril de 2004.

----, *La Iglesia y el Gobierno Civil*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1986, colección Jalisco desde la Revolución, t. VI.

BETANCOURT CID, Carlos, La nacionalización de los bienes eclesiásticos: una labor de gigantes, [en línea], México, 150 aniversario de la Reforma Liberal, Formato pdf, Disponible en:

http://www.bicentenario.gob.mx/reforma/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=27

CUEVAS MURILLO, Óscar, "La reforma liberal en materia de propiedad, según Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Volumen XX, 2008.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Diario de los debates del Congreso Constituyente: Querétaro 1916-1917, México, Cámara de Diputados, 2009, facsímil del Diario de los debates del Congreso Constituyente, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.

DÍAZ ZERMEÑO, Héctor y Javier TORRES MEDINA, *México de la Reforma y el Imperio*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM, 2005, Antología Textos de la Historia.

Documentos Históricas Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Senado de la República. México, Primera edición, 1965. Cuatro Tomos. Tomo I.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Juárez y sus contemporáneos*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006, Serie Doctrina Jurídica Núm. 284.

GONZÁLEZ LEZAMA, Raúl, *La Ley Lerdo: un gran paso para la secularización de la sociedad mexicana*, [en línea], México, 150 aniversario de la Reforma Liberal, Formato pdf, Disponible en:

http://www.bicentenario.gob.mx/reforma/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=27

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, “La Ley Juárez”, *Historia Mexicana*, Vol. LV, núm. 3, enero-marzo de 2006, pp. 947-972.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “México, las reformas constitucionales de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXVI, Núm. 76, enero-abril de 1993.

JUÁREZ, Benito *et al.*, *Justificación de las Leyes de Reforma*, México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009.

MARTÍNEZ ALBESA, Emilio, *La Constitución de 1857. Catolicismo y liberalismo en México*, México, Porrúa, 2007, t. III. De la paz con los Estados Unidos a la caída del Segundo Imperio, 1848-1867.

MARTÍNEZ DE CODES, Rosa María, “Juárez, su obra, su tiempo y su mundo jurídico. Las Leyes de reforma”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Volumen XX, 2008.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *La participación política del clero en México*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1990.

OLVIDA, Jaime (coord.), *Los obispos de México frente a la reforma liberal*, México, El Colegio de Jalisco, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, 2007.

SALDAÑA, Javier (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, Secretaría de Gobernación-UNAM, 2003.

-----, *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Secretaría de Gobernación-UNAM, 2005.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.

STARCK, Christian, “Estudios: raíces históricas de la libertad religiosa moderna”, *Revista española de derecho constitucional*, España, núm. 16, 47, mayo-agosto de 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*, 23ª ed., México, Porrúa, 2002.

VALADÉS, Diego y Miguel CARBONELL (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la constitución de 1857 y 90 de la constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

**PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN:
LA CUMBRE DE COPENHAGUE**

GONZALO SANTIAGO CAMPOS*

*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

SUMARIO. Introducción. I. Antecedentes en materia de cambio climático. II. Foros sobre el cambio climático. III. Kyoto y las decisiones sobre cambio climático. IV. Acciones de México en materia de cambio climático. V. Propuestas sobre el cambio climático en la cumbre de Copenhague. A manera de conclusión. Fuentes de consulta.

INTRODUCCIÓN

La población mundial sufre cada día más los efectos adversos del cambio climático y el consecuente calentamiento del planeta por los gases que generan el efecto invernadero; de ahí que la influencia de la actividad humana sobre el clima del planeta sea incuestionable. En atención a ese problema que no tiene fronteras, se han suscrito un número amplio de acuerdos, tratados, convenciones y protocolos para atender el cambio climático.

Los países han planteado un número importante de estrategias a través de las cuales se puedan abatir los efectos del cambio climático, sobre todo porque en las últimas décadas las consecuencias se han hecho más evidentes: la tierra se está calentando, el nivel del mar va en aumento y se están derritiendo los cuerpos de hielo en los polos. Pese a ello, los gobiernos de Estados Unidos, China, India y la Unión Europea no han implementado las medidas suficientes para reducir sus emisiones de gases, con el objetivo de atenuar los efectos del cambio climático.

La Cumbre de Copenhague es el más reciente esfuerzo llevado a cabo por los Estados del orbe, en busca de generar consenso entre los países industrializados con la finalidad de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un veinticinco y un cuarenta por ciento para el año 2020; por ello, la importancia de revisar los resultados obtenidos en la referida cumbre.

El presente trabajo tiene como objetivo revisar los resultados obtenidos, en materia de cambio climático, durante la Cumbre de Copenhague; para ello, se analizarán los antecedentes en materia de cambio climático; las diversas cumbres realizadas en el tema; las aportaciones del Protocolo de Kyoto así como las acciones llevadas a cabo por México en materia de cambio climático.

I. ANTECEDENTES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque aparentemente el tema del cambio climático es reciente, o ha sido objeto de estudio en los últimos años, esto no es del todo acertado, pues desde la mediados del siglo XIX existe interés por dicho fenómeno; así, encontramos que para el año de 1859, John Tyndall (1820-1893) descubre que algunos gases obstruyen la radiación infrarroja; al mismo tiempo, sugiere que las alteraciones en la concentración de gases acumulados en la atmosfera podrían alterar el clima del planeta.

Sin embargo, es hasta el año de 1896 que el científico Svante August Arrhenius (1859-1927) calculó los cambios en las temperaturas promedio de la tierra, como resultado del incremento en la concentración de dióxido de carbono en la atmosfera terrestre; y al año siguiente, Thomas Chamberlain (1843-1928) agregó a los cálculos del calentamiento, el efecto de los volcanes, océanos y la degradación de los minerales.

Ahora bien, por cambio climático se entiende a la “variación global del clima de la Tierra y es debido a causas naturales y también a la acción del hombre. Se produce en muy diversas escalas de tiempo y su influencia se extiende sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, nubosidad, etcétera”.¹⁰⁵ Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha definido al cambio climático como un “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.¹⁰⁶

El cambio climático en el último siglo y medio, a partir de la Revolución Industrial con el aumento de la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo, gasolina y carbón, la tala de bosques y algunos métodos de explotación agrícola, ha provocado un aumento en la concentración de los denominados gases de efecto invernadero¹⁰⁷ en la

¹⁰⁵ González González, Derlly y Ernesto Marquéz Nerey, *Cambio climático global*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-ADN Editores, 2008, p. 30.

¹⁰⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, [en línea], Suecia, IPCC, 2008, [citado 04/05/2010], Formato pdf, Disponible en Internet: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf, ISBN 92-9169-322-7.

¹⁰⁷ El efecto invernadero es la capacidad que tiene la atmósfera de retener la energía (el calor) que la superficie del planeta emite hacia el espacio después de calentarse con radiación solar.

atmosfera de la Tierra, sobre todo de dióxido de carbono (CO₂),¹⁰⁸ metano (CH₄)¹⁰⁹ y óxido nitroso (N₂O),¹¹⁰ estos gases –que representan sólo aproximadamente el 1% de la atmósfera y forman una especie de manta que rodea a la Tierra– impiden que parte del calor solar regrese al espacio, y sin ellos la planeta sería un lugar frío y estéril. Sin embargo, cuando el volumen de dichos gases es desmedido y crece sin parar, generan temperaturas artificialmente elevadas que afectan el clima del planeta.

El gas de “efecto invernadero” más generado por las actividades humanas es el dióxido de carbono; éste representa alrededor del 75% del total de emisiones de dichos gases en el mundo. El dióxido de carbono se libera principalmente al quemar combustibles fósiles tales como el carbón, el petróleo o el gas natural.¹¹¹ Tales combustibles fósiles son, todavía, la fuente de energía más utilizada: se emplean para producir electricidad y

“La denominación de *efecto invernadero* procede de la similitud de este fenómeno con la forma de cultivo que se lleva a cabo dentro de un invernadero, aunque las causas físicas que los originan son diferentes. En el interior de un invernadero, la temperatura es más alta que en el entorno, debido a que la cantidad de energía que entra es mayor que la que sale; en nuestro planeta, la energía procedente del Sol y que es absorbida por el suelo y las aguas no se irradia total e inmediatamente al espacio, sino que la atmósfera actúa como las paredes de vidrio de los invernaderos. De este modo, la temperatura media de la Tierra se mantiene en torno a los 15 °C”. González González, Derlly y Ernesto Marqués Nerey, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁸Se ha calculado que antes de la Revolución Industrial las concentraciones de CO₂ en la atmósfera eran del orden de 280 partes por millón (ppm). Actualmente esta proporción ha aumentado hasta las 360, y algunas previsiones indican que a final de siglo se podría alcanzar los 500.

¹⁰⁹Es un hidrocarburo saturado que se encuentra de forma natural en estado gaseoso; su producción se debe a la ganadería, el tratamiento de residuos, las actividades relacionadas con las minas de carbón, entre otras; sin embargo, las cifras reales de emisión no se han podido precisar, ya que se ignora con exactitud lo que produce otras fuentes importantes, como la agricultura.

¹¹⁰Las principales causas de generación de este gas se localizan en el suelo, donde los microorganismos generados por el estiércol y algunos fertilizantes agrícolas provocan la degradación del nitrógeno proteico. También es utilizado este gas como propelente para productos aerosoles, en la detección de fugas en sistemas presurizados y de vacío y en la fabricación de lámparas incandescentes y fluorescentes.

¹¹¹Las altas concentraciones de dióxido de carbono en el planeta también ocasionan graves daños en los océanos, cuyas aguas se vuelven ácidas; los mares absorben en promedio 22 millones de toneladas de dióxido de carbono producido por el ser humano; así, al disolverse el dióxido de carbono en los océanos, éstos se vuelven ácidos, ocasionando un cambio químico que disminuye la cantidad de carbonato de calcio, con el que se forma el fitoplancton calcáreo, fundamental en la cadena alimenticia. De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, si los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera suben más, la acidez del agua del mar puede aumentar 120 por ciento de ahora a 2060, lo que significa un incremento mayor al de los últimos 21 millones de años. UNAM, *Gaceta UNAM. Órgano informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 4,253, 7 de junio de 2010, p. 12.

calor; además, son utilizados como combustible en los automóviles, buques y aviones.

Los otros gases de “efecto invernadero” (metano y óxido nitroso), son parte de los gases invisibles producidos por los vertederos, las explotaciones ganaderas, el cultivo del arroz y determinados métodos agrícolas de fertilización; algunos gases son producidos artificialmente, a estos se les llama “gases fluorados”,¹¹² los cuales se emplean en los sistemas de refrigeración y aire acondicionado, pero acaban en la atmósfera si se producen fugas, o cuando los aparatos no son objeto de un proceso adecuado al concluir su vida útil.

El Protocolo de Kyoto, en su Anexo A, enlista como Gases de Efecto Invernadero a los siguientes:

- Dióxido de carbono (CO₂).
- Metano (CH₄).
- Óxido nitroso (N₂O).
- Hidrofluorocarbonos (HFC).
- Perfluorocarbonos (PFC).
- Hexafluoruro de azufre (SF₆).

En la siguiente tabla se puede observar cual es el crecimiento anual de la emisión de gases de efecto invernadero:

GAS	CONCENTRACIÓN ACTUAL (PPM)¹¹³	CRECIMIENTO ANUAL (%)
Dióxido de Carbono	353	0.5
Metano	1.7	0.9
Óxido nitroso	031	0.8
Clorofluorcarbonos	0.00028-0.00048	4.0
Ozono troposférico	0.02-0.04	0.5-

Fuente: Graedel, Thomas E. & Crutzen, Paul J.

¹¹² Son compuestos orgánicos en los que el flúor reemplaza por completo al hidrógeno; los dos más comunes son el tetrafluoruro de metano (freón 14) y el hexafluoruro de etano (freón 116). Aunque las emisiones de estos gases son menores que las de CO₂, su poder de influir en el calentamiento de la Tierra es 5,400 veces mayor; además, pueden permanecer en la estratosfera durante 10,000 años.

¹¹³ ppm partes por millón (en volumen).

Entonces, el Calentamiento de la Tierra –o también llamado Calentamiento Global– es una de los efectos más perceptibles del cambio climático, pues la temperatura promedio del planeta en los últimos ciento cincuenta años se ha incrementado en 0,6 °C. A nivel mundial, los cinco años más cálidos desde que se conservan registros (esto es, alrededor de 1860, momento en que empieza a disponerse de instrumentos capaces de medir las temperaturas con suficiente precisión) han sido, por este orden:

1. 1998.
2. 2002.
3. 2003.
4. 2004.
5. 2001.

Además, los climatólogos advierten que la tendencia del calentamiento se puede acelerar, aumentando la temperatura media del planeta entre 1,4 °C y 5,8 °C de aquí a 2100, que las zonas terrestres experimenten un calentamiento más alto que los océanos, y que las latitudes altas se calienten más que los trópicos; pareciera que son aumentos de temperatura muy pequeños, pero es necesario recordar que durante la última Edad de Hielo, que terminó hace 11,500 años, la temperatura media del planeta era inferior a la actual en solamente 5 °C.

Aunado al aumento de la temperatura de la Tierra, existen otros fenómenos que se advierten como consecuencias del cambio climático, entre ellas se pueden indicar:¹¹⁴

- Los casquetes polares comienzan a fundirse. La superficie marina cubierta por los hielos árticos en el Polo Norte ha disminuido en un 10% en las últimas décadas y el espesor del hielo por encima del agua en casi un 40%. En el otro lado del planeta, la capa de hielo que cubre el continente antártico se ha inestabilizado.
- Al fundirse los casquetes de hielo, aumenta el nivel del mar. El nivel del mar subió por término medio entre 10 y 20 centímetros durante el

¹¹⁴Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático y biodiversidad*, [en línea], IPCC, 2002, [citado 06/05/2010], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-changes-biodiversity-sp.pdf>, ISBN: 92-9169-104-7. Los datos más recientes del cambio climático pueden consultarse en McMullen, Catherine P. (Ed.), *Climate Change Science Compendium 2009*, [en línea], UNEP, 2009, [citado 06/05/2010], Formato pdf, Disponible en Internet: http://www.unep.org/pdf/ccScienceCompendium2009/cc_ScienceCompendium2009_full_en.pdf

siglo XX, y para el año 2100 se prevé una subida adicional de 9 a 88 cm (la subida de las temperaturas hace que el volumen del océano se expanda, y la fusión de los glaciares y casquetes polares aumenta el volumen de agua).

- Se generan fenómenos meteorológicos extremos, tales como tempestades, inundaciones, sequías y olas de calor. En la última década, se han presentado en el mundo tres veces más catástrofes naturales de origen meteorológico –principalmente inundaciones y huracanes– que en los años sesenta.
- El calentamiento provoca variaciones y desapariciones tanto en el reino animal como en el vegetal. Muchos animales y vegetales no podrán sobrevivir al cambio de temperatura o tendrán que desplazarse a regiones con clima más adecuado. Según un alarmante estudio, el cambio climático podría significar la extinción de un tercio de las especies del planeta de aquí a 2050; los mamíferos y aves de las regiones árticas, como los osos polares, las focas, las morsas y los pingüinos, son especialmente vulnerables.
- Finalmente, con el tiempo la generalización del cambio climático podría desencadenar conflictos regionales, hambrunas y desplazamientos de refugiados al escasear los alimentos, el agua y los recursos energéticos.

El cambio climático es un fenómeno que se ha presentado en la Tierra desde que ésta se formó, cuestión que ha generado fluctuaciones en la temperatura del planeta a través del tiempo, generando épocas frías y cálidas; no obstante, el actual calentamiento atmosférico es un problema sumamente complicado, que incide en todo el mundo y se relaciona con cuestiones complejas como la pobreza, el desarrollo económico y el crecimiento demográfico.¹¹⁵

¹¹⁵Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Impactos regionales del cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad*, [en línea], IPCC, 1997, [citado 06/05/2010], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/region-sp.pdf>, ISBN: 92-9169-310-3.

II. FOROS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los primeros esfuerzos de la comunidad internacional por atender el tema del cambio climático tuvieron lugar durante la década de los sesenta, cuando se celebró la primera reunión sobre el efecto invernadero, en el año de 1960 en la ciudad de Londres; posteriormente la ciudad que alojó otra reunión de la misma naturaleza, fue Estocolmo en 1972.

Para el año de 1979 se llevó a cabo en Ginebra la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, auspiciada por la Organización Meteorológica Mundial, en donde por primera vez se consideró el cambio climático como una amenaza real a nivel planetario. La Conferencia adoptó una declaración que exhortaba a los gobiernos a prever y evitar los posibles cambios en el clima provocados por el hombre. Al año siguiente se estableció el Programa Mundial sobre el Clima, cuyos objetivos eran los siguientes:

- Ofrecer el marco de referencia para la cooperación internacional en investigación y la plataforma para identificar las cuestiones climáticas de los años 80 y 90: el agotamiento del ozono y el calentamiento de la Tierra.
- Utilizar la información climática existente para mejorar la planificación económica y social.
- Mejorar la comprensión de los procesos climáticos mediante la investigación y el desarrollo tecnológico.

A través de tales objetivos se buscó determinar la predictibilidad del clima (y el grado de influencia del hombre sobre el mismo) y detectar los cambios climáticos inminentes (naturales o de origen humano) que puedan afectar considerablemente actividades humanas. Para evaluar toda la información disponible sobre la ciencia y la diversidad de problemas económicos relacionados con el cambio climático, la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente crearon, en 1988, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, encargado de elaborar informes amplios, transparentes y objetivos sobre toda la evidencia científica disponible sobre cambio climático.¹¹⁶

La Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, organizada en 1990 por la Organización Meteorológica Mundial, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados, reunieron a la comunidad mundial para

¹¹⁶Un trabajo detallado relacionado con este grupo de expertos puede consultarse en Avalos Gómez, Monserrat, “Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, PICC”, en Martínez, Julia y Adrián Fernández Bremauntz (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2004, pp. 125-141.

abordar los problemas del clima relacionados con las observaciones y las políticas necesarias para comprender mejor y reducir los efectos del cambio climático. En esta conferencia, fueron dos los resultados más relevantes:

- i. Se realizó un llamado para el establecimiento de una Convención sobre el Clima que impulsara las iniciativas internacionales relacionadas con el cambio climático, que creó las condiciones para que en 1992 se llevara a cabo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*
- ii. Se establecieron las bases para crear el Sistema Mundial de Observación del Clima y en la formulación de recomendaciones para actividades futuras del Programa Mundial sobre el Clima.*

Así, en 1992 se llevo a cabo en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como “Cumbre de la Tierra”; esta cumbre ha sido la conferencia internacional más grande realizada hasta ese momento, reuniendo a 108 Jefes de Estado y de Gobierno. La cumbre generó el ámbito propicio para la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a través de la cual se planteó el objetivo de “lograr la estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático”.

Los puntos más importantes de la Convención fueron:

- Los países desarrollados y de Europa del Este (Bulgaria, Hungría, Polonia y
- Rumanía, Bielorrusia, Estonia, Federación Rusa, Letonia, Lituania y Ucrania) se comprometieron a tomar medidas para mitigar el cambio climático, con la disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero y, por otro lado, el aumento de bosques que los absorben.
- Los países se comprometieron a presentar, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención, información de las medidas adoptadas para limitar sus emisiones. Además, los países desarrollados ayudarían a los países en desarrollo, particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, a hacer frente a los costos que entrañe su adopción,

sobre todo en el desarrollo y mejora de sus “capacidades y tecnologías”.

- El Fondo para el Medio Ambiente mundial, organismo administrado por el Banco Mundial, se establecería “de forma interina” como mecanismo para canalizar los recursos financieros del Norte al Sur para dar cumplimiento a la Convención.
- El grado de cumplimiento de la Convención, por parte de los países en desarrollo, quedó sujeto a la puesta en práctica de los compromisos de ayuda financiera y tecnológica por parte de las naciones industrializadas, y tendrían en cuenta “que el desarrollo económico y social así como la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales” de los estados del Tercer Mundo.

La Convención se abrió para su firma durante la Cumbre de la Tierra en 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La Convención tiene 165 firmas y 194 partes, y con la finalidad de cumplir con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de manera equitativa, de acuerdo con la capacidad de cada uno de los países signatarios, se planteó la división de los mismos en tres grupos:

- Anexo I. Incluye a los países desarrollados y aquellos con economías en transición (a economías de mercado). Estos países adquirieron el compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2000 al nivel que tenían en 1990.*¹¹⁷
- Anexo II. Contiene una lista de los países del Anexo I que deberán prestar ayuda económica y tecnológica a las Partes de la Convención con menores recursos para enfrentar los impactos del cambio climático.*¹¹⁸
- Los países en vías de desarrollo (como México) no pertenecen a ninguno de los anexos antes mencionados. El compromiso de esas partes se reduce, en general, a realizar y publicar periódicamente*

¹¹⁷Alemania, Australia, Austria, Bielorrusia*, Bélgica, Bulgaria*, Canadá, Comunidad Europea, Checoslovaquia*, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Estonia*, Federación de Rusia*, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría*, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia*, Lituania*, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia*, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania*, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania*. (*) Países que están en proceso de transición a una economía de mercado.

¹¹⁸Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comunidad Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Suiza y Turquía.

inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero,¹¹⁹ realizar programas nacionales de mitigación y adaptación y conservar sumideros de carbono.

La Convención tiene los siguientes órganos: la Conferencia de las Partes, es la encargada de la promoción y supervisión de la aplicación de la Convención y de sus instrumentos conexos; la Secretaría, que tiene entre sus funciones: organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes, preparar informes, asistir a las partes; el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, para asesorar científica y tecnológicamente a la Conferencia de las Partes y otros órganos; el Órgano Subsidiario de Ejecución, que colabora en la supervisión del cumplimiento de la Convención; y el Mecanismo de Financiación, encargado de proporcionar los recursos financieros.¹²⁰

Para el año de 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocido con el nombre de Protocolo de Kyoto, que cuenta con medidas que son jurídicamente vinculantes, y del cual nos ocuparemos líneas adelante. Finalmente, en 2006 se enmendó en Nairobi este Protocolo a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y se tenía previsto adoptar un nuevo protocolo en el año 2009 en Copenhague, cuestión que también será analizada más adelante.

A partir del año de 1995, las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático iniciaron una serie de conferencias sobre cambio climático; la primera se efectuó en Berlín y concluyó con la firma del nombrado “Mandato de Berlín”, por medio del cual representantes de 160 países establecieron su voluntad de reducir los gases causantes del efecto invernadero, pero sin compromisos sobre cifras y plazos. Asimismo, los participantes de la conferencia decidieron no conceder, en lo que restaba del siglo, incrementos en las cuotas de emisión de productos contaminantes para aquellas naciones industrializadas que realizaran inversiones ecológicas en el Tercer Mundo.

¹¹⁹Véase Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, *Inventario Nacional de Emisiones de México, 1999*, México, SEMARNAT, 2006, *passim*.

¹²⁰El mecanismo financiero se estableció como medio de suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor. Se acordó que el mecanismo debe ser guiado y estar bajo la responsabilidad de la Conferencia de las Partes, quien decide sus políticas, programas prioritarios y criterios de elegibilidad. Dentro del mecanismo financiero, se establece igualmente que debe haber una representación equitativa y balanceada de todas las Partes, con un sistema de gobierno transparente. La operación del mecanismo financiero puede ser encargado a una o más entidades internacionales.

Desde ese año se han realizado de forma anual una Conferencia sobre Cambio Climático, con sedes distintas; a continuación presentamos un listado con el total de conferencias efectuadas:

- I Conferencia sobre Cambio Climático, Berlín 1995.
- II Conferencia sobre Cambio Climático, Ginebra 1996.
- III Conferencia sobre Cambio Climático, Kyoto 1997.
- IV Conferencia sobre Cambio Climático, Buenos Aires 1998.
- V Conferencia sobre Cambio Climático, Bonn 1999.
- VI Conferencia sobre Cambio Climático, La Haya 2000.
- VII Conferencia sobre Cambio Climático, Bonn 2001.
- VII Conferencia sobre Cambio Climático, Marrakech 2001.
- VIII Conferencia sobre Cambio Climático, Nueva Delhi 2002.
- IX Conferencia sobre Cambio Climático, Milán 2003.
- X Conferencia sobre Cambio Climático, Buenos Aires 2004.
- XI Conferencia sobre Cambio Climático, Montreal 2005.
- XII Conferencia sobre Cambio Climático, Nairobi, 2006.
- XIII Conferencia sobre Cambio Climático, Balí 2007.
- XIV Conferencia sobre Cambio Climático, Poznań 2008.
- XV Conferencia sobre Cambio Climático, Copenhague 2009.

La Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima se realizó, al igual que las dos anteriores, en la ciudad de Ginebra en 2009; su objetivo principal consistió en impulsar la actuación mundial ante los riesgos relacionados con el clima que amenazan el bienestar de la sociedad y aprovechar las oportunidades asociadas para lograr un crecimiento socioeconómico sostenible, en particular de los países en desarrollo.

El tema general de la Conferencia consistió en la predicción e información del clima para la adopción de decisiones; así, la reunión se centró en la búsqueda de formas para mejorar los pronósticos meteorológicos y las proyecciones estacionales de largo plazo, especialmente para ayudar a las naciones pobres en áreas como la agricultura, y reducir las pérdidas causadas por fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor, tempestades, ciclones, sequías, inundaciones, etcétera.

Por ello, la Organización Meteorológica Mundial propuso la creación de un sistema mundial de servicios meteorológicos para promover las observaciones e investigaciones que permitan controlar el clima, así como nuevas herramientas de información que brinden productos y servicios

específicos por sector y región; el cual se denominó “Marco Mundial para los Servicios Climáticos”. Dicho sistema haría posible la puesta en marcha de un sistema formalizado, reforzando primero las observaciones y las investigaciones de que se disponen para la vigilancia del clima y facilitando después la creación de productos y servicios específicos por sectores y por regiones que se mantendrán a disposición de todo aquél que los necesite.

Sin embargo, la aplicación del Marco Mundial para los Servicios Climáticos, que examinaron los 15 Jefes de Estado o de Gobierno, además de 80 ministros y delegaciones de más de 150 países que asistieron a la Conferencia, necesita de la participación de todos los países, del sistema de las Naciones Unidas y de numerosos socios internacionales. Al finalizar la Conferencia, la Organización Meteorológica Mundial realizó una Declaración de Alto Nivel, de la cual es necesario destacar:

- Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno, los ministros y los jefes de delegaciones asistentes al Segmento de alto nivel de la Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada en Ginebra:
 - i. Decidimos establecer el Marco Mundial para los Servicios Climáticos (en adelante, el “Marco”) con el fin de reforzar la producción, la disponibilidad, el suministro y la aplicación de predicciones y servicios climáticos basados en conocimientos científicos.
 - ii. Pedimos al Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) que, dentro de los cuatro meses posteriores a la adopción de la Declaración, convoque a una reunión intergubernamental de los Estados Miembros de la OMM para que aprueben el mandato y la composición de un equipo especial de asesores independientes de alto nivel que serán designados por el Secretario General de la OMM, que velará por un equilibrio geográfico, de género y de competencias.
 - iii. Decidimos que, tras la celebración de amplias consultas con los gobiernos, las organizaciones asociadas y las partes interesadas pertinentes, el equipo especial elabore un informe, que incluya recomendaciones sobre los elementos propuestos del Marco, y lo presente al Secretario General dentro de los 12 meses siguientes al establecimiento del equipo especial. El informe incluirá conclusiones y propondrá medidas para la elaboración y aplicación del Marco.

iv. Decidimos asimismo que el Secretario General de la OMM distribuya a los Estados Miembros de la OMM el informe del equipo especial para su consideración en el próximo Congreso de la OMM en 2011, con miras a la adopción del Marco y un plan para su aplicación.¹²¹

¹²¹ Véase Organización Meteorológica Mundial (OMM), *Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima*, [en línea], OMM, 2009, Formato html, [citado 17/06/2010], Disponible en Internet: http://www.wmo.int/wcc3/declaration_es.php

III. KYOTO Y LAS DECISIONES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

En la tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, llevada a cabo en la ciudad japonesa de Kyoto (diciembre de 1997), fue adoptado un instrumento conocido como “Protocolo de Kyoto”; se trata de un acuerdo jurídicamente vinculante cuyo objetivo consiste en obligar a los Estados signatarios, sobre todo los países desarrollados y con economías en transición, a reducir sus emisiones colectivas de gases de efecto invernadero.

Esta Conferencia fue todo un acontecimiento, ya que en ella participaron 161 países por medio de 2,200 delegados, más de 3,800 observadores acreditados y 3,700 personas de la prensa, quienes se dedicaron a difundir los resultados de las negociaciones llevadas a cabo. El Protocolo de Kyoto se abrió a firma en marzo de 1998, y de acuerdo con su artículo 25 entraría en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes de la Convención, entre las que se cuenten Partes del Anexo I, cuyas emisiones totales representen, por lo menos, el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes Anexo I correspondientes a 1990.

Aunque el número mínimo de países que debían ratificar el Protocolo quedó pronto ampliamente superado, su entrada en vigor se fue demorando en razón de que no se alcanzaba el número mínimo de emisiones; pues la actitud de los Estados Unidos de América, responsable de poco más del 20% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, que en un principio decidió firmar el Protocolo, posteriormente anunció que no lo ratificaría, ya que consideraba que este tratado era contrario a sus intereses económicos (el Congreso rechazó ratificarlo en 2001).

El presidente de Estados Unidos en esa época, George W. Bush, decidió retirarse del protocolo con el argumento de que éste dañaría gravemente la economía de su país.¹²² Sin embargo, la principal objeción del Gobierno estribó en que el acuerdo se centra en las emisiones de los países industrializados y no busca limitar, en la primera etapa, la contaminación en las regiones en vías de desarrollo (o no industrializados), pues aducen las

¹²²La reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto de invernadero por parte de Estados Unidos, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo, incidiría gravemente en los sectores petrolero y automotriz; por ello la negativa de ratificar el pacto, pues se busca proteger los intereses de esos grandes grupos industriales.

autoridades de Estados Unidos que el nivel de emisiones contaminantes de países como India y China (ubicados entre los mayores emisores de gases de efecto de invernadero) pronto serán superiores a las emitidas por Estados Unidos.

Entonces, la entrada en vigor quedó en manos de Rusia, tercer país contaminante a nivel mundial, con un 17.4% del total de emisiones. El día 1 de octubre de 2004 se dio la noticia de que, después de 5 años de dilaciones, el Gobierno ruso había anunciado que propondría a la Duma (Cámara Baja) la ratificación del Protocolo. El órgano legislativo ruso decidió aprobarlo y con ello el Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de Febrero de 2005.

De acuerdo con el artículo 3.1 del Protocolo, los países Partes que se enlistan en el Anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, asumen el compromiso de reducir durante el período 2008-2012 al menos un 5.2% de sus emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero objeto de control. El año de referencia es 1990, pero en el caso de los gases fluorados se permitió utilizar 1995 como año base, debido a que son gases sustitutos de los clorofluocarbonados (CFC) prohibidos por el Tratado de Montreal.¹²³

Para los países en vías de desarrollo no se fijaron metas cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero sí compromisos particulares, entre ellos la elaboración de inventarios nacionales de emisiones. Cabe señalar que México ratificó el Protocolo en el año de 2000 dentro de la categoría de “país No Anexo I”, esto es, como país en desarrollo.

Se eligió un período de compromiso de un lustro en vez de un solo año para allanar las fluctuaciones anuales de las emisiones debidas a factores incontrolables como el tiempo atmosférico. Las negociaciones internacionales sobre un segundo período de compromiso conforme al Protocolo de Kyoto después de 2012, debieron entablarse en 2005.

El Anexo B del Protocolo describe los compromisos cuantificados de reducción de emisiones para los países desarrollados, lo que significa, como ya se mencionó, un 5.2% con relación a los niveles de 1990; disminución que se distribuirá de la siguiente forma: 8% para Suiza, varios países de

¹²³Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Protocolo de Montreal. Relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono 2007: un éxito en ciernes*, [en línea], PNUMA, 2008, [consultado 08/05/20010], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://homologa.ambiente.sp.gov.br/prozonestp/docs/00000069.pdf>

Europa Central y del Este, y la Unión Europea;¹²⁴ 7% para Estados Unidos de América (quien no ratificó el Protocolo); 6% para Canadá, Hungría, Japón y Polonia; Nueva Zelanda, Ucrania y Rusia deberán estabilizar sus emisiones a niveles de 1990. En los casos de Noruega, Australia (quien posteriormente retiró su apoyo al Protocolo) e Islandia, podrían incrementar sus emisiones en 1%, 8% y 10%, respectivamente.

Ahora bien, para la consecución de sus objetivos el Protocolo establece la utilización de Mecanismos flexibles¹²⁵, por un lado, y Políticas y medidas, por otro. Los Mecanismos flexibles que se establecen son tres:

- i. Mecanismo de desarrollo limpio. El Protocolo implementa este mecanismo con el objetivo de apoyar a las partes no incluidas en el Anexo I de la Convención Marco a lograr el desarrollo sostenible; así como auxiliar a las partes del Anexo I a cumplir con sus compromisos de disminución de emisiones de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del Protocolo. Mediante este mecanismo un país del Anexo I invierte en un país en desarrollo en proyectos de limitación de emisiones o fijación de carbono.
- ii. Aplicación o implementación conjunta. Este instrumento permite a una Parte del Protocolo exceder el volumen de emisiones que se le ha asignado por medio del otorgamiento “de unidades de reducción de emisiones”, si lleva a cabo una inversión en otro de economía en transición en proyectos de limitación de emisión o fijación de carbono.
- iii. Comercio de emisiones. El Protocolo permite a las Partes del Anexo B, que alcancen sobradamente sus metas de reducción de emisiones en un período determinado, negociar sus excedentes con aquellos que no hayan podido cumplir con las suyas. En consecuencia, la Conferencia de las Partes determinará los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas relativas al comercio de emisiones.

En cuanto a las Políticas y medidas, como ejemplo de ellas estarían:

- Fomento de la eficiencia energética en los sectores.

¹²⁴La Unión Europea ha establecido su propio acuerdo interno para alcanzar su objetivo del 8% distribuyendo diferentes porcentajes entre sus Estados miembros. Estos objetivos oscilan entre recortes del 28% en Luxemburgo y del 21% en Dinamarca y Alemania a un aumento del 25% en Grecia y del 27% en Portugal.

¹²⁵Véase Aquileo Guzmán, Israel Laguna y Julia Martínez, “Los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, en Martínez, Julia y Adrián Fernández Bremauntz (comps.), *op. cit.*, pp. 177-187.

- Protección y mejora de los sumideros.
- Promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal.
- Aumento del uso de energías renovables y tecnologías de secuestro de carbono.
- Medidas para limitar y/o reducir emisiones de gases de efecto invernadero no controladas por el Protocolo de Montreal, en el sector transporte, residuos, distribución de energía.
- Reducción progresiva de las deficiencias del mercado, como incentivos fiscales, exenciones tributarias y subvenciones que sean contrarias al objetivo de la Convención.

Al ser el Protocolo un instrumento jurídicamente vinculante, el cumplimiento de las obligaciones de las partes es un aspecto fundamental; por tal razón, el Protocolo establece la obligación de las Partes de elaborar y presentar ante la Conferencia y Reunión de las Partes las comunicaciones nacionales con la información suficiente para demostrar el cumplimiento de los compromisos contraídos; también determina el procedimiento de examen y evaluación adicional que recopila y examina cuidadosamente todos los datos suministrados por las partes de acuerdo con los parámetros determinados en el Protocolo.

Además, el Protocolo dispone que la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes, aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del mismo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Asimismo, señala que todo procedimiento o mecanismo que se cree en virtud de la presente disposición, y prevea consecuencias de carácter vinculante, debe ser aprobado por medio de una enmienda al Protocolo.

El Protocolo hace una vez más énfasis en la importancia que tiene la disposición de recursos financieros para el desarrollo de la Convención Marco sobre Cambio Climático; así, el artículo 11 desarrolla el tema financiero y resalta que los países partes del Anexo II deben, entre otras cosas, aportar recursos financieros nuevos y adicionales para completar los costos totales en los que incurran los países en desarrollo para avanzar en la implementación de compromisos existentes bajo la Convención. Al mismo tiempo, para solventar los compromisos emanados del Protocolo, se aplicará *mutatis mutandis* la directriz del mecanismo financiero de la convención ¹²⁶.

¹²⁶Véase artículo 4 numeral 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

IV. ACCIONES DE MÉXICO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Según los datos de la Agencia Internacional de Energía, nuestro país realizó en 2007 emisiones de CO₂ –por la quema de combustibles fósiles, uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura y procesos industriales–, por un total de 437.92 millones de toneladas de dióxido de carbono; con ello, México contribuyó con aproximadamente el 1.5% del total de emisiones realizadas a nivel mundial.¹²⁷ En cuanto a las emisiones *per capita*, se emitieron 4.14 toneladas de dióxido de carbono por persona. Los sectores con mayor contribución de emisiones de CO₂ son: transporte, generación eléctrica, manufactura y construcción, consumo propio de la industria energética, tierras agrícolas y otros (residencial, comercial y agropecuario).

México, al igual que otros países en desarrollo, es firmante de un número importante de instrumentos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, en materia de cambio climático; por ello, teniendo como base los diversos acuerdos internacionales, nuestro país ha realizado diversas acciones para cumplir con los compromisos adquiridos en la materia, sobre todo las destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Como parte de esas acciones, el Estado mexicano ha presentado cuatro Comunicaciones Nacionales a las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.¹²⁸

Además de las Comunicaciones Nacionales preparadas y presentadas, el gobierno mexicano ha implementado otro tipo de medidas, entre las más importantes se encuentra la creación, en 2005, de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, la cual ha coordinado las actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal, relacionadas con la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la

[1] Los resultados del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (1990-2006), indican que el incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero fue de aproximadamente 40% durante ese período, lo que significa una tasa media de crecimiento anual de 2.1%.

¹²⁷Los resultados del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (1990-2006), indican que el incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero fue de aproximadamente 40% durante ese período, lo que significa una tasa media de crecimiento anual de 2.1%.

¹²⁸Véase Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, *México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, SEMARNAT, 2009, p. 17.

prevención y mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación de los efectos del cambio climático.

En el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para instrumentar la agenda sobre cambio climático cuenta con: la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, para orientar la política y promover proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio; una Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, para dar seguimiento a los acuerdos ambientales suscritos por México; y el Instituto Nacional de Ecología (INE), para realizar tareas de investigación sobre mitigación y adaptación, así como elaborar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y las Comunicaciones Nacionales de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹²⁹ constituye el instrumento base de planeación del Gobierno Federal; es el fundamento de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en los cuales se especifican los objetivos, las metas, las estrategias y políticas a implementar durante los seis años de gobierno. En el tema del cambio climático, el cuarto eje de política pública del plan, sustentabilidad ambiental, en particular el apartado de medio ambiente, menciona en su objetivo 11 que es prioritario para la planeación del desarrollo del país, “impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático”.

Para ello se establecen cuatro estrategias: a) diseñar y desarrollar capacidades nacionales de adaptación; b) desarrollar escenarios climáticos regionales para México; c) evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos; y d) promover la difusión de información sobre impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos.

En consecuencia, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático desarrolló la Estrategia Nacional de Cambio Climático, presentada por el Ejecutivo Federal en mayo de 2007. Dicha estrategia plantea líneas de acción en materia de reducción de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático y resalta que, en el diseño adaptativo frente a dicho fenómeno se cuenta con algunas capacidades básicas instaladas en diferentes áreas que permiten reaccionar ante situaciones de emergencia y son una base inicial para desarrollar estrategias y acciones de adaptación con enfoque preventivo.

¹²⁹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

Además, el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012¹³⁰ presenta políticas públicas para atender siete sistemas humanos y naturales, y uno sobre enfoque de gestión de riesgo. En el programa se plantean 37 objetivos y 142 metas de adaptación y se divide en cuatro capítulos:

- i. El capítulo primero especifica la visión a largo plazo del programa; reconoce que el Cambio Climático es un fenómeno de largo plazo que requiere tomar una perspectiva de igual término, y describe la situación actual y futura de México al respecto.
- ii. El capítulo segundo describe las acciones de mitigación planeadas por el gobierno para los años 2009-2012, estructurada en función de las más recientes guías desarrolladas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático.
- iii. El capítulo tercero presenta las políticas públicas para la adaptación al Cambio Climático.
- iv. Por último, el capítulo cuarto agrupa y enuncia los elementos fundamentales de las políticas y acciones de carácter transversal requeridas para apoyar y hacer más eficientes los esfuerzos en materia de mitigación y adaptación al Cambio Climático.

En cuanto a la adaptación al cambio climático, entre las acciones más relevantes desarrolladas por el gobierno federal se encuentran:

- Asesorar a las entidades federativas y municipios para que consideren criterios de adaptación en sus estrategias de desarrollo y ordenación del territorio.
- Promover la incorporación de criterios para la prevención de desastres y medidas de reducción de riesgos, derivadas de los Atlas de Riesgos y/o de Peligros, en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.
- Actualizar los Programas de Desarrollo Urbano, para que se consideren los riesgos y la vulnerabilidad de las poblaciones, y se emitan recomendaciones para estar mejor preparados ante sequías, inundaciones, fenómenos meteorológicos extremos e incremento del nivel del mar, en un contexto de cambio climático.
- Elaborar estrategias de prevención y control de incendios, y tener en cuenta el cambio climático en las estrategias de reforestación.

¹³⁰Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2009.

La implementación del uso de energías renovables es otra medida fundamental, por tal razón en 2009 se publicó el Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables¹³¹, el cual surge como mandato de la nueva Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética.¹³² El objetivo de esta legislación y su reglamento consiste en promover el aprovechamiento de energías renovables con objetivos particulares, y con metas y acciones para alcanzarlos.

También el sector vivienda ha sido considerado, incorporando tecnologías eficientes en materia de energía; por ello, en 2008 se firmó el convenio de colaboración entre la Secretaría de Energía, la SEMARNAT y la Comisión Nacional de Vivienda, para coordinar la ejecución del Programa Transversal de Vivienda Sustentable, que busca cambiar la concepción y las prácticas de construcción de la vivienda en México.

Otro rubro en el cual se han realizado acciones es el agropecuario y forestal; en primer lugar, se destinó un presupuesto de más de 1,300 millones de dólares para el Programa Pro-Árbol (en el período 2007-2009), que debe ser utilizado para apoyar esquemas de pago por servicios ambientales para la conservación y el desarrollo forestal comunitario; el establecimiento de plantaciones forestales comerciales; la protección contra incendios, plagas y enfermedades forestales; la restauración de ecosistemas y el incremento en la competitividad de las actividades silvícolas.

En el Programa Especial de Cambio Climático, la mitigación en el sector forestal está enfocada fundamentalmente a la incorporación de cerca de 3 millones de hectáreas al manejo forestal sustentable; a la instalación de 600,000 estufas de leña eficientes; a la incorporación de 2.5 millones de hectáreas de ecosistemas terrestres al Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre; a la incorporación de 750,000 hectáreas de ecosistemas forestales a la categoría de Áreas Naturales Protegidas; y a introducir prácticas de pastoreo planificado sustentable en 5 millones de hectáreas.

Entre las acciones de mitigación que se realizan en el sector agrícola, destacan las de conservación de suelo y reconversión productiva; la cosecha en verde de caña de azúcar; el fomento a la utilización de energías renovables; y el establecimiento, rehabilitación y conservación de las tierras de pastoreo. Las medidas de mitigación de emisiones de gases de efecto

¹³¹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 2009

¹³²Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.

invernadero que se reportan en el sector ganadero se ubican en dos vertientes:

- i. La primera se relaciona con la conservación y recuperación de la cobertura vegetal en áreas de pastoreo, y
- ii. La segunda se enfoca al secuestro y aprovechamiento del metano proveniente de explotaciones ganaderas, mediante el establecimiento de biodigestores.

Por otro lado, cabe destacar que de septiembre de 2008 a agosto de 2009, 12 proyectos de México obtuvieron registro ante la Junta Ejecutiva de los Mecanismos para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, incrementándose a un total de 118 el número de proyectos registrados. De éstos, 20 reciben Reducciones Certificadas de Emisiones. Con ello, se incrementaron en 53% las toneladas de CO₂eq¹³³ mitigadas y registradas ante la Junta Ejecutiva los Mecanismos para un Desarrollo Limpio, al pasar de 3.8 a 5.8 millones de toneladas de manera acumulada.

En ese mismo lapso se otorgaron cartas de aprobación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático a 22 proyectos, con lo que el número acumulado de proyectos al mes de agosto de 2009 asciende a 217. Por ello, en el ámbito internacional México participa con 7% de los proyectos Mecanismos para un Desarrollo Limpio y ocupa el 4° lugar por el número de proyectos registrados, la 5ª posición por el volumen de Reducciones Certificadas de Emisiones esperadas y el 5° por el volumen de Reducciones Certificadas de Emisiones obtenidas.

Finalmente, el gobierno de nuestro país considera que, en cumplimiento del Programa Especial de Cambio Climático, para finales del presente sexenio se reducirán anualmente aproximadamente 50 millones de toneladas de CO₂eq en 2012. Asimismo, en una visión de largo plazo, el Programa Especial de Cambio Climático tiene como meta aspiracional reducir 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050, en comparación con el año 2000, y una convergencia flexible hacia un promedio global de emisiones *per capita* de 2.8 toneladas de CO₂eq, en 2050.

¹³³Dióxido de carbono equivalente. Es la unidad de medición usada para indicar el potencial de calentamiento global de cada uno de los gases de efecto invernadero, en comparación con el dióxido de carbono. Los gases de efecto invernadero distintos del dióxido de carbono son convertidos a su valor de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq) multiplicando la masa del gas en cuestión por su potencial de calentamiento global.

En el siguiente cuadro se establecen las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, por categoría y subcategoría:

Subcategorías	Metas de mitigación CO ₂ eq (millones de toneladas)			
			Acumulado	
	2008-2012	2012	del 2012	%
Generación de energía	51.78	18.03	18.03	35.6
Petróleo y gas	40.83	10.33	10.33	20.4
Electricidad	10.95	7.70	18.03	35.6
Usos de la energía	22.21	11.87	29.90	59
Transporte	11.35	5.74	23.77	46.9
Sector residencial, comercial y municipios	8.80	5.53	29.30	57.8
Industria	1.82	0.52	29.82	58.9
Administración Pública Federal	0.25	0.08	29.90	59
Agricultura, bosques y otros usos del suelo	46.46	15.29	45.19	89.2
Agricultura	2.52	0.95	30.85	60.9
Ganadería	2.14	0.91	31.76	62.7
Bosques	30.20	9.96	41.72	82.4
Frontera forestal agrícola	11.60	3.48	45.19	89.2
Desechos	8.58	5.46	50.65	100%
Disposición de residuos sólidos urbanos	7.56	4.44	49.63	98
Descargas y tratamientos de aguas residuales	1.02	1.02	50.65	100
Total	129.03	50.65	50.65	100%

Fuente: Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012.

V. PROPUESTAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CUMBRE DE COPENHAGUE

La decimotercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali, Indonesia, en diciembre de 2007, instaló un nuevo proceso de negociaciones que deberían concluir en Copenhague, a fines de 2009. Los 187 países participantes en la Cumbre de Bali, adoptaron una “hoja de ruta de Bali” o Plan de Acción de Bali para alcanzar un acuerdo en 2009 que sustituya al actual protocolo de Kyoto en 2012.

En esta “hoja de ruta” se tomó la decisión de comenzar el proceso para alcanzar un acuerdo en la decimoquinta sesión de la Conferencia de las Partes, que se celebraría en Copenhague, abordando los siguientes objetivos:

- Conseguir una visión conjunta y una cooperación a largo plazo para alcanzar los objetivos de la Convención de Cambio Climático de la ONU, teniendo en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los participantes en función de sus condiciones sociales y económicas.
- Aumentar las acciones, tanto nacionales como internacionales, para mitigar el cambio climático, considerando para ello el grado de desarrollo de los países participantes y que las medidas sean cuantificables y verificables, desarrollando políticas e incentivando la reducción de emisiones por deforestación o degradación de bosques.
- Conseguir una mejor adaptación al cambio climático, tomando medidas urgentes en las zonas más vulnerables. En este apartado se incluyen los análisis de riesgos y estrategias para reducir estos riesgos o las posibles consecuencias de desastres naturales.
- Desarrollar y transferir tecnologías para la mitigación y adaptación al cambio climático, principalmente desde los países desarrollados a los que están en vía de desarrollo, estableciendo mecanismos de transferencia y eliminando barreras, acelerando el desarrollo de tecnologías medioambientales y cooperando en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías o mejorando las existentes.
- Aumentar los fondos financieros e inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático y transferencia tecnológica.

Así, en la Cumbre de Copenhague 2009 se esperaba acordar, por una parte, la continuidad y consolidación del Protocolo de Kyoto mediante la definición de los alcances correspondientes a su segundo período de compromiso, que debería iniciar en 2013. Por otra, a través del Plan de Acción de Bali, se planteaba alcanzar un acuerdo que permitiera “la implementación completa, efectiva y sostenida de la Convención Marco por medio de una acción cooperativa de largo plazo, ahora, hasta y más allá de 2012”.

Sin embargo, los 192 países presentes en la conferencia sólo lograron un acuerdo parcial y no vinculante. Por ello, tres meses después de concluida la cumbre celebrada en la capital danesa inició la vigencia del actual pacto, llamado “Acuerdo de Copenhague”, en el cual las naciones se comprometieron a reducir sus emisiones de dióxido de carbono, pero el acuerdo no establece un vínculo jurídico-obligatorio.

El único compromiso vinculante fue la aprobación de un paquete de 10,000 millones de dólares hasta 2012 para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los efectos del cambio climático y a desarrollar tecnología para el nuevo modelo. Esa ayuda financiera se completará más adelante con un segundo paquete de 100,000 millones de dólares hasta 2020.

La Unión Europea, Estados Unidos de América y China, países responsables de por lo menos dos tercios de las emisiones en todo el planeta, encabezan el listado de naciones que adoptaron el acuerdo; además, de las 111 naciones adheridas al acuerdo, 75 han asumido metas para limitar las emisiones durante los próximos diez años.

Entonces, dos son los principales aspectos del Acuerdo de Copenhague:

- i. Las Partes del anexo I se comprometen a aplicar, individual o colectivamente, las metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020. Las Partes del anexo I que son Partes en el Protocolo de Kyoto reforzarán así las reducciones de las emisiones que se iniciaron en virtud de dicho Protocolo. El cumplimiento de los compromisos de reducción y financiamiento por los países desarrollados se medirá, notificará y verificará de conformidad con las directrices ya existentes y con las que apruebe la Conferencia de las Partes, y con ello se asegurará que la contabilización de esas metas y ese financiamiento sea rigurosa, robusta y transparente.

ii. Las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención aplicarán medidas de mitigación. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán adoptar medidas con carácter voluntario y sobre la base del apoyo que reciban. Las medidas de mitigación que las Partes no incluidas en el anexo I prevean y adopten posteriormente, así como los informes del inventario nacional, deberán transmitirse a través de las comunicaciones nacionales, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12, cada dos años y con arreglo a las directrices que apruebe la Conferencia de las Partes. Las medidas de mitigación que adopten las Partes no incluidas en el anexo I serán objeto de medición, notificación y verificación a nivel nacional, y los resultados se consignarán en las comunicaciones nacionales cada dos años. Las medidas de mitigación apropiadas para cada país respecto de las cuales se solicite apoyo internacional se inscribirán en un registro, junto con el correspondiente apoyo en forma de tecnología, financiamiento y fomento de la capacidad.

A continuación se indican los compromisos nacionales de reducción de emisiones presentados bajo el Acuerdo de Copenhague:

PARTES DEL ANEXO I	CÁLCULOS A NIVEL ECONÓMICO DE LAS METAS DE EMISIONES PARA 2020	
	REDUCCIÓN DE EMISIONES EN 2020	AÑO BASE
Australia	-5% hasta -15% o -25%	2000
Bielorrusia	-5-10%	1990
Canadá	17%	2005
Croacia	-5%	1990
Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia,	20%/30%	1990

Reino Unido, República Checa). ¹³⁴		
Islandia	30%	1990
Japón	25%	1990
Kazajistán ¹³⁵	15%	1992
Luxemburgo	20%	1990
Mónaco	30%	1990
Nueva Zelanda	10%/20%	1990
Noruega	30-40%	1990
Federación Rusa	15-25%	1900
Suiza	20% / 30%	1990
Ucrania	20%	1990
Estados Unidos de América	17% ¹³⁶	2005

Fuente: Convención Marco sobre el Cambio Climático.

Aunque China e India entregaron planes para reducir sus emisiones de CO₂, no apoyaron explícitamente el acuerdo de Copenhague; así, los compromisos actuales hechos por los países industrializados representan apenas una reducción de entre 11 y 19 por ciento de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Aunado a ello, tomando en cuenta que, como se ha propuesto en el acuerdo, estas reducciones se podrían hacer mediante la compra de créditos forestales de carbono¹³⁷, la disminución real de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la quema de combustibles fósiles, puede ser aún menor.

Los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Copenhague son muy pocos frente a un problema que aqueja al planeta y crece cada día más; en consecuencia, los resultados arrojados por el acuerdo no constituyen un mecanismo efectivo para comprometer a los países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero, a reducirlas más allá de lo que ya se habían comprometido antes de la creación de este instrumento.

¹³⁴Actualmente, no todos los Estados miembros de la Unión Europea son países del Anexo I.

¹³⁵Kazajistán es un país incluido en el Anexo I para los propósitos del Protocolo de Kyoto de acuerdo con el artículo 1, párrafo 7, del protocolo; pero no es un país incluido en el Anexo I para los propósitos de la Convención.

¹³⁶Esta cifra implica la reducción de emisiones en un 4% sobre 1990.

¹³⁷Esto es, pagar por evitar deforestación.

CONCLUSIÓN

Se estima que las naciones industrializadas deben reducir sus emisiones en cuarenta por ciento, con respecto a los niveles de 1990, y los países en desarrollo deben reducir el crecimiento previsto de sus emisiones entre quince y treinta por ciento; todo esto antes de 2020, para evitar las atroces consecuencias del cambio climático. Asimismo, los países desarrollados deben aportar por lo menos 140 mil millones de dólares anuales para que los países en desarrollo puedan financiar el desarrollo de energías limpias y otras medidas de mitigación, la protección de los bosques y la adaptación a los efectos del cambio climático.

En la Cumbre de Copenhague los países industrializados debieron haber asumido compromisos sustanciales de reducción de gases de efecto invernadero para el período posterior al año 2012, de acuerdo con lo dispuesto por el protocolo de Kyoto. No obstante, en lugar de cumplir con la obligación de reducir emisiones, promovieron y convinieron un documento denominado Acuerdo de Copenhague, a través del cual se desligan de las obligaciones asumidas en Kyoto.

El Acuerdo de Copenhague es una simple declaración de intenciones, ya que no tiene carácter vinculante y carece de fuerza jurídica, cuestiones contrarias a lo solicitado en la “hoja de ruta de Bali”, aprobada en 2007; pero incluso, el acuerdo ni siquiera logró ser establecido como documento político. Por ello, una vez más se tiene la esperanza de elaborar, en las próximas Conferencias de las Partes un acuerdo con metas obligatorias y que vincule verdaderamente a todos los países.

A la conclusión del presente trabajo, no se había llevado a cabo la Cumbre COP16 México 2010; sin embargo, al momento de su publicación la referida cumbre ya fue celebrada; por lo tanto, es preciso señalar los aspectos más relevantes. La COP16 concluyó con la adopción de una serie de decisiones, denominadas “Acuerdos de Cancún”, que coloca a todos los gobiernos en una posición más firme en el camino hacia la reducción de emisiones y apoya una mejor acción sobre cambio climático en el mundo.

Así, los “Acuerdos de Cancún” conforman una nueva hoja de ruta (semejante a la de Bali) que ha de guiar el trabajo de las naciones para arribar a la COP17 de Durban 2011, pues se busca establecer las bases para

la lucha contra el cambio climático después de que expire el Protocolo de Kyoto en 2012; como parte de los acuerdos, se destinaron 30 mil millones de dólares que podrán usarse a partir de 2012 para tomar acciones inmediatas contra los efectos del cambio climático.

Además, se estableció el financiamiento a largo plazo de los proyectos de protección a la naturaleza mediante la creación del llamado Fondo Verde, que aportará 100 millones de dólares anuales para medidas de adaptación y mitigación. Asimismo, se creó el programa para Reducir Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), que permitirá transmitir recursos a las comunidades dedicadas a la conservación de bosques.¹³⁸

¹³⁸Los “Acuerdos de Cancún” pueden consultarse en la página web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés): http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises y Jorge M. HORI FOJACO (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, SEMARNAT, México, 2010, 198 pp.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Derlly y Ernesto MÁRQUEZ NEREY, *Cambio climático global*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-ADN Editores, 2008, 110 pp.

GRAEDEL, Thomas E. & Paul J. CRUTZEN, *Atmospheric change: An earth system perspective*, New York, W. H. Freeman, 1993, 446 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA-SEMARNAT, *El cambio climático. El día que me cambió el clima*, México, SEMARNAT, 2006, 45 pp.

-----, *Inventario Nacional de Emisiones de México, 1999*, México, SEMARNAT, 2006, 377 pp.

-----, *México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, SEMARNAT, 2009, 274 pp.

-----, *México. Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, México, SEMARNAT, 2006, 211 pp.

MARTÍNEZ, Julia y Adrián FERNÁNDEZ BREMAUNTZ (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, 2004, 525 pp.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *La Hoja de Ruta de Bali: los temas claves en negociación*, Nueva York, PNUD, 2008, 309 pp.

SEMARNAT, *Cambio climático. Ciencia, evidencia y acciones*, México, SEMARNAT, 2009, 77 pp.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), *Greenhouse Gas Emission Baselines and Reduction Potentials from Buildings in Mexico*, France, UNEP DTIE. Sustainable Consumption & Production Branch, 2009, 65 pp.

HEMEROGRAFÍA

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “Hacia la consolidación del Protocolo de Kioto y el control de los gases de efecto invernadero”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Volumen II, 2002.

MARTÍNEZ, Julia, “Avances en cambio climático: el Protocolo de Kioto”, *Gaceta Ecológica*, México, Nueva Época, núm. 45, Invierno de 1997, pp. 27-31.

MIRANDA S., Gabriel, “Fósiles en el aire. El Protocolo de Kyoto y sus alcances”, *El mundo del Petróleo*, México, año 2, t. IX, abril-mayo de 2005, pp. 30-31.

DOCUMENTOS DE INTERNET

COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO-PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*, [en línea], México, Poder Ejecutivo Federal, 2009, Formato pdf, Disponible en Internet: http://www.semarnat.gob.mx/temas/cambioclimatico/Documents/pecc/090828_PECC.Capitulos_DOF.pdf

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, *La Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático en Cancún da como resultado un paquete equilibrado de decisiones, restaura la fe en proceso multilateral* (Comunicado de Prensa), [en línea], UNFCCC, Formato pdf, Disponible en Internet:

http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/pr_20101211_cop16_closing_esp.pdf

ESTRADA OYUELA, Raúl A., “Acuerdo de Copenhague: las negociaciones sobre el cambio climático después de la XV Conferencia”, [en línea], *Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración*, núm. 17, abril de 2010, Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.cei.gov.ar/revista/17/parte5b.pdf>

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC), *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, [en línea], Suecia, IPCC, 2008, Formato pdf, Disponible en Internet: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf, ISBN 92-9169-322-7.

-----, *Cambio Climático 1995. Segundo Reporte de Evaluación. Contribución de los Grupos de Trabajo al Segundo Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC*, [en línea],

Suiza, IPCC, 1996, Formato html, Disponible en Internet:
<http://www.ipcc.ch/languages/spanish.htm>

-----, *Impactos regionales del cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad*, [en línea], IPCC, 1997, Formato pdf, Disponible en Internet:
<http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/region-sp.pdf>, ISBN: 92-9169-310-3.

----- *Cambio Climático 2001: Informe de Síntesis. Tercer Reporte de Evaluación. Contribución de los Grupos de Trabajo al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, [en línea], Suiza, IPCC, 2001, Formato html, Disponible en Internet: <http://www.ipcc.ch/languages/spanish.htm>

NACIONES UNIDAS, *Convención Marco sobre el Cambio Climático: Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009*, [en línea], UNFCCC, 2010, Formato pdf, Disponible en Internet:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf#page=3>

**DESARROLLO METROPOLITANO. LOS CASOS DE:
SANTIAGO DE CHILE, BUENOS AIRES Y NUEVA YORK**

JOSÉ DE JESÚS RUIZ MUNILLA*

*Maestro en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Director de Estudios de Constitucionalidad del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: Introducción; I. Marco Jurídico del Desarrollo Metropolitano en México: I.1 Fundamento Constitucional, I.2 Fundamento Legal, I.3 Ámbito estatal; II. El caso de Santiago de Chile; III. El caso de Buenos Aires; IV. El caso de Nueva York; Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

En los tiempos actuales, y durante los últimos 60 años, un fenómeno ha venido a rebasar todo el marco jurídico mexicano aplicable a las ciudades y asentamientos de población. Nos referimos a la urbanización o aglomeración de personas en ciudades que pertenecen o están bajo la jurisdicción de distintos órdenes de gobierno, como pueden ser dos o más municipios de un mismo Estado, o incluso dos o más municipios de diferentes Estados; o bien de una o más Delegaciones Políticas del Distrito Federal, con uno o más Municipios del Estado de México y del Estado de Hidalgo.

El fenómeno mundial ha llevado a que, según el INEGI, el 40% de la población mundial viva en ciudades, y que actualmente existan en el mundo más de 325 ciudades con población superior al millón de habitantes.¹³⁹

El XII Censo General de Población y Vivienda, del año 2000, resaltó que tan sólo en lo que se ha denominado “zona metropolitana” de la Ciudad de México, habitan más de 17.8 millones de personas, seguida por la zona metropolitana de Guadalajara con 3.7 millones, Monterrey, con 3.2 millones, el corredor Puebla-Tlaxcala con 2.3 millones, y Toluca y Tijuana con 1.3 millones cada una.¹⁴⁰

En el año 2000, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México estaba compuesta por las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, y 34 Municipios del Estado de México.

Para el año 2005, el Gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México firmaron el 22 de Diciembre un convenio para delimitar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México e incorporaron 6 municipios más del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo¹⁴¹. Es decir, 57 demarcaciones territoriales conforman dicha Zona Metropolitana:

¹³⁹ Comunicado de Prensa del INEGI número 008/2001, del 29 de Enero del 2001, visible en: http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2001/Enero/cp_08.pdf, consultada el 10 de Abril de 2010.

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_Metropolitana_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico, consultada el 10 de abril de 2010.

Por el Distrito Federal, 16 delegaciones:

Álvaro Obregón	Iztapalapa
Azcapotzalco	Magdalena Contreras
Benito Juárez	Miguel Hidalgo
Coyoacán	Milpa Alta
Cuajimalpa	Tláhuac
Cuauhtémoc	Tlalpan
Gustavo A. Madero	Venustiano Carranza
Iztacalco	Xochimilco

Por el Estado de México, 40 Municipios:

Acolman	Naucalpan de Juárez
Atenco	Nextlalpan
Atizapán de Zaragoza	Nezahualcóyotl
Chalco	Nicolás Romero
Chiautla	Papalotla
Chicoloapan	San Martín de las Pirámides
Chiconcuac	Tecámac
Chimalhuacán	Temamatla
Coacalco de Berriozábal	Teoloyucan
Cocotitlán	Teotihuacán
Coyotepec	Tepetlaoxtoc
Cuautitlán	Tepotzotlán
Cuautitlán Izcalli	Texcoco
Ecatepec de Morelos	Tezoyuca
Huehuetoca	Tlalmanalco
Huixquilucan	Tlalnepantla de Baz
Ixtapaluca	Tultepec
Jaltenco	Tultitlán
La Paz	Valle de Chalco Solidaridad
Melchor Ocampo	Zumpango

Por el Estado de Hidalgo, 1 Municipio:

Tizayuca

Sin embargo, y a pesar de la realidad cotidiana, nuestro marco jurídico, tanto el Constitucional como el legal, no han sido adecuados todavía. No existen o son insuficientes los instrumentos previstos en la ley, y las atribuciones conferidas a los gobiernos estatales, municipales, del Distrito Federal y Delegacionales, para resolver dicho problema.

En opinión del Doctor Juan Bruno Ubiarco Maldonado:

“México está compuesto de 2,439 Municipios. Si logramos el desarrollo político, económico y social de cada uno de ellos, no cabe duda que lograremos la fortaleza de cada una de sus respectivas Entidades Federativas, a las que pertenecen, y con ello lograremos que la Federación sea sólida en su estructura, política, económica y social.”¹⁴²

Este fenómeno de la conurbación en zonas metropolitanas, impacta además en el medio ambiente y los recursos naturales; contaminación atmosférica, de las aguas, de la tierra, de la perspectiva visual; escasez de áreas verdes y de sano esparcimiento, en materia de ordenamiento territorial; generación de vivienda, crecimiento natural de la población y la migración; inseguridad; elementos mínimos de infraestructura urbana; vialidades, parque vehicular y transporte público; entre otros.

En materia de desarrollo urbano y metropolitano, existe un gran desequilibrio en México; por una parte, ciudades como la de México, en detrimento de ciudades pequeñas o intermedias, captan en forma mayoritaria los recursos. El tema es una prioridad para la nación.

El análisis de lo anterior, dentro de la perspectiva del sistema jurídico en México, donde hay grandes metrópolis en donde coinciden en un mismo espacio los niveles federal, estatales y municipales de gobierno, y las extensiones poblacionales no se distinguen, o sin que se distingan de un municipio a otro, se da la necesidad imperiosa de establecer mecanismos que van más allá de los elementos clásicos de la estructuración del poder político y del poder gubernamental en México, y establecer mecanismos de coordinación que muchas veces tienen que ser obligatorios por ley y no depender de la voluntad autónoma de las partes cuando el interés de la comunidad está por encima de éstos, debe hacerse conciliando los principios de autonomía municipal y de las distinciones de los poderes, independientemente de los niveles de gobierno.

¹⁴² El Federalismo en México y los problemas sociales del País, México, 2009, Flores editor y distribuidor, p. 152.

I. MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO METROPOLITANO EN MÉXICO

I.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Debemos comenzar por el marco jurídico de las zonas conurbadas en México, cuyas bases constitucionales están ubicadas en los artículos 115, fracción VI; y, 122, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque su regulación vigente no data del texto original de 1917, sino que como resultado del fenómeno social de la concentración de población y de infraestructura urbana, fue hasta el 6 de febrero de 1976 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformaba el artículo 115 Constitucional, adicionando la fracción V (actualmente fracción VI, materia de este estudio), que aunque no hizo mención expresa de las conurbaciones, hizo alusión indirecta de dicho fenómeno jurídico, en los siguientes términos:

*“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:
I a V ...*

“VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.”

Sin embargo, fue hasta el 25 de Octubre de 1993 que se publicó la reforma al artículo 122 Constitucional, cuando se insertó de manera expresa en nuestra Constitución Federal la denominación de “zonas conurbadas” pero sólo para el caso del Distrito Federal. Esta reforma tuvo lugar porque se consideró que para el desarrollo del área conurbada del Distrito Federal, debían preverse las vías institucionales adecuadas para resolver las demandas de la población.

Para ello, se determinó como indispensable el fortalecer las acciones coordinadas de los tres niveles de poder (según la fracción VI del artículo

115 Constitucional) concediéndole a la Federación, a los Estados, a los Municipios y al Distrito Federal la potestad de suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas.

Con la celebración de tales convenios, no se vulnera la soberanía de ninguno de los tres niveles de gobierno, ya que la Constitución Federal establece las materias de competencia de los Municipios, de los Estados, del Distrito Federal, y de la Federación.

La reforma de octubre de 1993 insertó el siguiente texto como fracción XI (actualmente apartado G) del artículo 122 Constitucional:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A a F ...

“G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del

equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

I.2. FUNDAMENTO LEGAL

También es necesario analizar los conceptos contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos sobre el particular, ya que es este ordenamiento legal el que regula en forma específica a las conurbaciones.

El artículo 2° de la Ley General de Asentamientos Humanos, contiene una serie de definiciones de entre las cuales podríamos enunciar las siguientes:

“ARTICULO 2o.- *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

I ...

II. Asentamiento humano: *el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un*

área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

III. Centros de población: *las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;*

IV. Conurbación: *la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;*

V a XIX. ...

XX. Zona metropolitana: *es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.”*

En el capítulo segundo de dicha Ley, se establecen las facultades de los tres órdenes de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, mismas que deben ser ejercidas en forma concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de competencia que les marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunas de esas facultades concurrentes son:

A cargo de la Federación:

- Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos (art. 7°, VIII);
- Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población (art. 7°, X);
- Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas (art. 7°, XIV).

A cargo de las Entidades Federativas:

- Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 8º, I);
- Autorizar la fundación de centros de población (art. 8º, IV);
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano (art. 8º, V);
- Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población (art. 8º, VI);
- Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales (art. 8º, IX).

Facultades de los Municipios:

- Proponer la fundación de centros de población (art. 9º, V);
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local (art. 9º, VI);
- Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven (art. 9º, VII);
- Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local (art. 9º, IX).

Por otra parte, en el capítulo III de la Ley, se establece (art. 11) que:

“La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de

población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.”

Esta facultad se ejerce de manera concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios, según lo indicado por la Constitución General de la República.

El artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos indica que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de programas de ordenación de zonas conurbadas, entre otros programas y planes (fracción III).

Los planes o programas antes mencionados, se rigen por las disposiciones de la Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

El capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos es el apartado que regula de manera precisa el fenómeno de las zonas conurbadas.

De acuerdo con la ley (art. 20), este fenómeno se presenta:

“Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.”

Para el efecto de planear y regular de maneja conjunta y coordinada, las autoridades correspondientes de los tres niveles de gobierno deben celebrar convenios cuando:

- Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características

geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;

- Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
- Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Estos Convenios deben publicarse en tres medios de comunicación: en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada (art. 22), además, deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;
2. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;
3. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
4. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y
5. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Con relación a la mencionada “comisión de conurbación”, la ley prevé que tenga carácter de permanente, y en ella participen la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión es presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y funciona como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado (art. 23).

Como función de gran importancia la “comisión de conurbación” formula y aprueba el programa de ordenación de la zona conurbada, y también debe gestionar y evaluar su desempeño (art. 23, in fine).

Los referidos programas de ordenación de las zonas conurbadas, que son la base sobre los cuales se celebran los compromisos de la Federación, los

Estados y Municipios respectivos, para planear y regular los centros de población conurbados, deben contener lo siguiente (art. 24):

- La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de la ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos;
- La circunscripción territorial de la conurbación;
- Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;
- La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada; y,
- Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Estos programas de ordenación de las zonas conurbadas deben ser aprobados por las comisiones de conurbación, y, posteriormente, los Municipios respectivos tendrán que determinar, en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios (art. 25).

Por otro lado, la multicitada ley prevé en su artículo 26, que todos aquéllos fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se rigen por la legislación local, a menos que se trate de materia de zonificación pues en ese caso tendrá que atenderse lo establecido por el artículo 35 de la citada ley.

El segundo párrafo del artículo 26 hace alusión a lo que podría denominarse “zonas conurbadas fronterizas”, que son aquéllas zonas urbanas comunes a centros de población fronterizos a otros países. Al respecto, se prevé que esas conurbaciones, la atención y resolución de sus problemas y necesidades, se sujeten a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia. En estos Tratados deberá promoverse la participación de los Estados y de los Municipios respectivos, aunque ciertamente en la realidad, sabemos que la materia de los Tratados Internacionales son negociados y suscritos por el Poder Ejecutivo Federal, y

aprobados por el Senado de la República, por lo que consideramos muy difícil la participación activa de los Estados y Municipios.

También debemos decir que existieron los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 1995-2000 y 2001-2006, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social, y que a partir del presente sexenio, un apartado de Desarrollo Urbano dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Actualmente, son tanto el Consejo Nacional de Población (CONAPO), como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) quienes delimitan las zonas metropolitanas.

1.3. ÁMBITO ESTATAL

Por lo que se refiere a las entidades federativas, cada una ha emitido leyes que regulan lo relativo a las zonas conurbadas, ubicando sus competencias y atribuciones dentro de los parámetros que ordena la Ley General de Asentamientos Humanos antes analizada.

Las leyes y/o Códigos locales que tratan el fenómeno de las zonas conurbadas son los siguientes:

ENTIDAD FEDERATIVA	ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE REGULA LAS ZONAS CONURBADAS
Aguascalientes	Código Urbano para el Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur
Campeche	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche
Coahuila	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza
Colima	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima

Chiapas	Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas
Chihuahua	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua
Distrito Federal	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Durango	Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango
Guanajuato	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato
Guerrero	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero número 211
Hidalgo	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco
Estado de México	Código Administrativo del Estado de México
Michoacán	Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	Asentamientos Humanos del Estado de Morelos
Nayarit	Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit
Nuevo León	Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca

Puebla	Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla
Querétaro	Código Urbano para el Estado de Querétaro
Quintana Roo	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí
Sinaloa	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa
Sonora	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora
Tabasco	Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado de Tlaxcala
Veracruz	Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán
Zacatecas	Código Urbano del Estado de Zacatecas

II. EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE

Hemos considerado pertinente estudiar el caso de la ciudad de Santiago, capital de la República de Chile, por tratarse de una nación iberoamericana, cuyo sistema jurídico pertenece a la misma familia que el mexicano; y, por tener la peculiaridad de que la nación chilena es una república unitaria, es decir, no está conformada por Estados, sino por Regiones, divididas en Provincias, e integradas éstas, a su vez, por Municipios, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política de la República de Chile.¹⁴³

La ciudad de Santiago, fundada el 12 de febrero de 1541 por el conquistador extremeño Pedro de Valdivia, con el nombre de “Santiago de la Nueva Extremadura”, en honor del apóstol Santiago, en 1820 contaba con 46 mil habitantes,¹⁴⁴ cifra que aumenta en 300 mil para el año 1895. En 1952, la ciudad ha aumentado a 1 millón, 352 mil 400 habitantes, y la aglomeración tiene una superficie de 15 mil hectáreas.¹⁴⁵

En el año de 1927, las autoridades chilenas contrataron al urbanista vienés Karl Brünner para que diseñara el “Plan Regulador del Centro de Santiago”, bajo el concepto de “ciudad moderna”.

“En 1932 Karl Brünner presenta un reglamento que refuerza el rol institucional, administrativo, comercial y bancario del Centro, regulando la implantación de lo construido, la repartición de las funciones y la densidad de ocupación del terreno. El plan propone, además, la extensión del centro administrativo, el Barrio Cívico, que será realizado al sur del Palacio de la Moneda, a lo largo de una avenida Monumental y de nuevas penetraciones en diagonal que no llegarán a materializarse. Entre 1945 y 1955, por los efectos de la ordenanza derivada del plan de Karl Brünner, aumenta la densificación en la comuna de Santiago. La construcción de edificios de 10 ó 12 pisos, cines, salas de espectáculos, grandes tiendas y la instalación de numerosos pasajes y galerías comerciales en el interior de las manzanas contribuyen a que se multipliquen por diez los coeficientes de constructibilidad y los porcentajes de ocupación del suelo.”¹⁴⁶

¹⁴³ <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile.html>, consultada el 30 de mayo de 2010.

¹⁴⁴ Plan Estratégico de Desarrollo Comunal. Santiago 2010. Capítulo I: Diagnóstico Estratégico (PDF), p. 6., consultado el 30 de mayo de 2010.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴⁶ *Ídem*.

Aspecto importante es el año 1961, fecha en que se adopta el “Plan Regulador Intercomunal de Santiago” (PRIS), mismo que estuvo vigente hasta 1994, año en que fue sustituido por el “Plan Regulador Metropolitano”. Para el año 2010, la zona metropolitana de Santiago tiene una población superior a los 5 millones 400 mil habitantes, distribuidos en una superficie de 60 mil hectáreas, y en donde están incorporados 34 municipalidades.

Sin embargo, el crecimiento de la ciudad de Santiago, a pesar de contar con planes reguladores desde 1932, no ha sido homogéneo, ya que cada uno de los 34 municipios aglomerados, no contó con un Plan Regulador en sintonía con el de la comuna de Santiago, estando bajo control únicamente de las direcciones de Obras Municipales de cada una de las 37 municipalidades que ahora la conforman.

Hay que aclarar que la municipalidad o comuna de Santiago es sólo una de las 37 que actualmente conforman la zona metropolitana.

De forma similar a lo que sucede en la Ciudad de México, a mediados de los años 90's los elevados índices de contaminación atmosférica obligaron a restringir la circulación de vehículos particulares, y como resultado, el sistema de transporte público colapsó. Se tuvo que construir más líneas del metro, crear un tren suburbano, y un sistema maestro de transporte por autobuses denominado “Transantiago”.

Otro dato curioso de este caso en estudio, es que la ciudad de Santiago no tiene una autoridad metropolitana como tal; el poder público está dividido en general en Regiones, Provincias y Municipios, como ya dijimos antes, pero el caso de Santiago no encaja en ninguno de ellos. La actual “Región Metropolitana de Santiago” fue creada en 1976 para englobar la zona metropolitana creada en 1974, a partir de la antigua Provincia de Santiago. La ciudad actual sobrepasa los límites de la Provincia de Santiago, y a nivel municipal, engloba 37 localidades.

A nivel municipal, está dirigido por un alcalde y un consejo, electos por votación popular directa. El gobierno Regional está a cargo de un Consejo Regional, electo indirectamente, y presidido por un Intendente, nombrado directamente por el Presidente de la República (art. 111 de la Constitución Chilena)¹⁴⁷, quien actúa como coordinador en materias que afectan a varias comunas. Cuando se creó la Región Metropolitana de Santiago, en 1976, no se autorizó un gobierno para la Provincia de Santiago, quedando al frente el propio intendente, hasta que en el año 2001 se creó la figura de “Delegado Provincial”, que depende jerárquicamente del mismo Intendente. En las

¹⁴⁷ Ver nota 5.

demás provincias el poder lo ejerce un Gobernador, designado libremente por el Presidente de la República.

Por último, en cuanto a la coordinación metropolitana, el artículo 123 de la Constitución chilena establece:

Artículo 123.- La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.¹⁴⁸

Disposición que como vemos, es muy parecida a la establecida por el artículo 115, fracción VI; y, 122, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁸ Ídem.

III. EL CASO DE BUENOS AIRES

La ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, fue fundada el 3 de febrero de 1536 por el conquistador español Pedro de Mendoza, bajo el nombre de “Nuestra Señora del Buen Ayre”. Cinco años después el asentamiento español fue arrasado por los indios querandíes. El 11 de julio de 1580, fue refundada por el español Juan de Garay, con el nombre de “Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Santa María del Buen Ayre”, con 76 familias de colonos españoles y 200 familias guaraníes.¹⁴⁹

Un censo llevado a cabo en 1836 indicó que estaba habitada por 62 mil habitantes. Para el año 1852 ya había 85 mil, habitando 350 manzanas edificadas. En 1854 se creó la Municipalidad, y por causa de las luchas políticas y militares que poco a poco fueron conformando el Estado Nacional Argentino, en 1880 fue federalizada, es decir, incorporada como una zona de jurisdicción federal, lugar de residencia de los Poderes de la Unión Federal, algo similar al status de nuestro Distrito Federal en México. La Provincia de Buenos Aires cedió no sólo el casco central de la Ciudad de Buenos Aires, sino también dos partidos más: Belgrado y San José de Flores.

En 1882, el Congreso Nacional creó las figuras de “Intendente” y de “Consejo Deliberante”. El primero, era designado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. En cambio, el Consejo Deliberante era electo popularmente.

Fue la época en que la población de la ciudad creció exponencialmente, derivado de la llegada masiva de inmigrantes, principalmente europeos. Así, mientras que en 1880 había 337 mil 667 habitantes, para 1895 ya eran 649 mil, de los cuales, solo 320 mil eran nativos.

En 1994 se reformó la Constitución Argentina, y en el artículo 129 se estableció que:

“Art. 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Buenos_Aires, consultada el 5 de junio de 2010.

A partir de esta reforma, en el año 1996 se creó la Constitución Política de la Ciudad de Buenos Aires, que estableció los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y un régimen comunal. El titular del Ejecutivo local se denomina “Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, es electo por votación popular directa, para un período de 4 años, pudiendo ser reelecto. El poder legislativo lo ejerce una Legislatura local, integrada por 60 diputados.

De acuerdo a la Ley número 24.588, (Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires), del 27 de noviembre de 1995, la Justicia de la ciudad sólo tiene jurisdicción en temas de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaría locales. El Poder Judicial se encuentra conformado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los diferentes Tribunales de la Ciudad. Sin embargo, su organización en términos de autonomía legislativa y judicial, es menor -en términos jurídicos- que la de cualquiera de las provincias que componen la República Argentina. La Justicia en asuntos de derecho común que se imparte en la ciudad está regida por el Poder Judicial de la Nación.

En cuanto a las fuerzas de seguridad, la Ley número 24.588 indica que el gobierno porteño ejerce las funciones de seguridad en todas las materias no federales, las cuales son ejercidas por la Policía Federal Argentina, a cargo del Poder Ejecutivo nacional. Para estas tareas fue creada en el mes de octubre de 2008 la Policía Metropolitana de Buenos Aires, que comenzó a ejercer sus funciones en febrero de 2010. La Policía Metropolitana comparte las funciones de policía de seguridad con la Policía Federal Argentina y -en la zona portuaria- con la Prefectura Naval Argentina.

Existía en Buenos Aires una forma de descentralización administrativa compuesta por los Centros de Gestión y Participación Comunal, que fue reemplazada a partir de 2009 por un nuevo sistema de comunas. Cada comuna tiene su propio patrimonio y presupuesto, y está gobernada por una “Junta Comunal”. Esta Junta estará integrada por siete miembros, que duran cuatro años en sus funciones. Actualmente existen 15 comunas, ocupando 202 kilómetros cuadrados, y donde viven 3 millones de personas, de los más de 12 millones que tiene toda la aglomeración, conocida como “Gran Buenos Aires”, cuyas 30 municipalidades o partidos forman parte de la Provincia de Buenos Aires, que en total tiene 135 partidos o municipios, y 15.3 millones de habitantes.

¹⁵⁰ <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/gobiernos.php>, consultada el 10 de Junio de 2010.

El Congreso Nacional limitó los alcances de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por medio de la Ley número 24.588, de 1996, conocida como “Ley Cafiero”, por su autor, Antonio Cafiero.¹⁵¹

En cuanto a las facultades en materia de desarrollo metropolitano y conurbación, el artículo 9° de la Ley número 24.588, establece:

“ARTICULO 9º — El Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires.”¹⁵²

Es decir, el gobierno de la Ciudad carece de facultades para celebrar convenios de desarrollo metropolitano tanto con las autoridades municipales conurbadas, como con los órganos de gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Como podemos observar, la situación de la Ciudad de Buenos Aires en ciertos aspectos es parecida a la de nuestro Distrito Federal mexicano, aunque con la diferencia de que en México, el Distrito Federal sí está facultado para suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas, de conformidad con el artículo 122, apartado G, de la Constitución General de la República.

¹⁵¹http://es.wikipedia.org/wiki/Jefe_de_Gobierno_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires, consultada el 10 de junio de 2010.

¹⁵²<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.htm>, consultada el 10 de junio de 2010.

IV. EL CASO DE NUEVA YORK

La ciudad de Nueva York fue colonizada a partir del año 1614 por holandeses especializados en el comercio de pieles, al mando de Peter Minuit, bajo el nombre de “Nueva Ámsterdam”.¹⁵³ En 1664, los ingleses conquistaron el lugar, renombrándolo “Nueva York”, en honor del Duque de York y Albany. Terminada la guerra de independencia, Nueva York se unió al Congreso Continental, y el primer presidente de los Estados Unidos de América, George Washington, fue anunciado desde el Federal Hall de Wall Street. La ciudad fue la capital de la nueva nación de 1789 a 1790.

En la actualidad, con más de 19 millones de habitantes, es la ciudad más poblada de los Estados Unidos de América, y la segunda del continente americano, en una superficie de 1,124 kilómetros cuadrados, formando parte de una zona mucho más grande, la zona metropolitana de Nueva York, que llega a más de 22 millones de habitantes, compuesta, según la oficina del Censo de los Estados Unidos, por las aglomeraciones urbanas de Nueva York, el norte de Nueva Jersey y Long Island

Es uno de los principales centros mundiales de comercio, finanzas, arte, moda, comunicación, política, educación y entretenimiento.

Está conformada por cinco “boroughs” o distritos municipales, que corresponden y son equivalentes a cinco condados del Estado de Nueva York:

BOROUGH DE LA CIUDAD	CONDADO DEL ESTADO
Bronx	Bronx
Brooklyn	Kings
Manhattan	Nueva York
Queens	Queens
Staten Island	Richmond

Cada borough está representado por un Presidente con poderes ejecutivos muy reducidos, y además no existen funciones legislativas al interior de cada borough. El real poder ejecutivo reside en el alcalde de Nueva York, y el poder legislativo municipal reside en el “City Council” o Consejo Municipal de Nueva York, integrado por 51 miembros y electos en distritos geográficos para períodos de cuatro años.

¹⁵³ http://es.wikipedia.org/wiki/Nueva_York, consultada el 20 de junio de 2010.

Cada borough a su vez está conformado por varios distritos administrativos, cada uno de ellos administrado por una Junta de Comunidad Local o “Community Board”, que recogen quejas ciudadanas y sirven como gestores de las residencias de su área ante el ayuntamiento.¹⁵⁴

En cuanto al marco normativo de la ciudad de Nueva York, existe una Constitución local (New York City Charter)¹⁵⁵, del año 1898, que establece en su capítulo octavo la planeación de la ciudad, y que abarca de las secciones o artículos 191 al 205, de entre los cuales destaca la sección (o artículo 192) que crea la “Oficina para la Coordinación medioambiental”, que tiene por finalidad: ayudar a los diversos organismos municipales en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, además de servir como enlace de la ciudad con autoridades federales y estatales en materia de medio ambiente. Además, la orden ejecutiva 97 del año 2006 delegó en dicha oficina las facultades del alcalde de Nueva York en materia de aplicación de la ley de construcción “verde”.¹⁵⁶

¹⁵⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Bronx>, consultada el 20 de junio de 2010.

¹⁵⁵ <http://www.nyc.gov/html/charter/downloads/pdf/citycharter2009.pdf>, consultada el 20 de junio de 2010.

¹⁵⁶ <http://nyc.gov/html/oec/html/about/about.shtml>, consultada el 20 de junio de 2010.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente estudiado, podemos ver que por sí mismos, ninguno de los tres casos de zonas metropolitanas abordadas (Santiago, Buenos Aires y Nueva York) han resuelto de manera definitiva el problema del desarrollo metropolitano; sino que, por el contrario, poco a poco van ajustando sus sistemas normativos, administrativos y gubernamentales, conforme va aumentando el aglomeración urbana y los problemas se van volviendo más complejos.

Por lo tanto, podríamos arribar a la primera conclusión: el desarrollo metropolitano es un fenómeno dinámico que requiere soluciones igualmente dinámicas. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, se requiere un marco flexible, que permita a los diversos órdenes de gobierno (para el caso mexicano, los niveles federal, estatal y municipal) tomar decisiones rápidas y a la vez consensadas.

En segundo lugar, vemos que el caso de Santiago es parecido al de las zonas conurbadas de México, por tratarse de varias municipalidades con idénticas facultades, mismas que tienen que asociarse y formular planes inter-municipales para el desarrollo de soluciones. Por su parte, la Constitución Política chilena contiene una disposición similar a la establecida por nuestro artículo 115, fracción VI Constitucional.

En tercer lugar, apreciamos que el caso de Buenos Aires es más parecido al caso del Distrito Federal, por tratarse de una ciudad con estatus de "autónoma" otorgado en fecha reciente (1994), misma que está dividida a su vez en partidos, que serían en cierta forma el símil de nuestras delegaciones políticas, y a su vez, la Ciudad Autónoma es colindante con otras municipalidades integrantes de la Provincia de Buenos Aires, con las que debe de ponerse de acuerdo. Sin embargo, la Constitución Política Argentina difiere de la mexicana, y reserva todos estos acuerdos a la Federación, privando así a la Ciudad de tales atribuciones y facultades, a pesar de contar ésta última con una Constitución Política local.

En cuarto lugar, el caso de Nueva York es interesante porque se trata de una ciudad de un país con un sistema jurídico distinto al nuestro, que sin embargo cuenta con instituciones de gobierno muy significativas, como los "boroughs", mismos que carecen de facultades importantes, reservándose éstas al Alcalde de Nueva York y el Consejo de la Ciudad. Vemos también que en su Constitución local cuenta con un capítulo específico para el desarrollo y planeación de la ciudad.

Por otra parte, no debemos perder de vista que al final, lo que se trata de resolver con el desarrollo metropolitano, es una mejor calidad de vida para los habitantes de las ciudades, en lo que el Ingeniero Juan G. Uribe Longoria, Vicepresidente de la Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República mexicana, A.C., ha denominado el modelo de ciudades “óptimas e ideales”, mismas que deberán ser:

“Funcional: que cuente con espacios en todas las áreas de la actividad humana y sobre todo en el espacio educativo y cultural...

Racional: hacer instalaciones de la ciudad misma, con criterios racionales, normativos y legales.

Sustentable: que sean ciudades planeadas, no para un día, sino con planeación a corto, mediano y largo plazo, con existencia de áreas industriales y comerciales con intercambio de productos.

Económica: que sea una ciudad con un buen nivel de empleos, con una inflación controlada y un equilibrio obrero-patronal.

Segura: una ciudad con vialidades fluidas, con servicios públicos óptimos y disponibles, con autoridades con criterios y decisiones encaminadas a una ciudad ideal.

Justa: una ciudad en la que cada sector tenga igualdad de oportunidades, una impartición de justicia para todos los niveles con apego al derecho, con ética y honradez en la interpretación de las leyes.

Prestigio: que el ciudadano se sienta orgulloso de su ciudad con plena participación, con fervor cívico, así como las autoridades toman su papel correspondiente.

*Control: que se tenga un control de la ciudad con una evaluación y seguimiento de las leyes de desarrollo urbano, buscando una estrecha vinculación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, para poder obtener un resultado satisfactorio”.*¹⁵⁷

En sexto lugar, y visto el marco jurídico nacional, podemos decir que se debe establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligatoriedad en la coordinación para la ejecución de obras y acciones en materia metropolitana, a partir de la constitución de un fondo financiero

¹⁵⁷ Ponencia presentada en el Primer Foro de Consulta Pública para el Desarrollo Metropolitano, en Memoria del Primer Foro de consulta pública para el desarrollo metropolitano, México: Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Metropolitano, LIX Legislatura, 2004, p. 76-77.

común que permita la concreción de la gran obra con visión metropolitana, que impulse los niveles de bienestar de los habitantes de las zonas metropolitanas.

Si no existe la obligación en la coordinación entre gobiernos y quienes confluyen geográficamente a partir de sus conurbaciones demográficas, difícilmente podrán establecerse compromisos que se concreten en acciones a favor de los habitantes que por circunstancias de crecimiento poblacional, les ha tocado compartir una forzada vecindad.

Es usual que a partir de la posición opcional que establece la Máxima Carta, los diversos ámbitos de gobierno encuentren justificación para escatimar soluciones a quienes, como habitantes de las zonas metropolitanas, parecen vivir en un territorio neutral; no se puede argumentar la ausencia de corresponsabilidad cuando la ley es precisa en su determinación.

En séptimo lugar, consideramos también que debe fijarse en la Constitución la posibilidad de que existan figuras asociativas de carácter metropolitano que permitan a las ciudades el diseño de planes de desarrollo conjuntos que a su vez sean espacios de diálogo permanente entre los sectores público, social y privado para establecer políticas comunes en diversas materias como seguridad pública, medio ambiente, transporte e infraestructura, particularmente en la zona metropolitana del Valle de México, pero con un alcance y visión para su planeación y desarrollo respecto a los demás fenómenos metropolitanos en el país.

En octavo lugar, también se debe considerar la materia del desarrollo metropolitano como distinta a la materia de asentamientos urbanos, ya que la primera se refiere a la planeación de obra pública y la prestación conjunta de servicios públicos; y, facultar al Congreso de la Unión para legislar en dicha materia, en forma concurrente con los Congresos de los Estados.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA:

UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, El Federalismo en México y los problemas sociales del País, México, 2009, Flores editor y distribuidor, 351 pp.

Memoria del Primer Foro de consulta pública para el desarrollo metropolitano, México: Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Metropolitano, LIX Legislatura, 2004, 260 pp.

INTERNET:

http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2001/Enero/cp_08.pdf, consultada el 10 de Abril de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_Metropolitana_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico, consultada el 10 de abril de 2010.

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile.html>, consultada el 30 de mayo de 2010.

Plan Estratégico de Desarrollo Comunal. Santiago 2010. Capítulo I: Diagnóstico Estratégico (PDF), consultado el 30 de mayo de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Buenos_Aires, consultada el 5 de junio de 2010.

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/gobiernos.php>, consultada el 10 de Junio de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Jefe_de_Gobierno_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires, consultada el 10 de junio de 2010.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.htm>, consultada el 10 de junio de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Nueva_York, consultada el 20 de junio de 2010.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Bronx>, consultada el 20 de junio de 2010.

<http://www.nyc.gov/html/charter/downloads/pdf/citycharter2009.pdf>, consultada el 20 de junio de 2010.

<http://nyc.gov/html/oec/html/about/about.shtml>, consultada el 20 de junio de 2010.

**ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE
APOYO Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN:
COSTA RICA, AUSTRALIA Y SUECIA.**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA*

*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo jurídico descriptivo me fue asignado para presentarlo en el tercer trimestre del 2010.

En nuestro país, no hay un dato preciso sobre el número de personas que sufre de alguna discapacidad. Sin embargo, la información existente arroja una cifra aproximada del 9% del total de la población.

Aunado a lo anterior, también se desconoce qué tipos de discapacidad presentan estas personas, sus edades, ubicación territorial y necesidades. Es necesario contar con un censo estadístico que permita analizar la situación de las personas con discapacidad y su relación con los derechos a la no discriminación, igualdad, capacidad jurídica, salud, educación, trabajo, accesibilidad y acceso a la justicia.

Al respecto, es de comentar que, del 31 de mayo al 25 de junio, el INEGI realizará el Censo de Población y Vivienda 2010, y el tema de la discapacidad está incluido. Los resultados del INEGI, seguramente aportarán datos precisos y específicos sobre este tema de enorme importancia.

Como mexicanos y especialmente como seres humanos, las personas con discapacidad demandan, de la sociedad y del Estado mexicano, el establecimiento de normas jurídicas e instituciones públicas que eliminen progresivamente las barreras existentes, y que garanticen, cada vez más, el libre acceso al ejercicio de sus derechos.

Para atender tal demanda, México ha suscrito múltiples tratados y declaraciones internacionales que contienen normas protectoras de los derechos humanos de las personas con discapacidad; también expidió la Ley General de las Personas con Discapacidad, el 10 de junio de 2005; ha realizado modificaciones legales en los diferentes órdenes de gobierno, con el objeto de dar mayores garantías al ejercicio de sus derechos de las personas con discapacidad; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha estado muy activa en la atención del tema de los derechos humanos de las personas con discapacidad entre otros.

Asimismo, es de resaltar que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentario, publicó la Investigación jurídica titulada “Los derechos humanos de las personas con discapacidad”, en la Revista Quórum Legislativo 89, de abril-junio de 2007, la cual contiene un análisis amplio del marco jurídico federal mexicano de las personas con discapacidad, así como de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Ahora, con la finalidad de dotar de mayor información a nuestros diputados federales y apoyarlos con su labor legislativa, en este trabajo de investigación se aborda nuevamente el tema, solo que desde una perspectiva adicional; se elabora un estudio descriptivo de la normatividad en materia de apoyo y protección a personas con discapacidad, en tres países que tienen avances significativos y muy precisos, a saber: Costa Rica, Australia y Suecia.

I. LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. ¿Qué son los derechos humanos?

Los Derechos Humanos son aquellas exigencias éticas, bienes, valores, razones o principios morales de especial importancia, de las que gozan todos los seres humanos por el solo hecho de serlo. Benefician tanto a los hombres como a las mujeres por igual, y obligan a la sociedad y a los individuos en lo particular a respetarlos, volviéndose un campo atractivo para la normatividad jurídica.¹⁵⁸

Asimismo, pueden concebirse como un conjunto de derechos y facultades ligados a la naturaleza humana. Reúnen los atributos necesarios para el desarrollo digno y pleno de hombres y mujeres, sin importar edad, sexo, religión, cultura, color de piel o ideologías, es decir, todos tenemos derechos por el sólo hecho de ser humanos.¹⁵⁹

Existen desde antes que el derecho positivo, y deben ser reconocidos por los ordenamientos legales si éstos pretenden tener un contenido eficiente.¹⁶⁰

Buscan proteger a la humanidad en cualquier momento histórico en que se encuentren, pero en especial en épocas de debilidad o vulnerabilidad social, o bien, ante situaciones de sometimiento e injusta dominación por parte del Estado o de grupos de poder. En ese sentido, no pueden percibirse como una definición terminada, delimitada o concluida, pues se van actualizando y descubriendo según la realidad histórica en que se encuentre el ser humano.¹⁶¹

Bajo esa tesitura, constituyen una realidad abierta y dinámica que se adecua a las transformaciones sociales, científicas, técnicas, culturales, etc. Es decir, estos derechos se van modificando o agregando con el cambio de las condiciones históricas.

Por lo tanto, deben apreciarse como el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.¹⁶²

¹⁵⁸ GARCÍA GÓMEZ, Alberto, “La clonación a la luz de los derechos humanos”, *Anuario de derechos humanos*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Nueva época, Volumen 6, 2005, Madrid, España, p. 310.

¹⁵⁹ Véase <http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/dhdiscap.htm>

¹⁶⁰ GARCÍA GÓMEZ, Alberto, *Op. Cit.*, p. 309.

¹⁶¹ *Idem*; p. 323.

¹⁶² *Idem*; pp. 36 y 307.

Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos advierte los Derechos Humanos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable 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.¹⁶³

Los Derechos Humanos deben ser respetados por todas las personas, y más por las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.¹⁶⁴

La tarea de proteger a los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.¹⁶⁵

El iusnaturalismo los denomina como derechos fundamentales que corresponden al ser humano por su propia naturaleza. Además, sostiene que estos derechos son anteriores y, por lo tanto superiores a las normas jurídicas.

La postura ius positivista establece que los derechos humanos son producto de la actividad normativa del Estado, y por tanto deben ser enunciados en las Constituciones.

1.2. Características de los derechos humanos

Son generales, lo que quiere decir que los tienen todos los seres humanos sin distinción alguna.

Son imprescriptibles, porque no se pierden con el tiempo, sino al contrario se van actualizando con la realidad social.

Son intransferibles, porque no pueden ser cedidos, contratados o convenidos para su pérdida o menoscabo.

Son permanentes, porque protegen a los seres humanos durante todo el transcurso de su vida.

1.3. Derechos humanos de primera generación

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la

¹⁶³Véase <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

¹⁶⁴*Ibidem*

¹⁶⁵*Ibidem*

Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.¹⁶⁶ Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran que:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

¹⁶⁶*Ibidem*

1.4. Derechos humanos de segunda generación

Esta generación la constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debidos a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.¹⁶⁷

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva,¹⁶⁸ y son los siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

1.5. Derechos humanos de tercera generación

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.¹⁶⁹ Entre otros, destacan los relacionados con:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ *Ibidem*

¹⁶⁹ *Ibidem*

- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.

Así las cosas, es claro que los Derechos Humanos son inherentes a todas las personas sin distinción alguna. Sin embargo, en atención a que éstos deben irse actualizando, pues deben proteger a la humanidad en cualquier momento histórico en que se encuentre, pero en especial cuando se presentan épocas de debilidad o vulnerabilidad social, o bien, ante situaciones de sometimiento e injusta dominación por parte del Estado o de grupos de poder; es por ello que consideramos que debe existir una nueva generación de Derechos Humanos, tendente a abarcar y reconocer los derechos humanos de las personas discapacitadas de manera específica.

Lo anterior es así, pues aunque por regla general los derechos humanos se aplican a todas las personas –discapacitadas o no- es indispensable que se reconozcan las diferencias que existen entre las personas que componen a toda nación, con la finalidad de conceder prerrogativas específicas para aquellos individuos que sufren de alguna discapacidad, de tal manera que progresivamente sea factible equiparar el acceso del ejercicio de sus derechos, al de las personas que no sufren de alguna discapacidad.

1.6. Actitudes violatorias de los derechos humanos

Son posturas que se dan entre particulares, conductas atentatorias a la dignidad humana, así como ciertos antivalores. En algunos casos estas actitudes violatorias se convierten en la comisión de posibles delitos.

Además, también son actos cometidos por autoridades o servidores públicos que atenten contra los derechos de una persona o de un grupo de personas. Estos actos pueden constituir la comisión de un posible delito, una falta administrativa ó vicios en un procedimiento. Esto ha sido posible con la anuencia, tolerancia ó negligencia de los servidores públicos

II. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1. ¿Quién es una persona con discapacidad?

La discapacidad es una deficiencia física, mental o sensorial, de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, y que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.¹⁷⁰

La persona con discapacidad¹⁷¹ es aquella que padece, en forma permanente o temporal, una disminución de sus facultades físicas, mentales o sensoriales, que le impiden realizar una actividad regular, es decir, la que realizaría un adulto promedio. La naturaleza de las discapacidades presenta retos muy distintos, por lo que no es posible reducirse a la mera existencia de un impedimento. Por ejemplo, un ciego enfrenta problemas distintos a los de una persona impedida de caminar a causa de una lesión medular.¹⁷²

Las personas pueden ser discapacitadas a causa de algún impedimento físico, intelectual o sensorial; de alguna condición médica o por enfermedad mental.¹⁷³ Estas personas pueden ejercer sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la misma manera que las demás personas.¹⁷⁴

La ONU estima que actualmente hay 500 millones de personas con discapacidades en el mundo. Esta cifra aumenta cada año debido a diversos factores tales como la guerra y la destrucción, las condiciones de vida insalubres, o la falta de conocimiento acerca de la discapacidad, sus causas, prevención y tratamiento.¹⁷⁵

La mayoría de las personas con discapacidad viven en países menos desarrollados donde la gente no tiene acceso a servicios básicos, como el servicio médico. Asimismo, cabe comentar que existe una clara relación

¹⁷⁰Véase <http://www.cedhj.org.mx/cuales/discapacitados.html>

¹⁷¹Se utilizan diferentes expresiones al referirse a personas con discapacidades. Por ejemplo, el término "personas discapacitadas" podría ser malinterpretado si se asume que la habilidad del individuo para funcionar como persona ha sido incapacitada. Esta guía utiliza el término "personas con discapacidades", el cual es consistente con el lenguaje utilizado por la Organización de las Naciones Unidas.

Véase <http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

¹⁷²Véase <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

¹⁷³Véase <http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

¹⁷⁴*Ibidem*

¹⁷⁵*Ibidem*

entre la pobreza y la discapacidad. El riesgo de que se deteriore la situación es más grande para una persona que vive en un estado de pobreza, puesto que un miembro discapacitado de una familia demanda más recursos en ésta.¹⁷⁶

En México, la discriminación contra las personas discapacitadas es cosa corriente, con manifestaciones cotidianas que resultan invisibles para el resto de la gente, pero no para ellos: el entorno urbano, los sistemas de enseñanza, las disposiciones legales, los sistemas de salud, están diseñados para personas con pleno uso de sus capacidades, y se convierten, por esa sola causa, en instrumentos de discriminación, así sea una discriminación indirecta.¹⁷⁷

Desde luego, la discriminación opera también en formas directas, cuando se le niega empleo o educación a una persona discapacitada; cuando se le impide a un ciego entrar a un establecimiento junto con su perro guía; cuando se les da un trato de personas deficientes, incapaces, etc.¹⁷⁸

El problema de los derechos de las personas discapacitadas parte de una consideración fundamental: como seres humanos, son sujetos de los mismos derechos, tal y como están establecidos en la Convención Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, tienen necesidades e impedimentos propios, que los hacen sujetos de derechos especiales. Necesitan, ciertas condiciones específicas que les permitan moverse, trabajar y estudiar como cualquier otra persona, pero sobre todo requieren que se les reconozca como personas capaces y se les trate con respeto.¹⁷⁹

2.2. ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas con discapacidad?

Los derechos humanos son universales, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y pertenecen a todos los seres humanos, incluyendo a la personas con distintas discapacidades. Las personas discapacitadas deben gozar de sus derechos humanos u libertades fundamentales en términos iguales con otros en la sociedad, sin discriminación de ningún tipo. Ellos también disfrutan de ciertos derechos específicamente ligados a su status.¹⁸⁰

¹⁷⁶*ibidem*

¹⁷⁷Véase <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

¹⁷⁸*Ibidem*

¹⁷⁹*Ibidem*

¹⁸⁰Véase www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top

Los derechos humanos para las personas discapacitadas incluyen los siguientes derechos indivisibles, interdependientes e interrelacionados: ¹⁸¹

- El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su condición de discapacidad basada en el efecto de deteriorar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- El derecho a la igualdad de oportunidades.
- El derecho a una completa igualdad y protección ante la Ley.
- El derecho a un alto estándar de salud para un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera a una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de las capacidades, habilidades y auto-confianza
- El derecho a trabajar, de acuerdo con sus capacidades, a recibir salarios que igualitarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado.
- El derecho a ser tratado con dignidad y respeto.

2.2.1. Derechos humanos para las personas con discapacidad auditiva

Una persona sorda es cualquier persona con un problema de audición, particularmente aquellos que usan la lengua de señas como su lengua natural. ¹⁸²

De todas las personas sordas que existen en el mundo, la mayoría sufre de la ausencia de audición desde su nacimiento o la pierde antes de aprender la lengua hablada. Ser sordo significa no oír o no comprender el habla y la lengua a través del oído. Por lo tanto, al no poder apoyarse en la escucha para comunicarse con otras personas, su comunicación es predominantemente visual. ¹⁸³

La sordera es una discapacidad única, diferente a cualquier otra discapacidad. Cuando no existe la opción de utilizar un medio que permita la audición, su educación se debe basar en la lengua de señas. ¹⁸⁴

¹⁸¹*Ibidem*

¹⁸²El término “persona sorda” incluye una amplia gama de gente con diferencias auditivas, desde las moderadas hasta las severas, de orígenes, razas, edades, credos, grupos étnicos y filosofías diversas, y con diferentes niveles de variables lingüísticas, sin tomar en cuenta la edad del aprendiz.

¹⁸³ESCOBEDO, Ernesto y YEBRA Griselda, “El derecho a la lengua de señas: educación bilingüe para las personas sordas” Coordinadores: Aleksí Asatashvili e Inés Borjón López-Coterilla, *Libres Señas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 1.

¹⁸⁴*Idem*; p. 2.

Para que los estudiantes sordos lleguen a integrarse en una escuela de educación regular, es necesario que sus maestros y compañeros conozcan y usen este tipo de lengua. Mientras no exista la posibilidad de que los programas de educación pública utilicen el lenguaje de señas, los estudiantes sordos se encontrarán excluidos del sector de educación regular.¹⁸⁵

Para que no exista esta exclusión educativa es importante reconocer el derecho a una educación bilingüe. La lengua de señas debe contemplarse como primera lengua de los niños sordos, mientras que la lengua oral debe ocupar un segundo lugar.¹⁸⁶

Negar el uso de la lengua de señas a la persona sorda es impedir el ejercicio de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la educación. Aunque durante los últimos 50 años se hayan desarrollado importantes avances en cuanto a aspectos audiológicos y relacionados con el habla, existen muy pocas investigaciones sobre el papel de la lengua de señas como una herramienta educativa.¹⁸⁷

Al no existir información sobre las alternativas educativas que tienen las personas sordas en nuestro país, muchas de ellas no tienen acceso a una educación formal. Por lo tanto, no es de extrañarse que hasta 80% de las personas sordas en los países en vías de desarrollo, no recibe educación básica alguna.¹⁸⁸

Según la Federación Mundial de Sordos, el derecho a la lengua de señas se puede resumir en tres premisas:¹⁸⁹

1. El derecho a la educación para las personas sordas de todas las edades, así como para los miembros de sus familias.
2. El uso de la lengua de señas en la educación para estudiantes sordos, así como el uso del bilingüismo y multilingüismo (lengua de señas y las lenguas nativas habladas en el país de origen).
3. Involucrar a adultos sordos en todos los aspectos de la planeación y programación de la educación.

¹⁸⁵*Ibidem*

¹⁸⁶*Ibidem*

¹⁸⁷*Idem*; p. 1.

¹⁸⁸*Ibidem*.

¹⁸⁹*Idem*; p. 9.

Los derechos humanos y principios educativos de las personas sordas son los siguientes:¹⁹⁰

a) Atención médica. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir una orientación adecuada en cuanto a su diagnóstico, tratamiento y rehabilitación; a que un médico, psicólogo o neurólogo les dé a conocer todas las opciones de rehabilitación (oralismo, lenguaje manual, logogenia, etcétera); a que su caso sea estudiado con atención y cuidado con el objeto de alcanzar resultados óptimos; a tener la orientación adecuada que les permita encontrar la atención médica que requieren.

b) Educación de calidad. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir la orientación indispensable para seleccionar los métodos de enseñanza más adecuados; a ser respetadas como personas sordas, recibiendo las oportunidades que tiene el resto de la población; a que sus estudios sean interpretados en lenguaje de señas por personal calificado.

c) Derecho a ser oralizados. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir una orientación adecuada para su oralización, para lo cual debe realizarse un buen diagnóstico, debe adaptarse un auxiliar auditivo, tiene que recibir una terapia de lenguaje realizada eficazmente y conseguir asistencia a una escuela regular.

d) Derecho a los avances tecnológicos. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a utilizar todos los avances tecnológicos, tales como los programas subtitulados de televisión, el despertador, el timbre y los avisos luminosos, el teléfono de teclas, el internet y el correo electrónico, el radiolocalizador, entre otros.

e) Derecho a que se estudie la lengua de señas. Las personas que trabajan para brindar un servicio a las personas con pérdida auditiva (médicos, maestros, terapeutas y psicólogos) deben tener la preparación adecuada para que, en un momento dado, puedan comunicarse con lenguaje manual, con el objeto de brindar la atención que todo individuo merece.

¹⁹⁰Fleischman, Mar. Esther, Manero Soto, Consuelo y Carriedo Bonilla, Sonia, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 14-20.

2.2.2. Derechos humanos de la personas con discapacidad intelectual

Una persona con discapacidad intelectual es aquella a la que se le dificulta aprender, integrarse a la sociedad y conseguir un trabajo remunerado. Este tipo de discapacidad requiere de la armonía entre las capacidades del individuo y la estructura y expectativas de su entorno y de su medio ambiente. La discapacidad de este tipo se refiere a un patrón específico de limitación intelectual. Para saber si una persona tiene o no discapacidad intelectual, es importante concebir a la discapacidad intelectual no como una característica inherente o un estado permanente, sino como una descripción del funcionamiento presente. Se refiere a un modelo especial de limitaciones intelectuales y funcionales.¹⁹¹

En México existen alrededor de 4 millones de personas con discapacidad intelectual.¹⁹²

La discapacidad intelectual se caracteriza porque; 1. Se manifiesta antes de los 18 años; 2. El funcionamiento intelectual es significativamente inferior al promedio; y 3. Tiene limitaciones en cuanto a la comunicación, al cuidado propio, a la vida en el hogar; al uso de prácticas sociales para adaptarse a la comunidad; a la atención a la salud y a la seguridad, las capacidades académicas; el manejo del tiempo libre y el trabajo.¹⁹³

Cuando se presentan esos tres elementos, se puede decir que una persona tiene discapacidad intelectual. Una vez que se tiene la seguridad de que la persona tiene discapacidad, se debe planear un programa adecuado para ella a través de una evaluación multidimensional, realizada por un equipo de profesionales (médico, psicólogo, profesor, etcétera) y siempre debe estar apoyado por su familia.¹⁹⁴

Toda persona con discapacidad intelectual debe ser titular de los siguientes derechos:¹⁹⁵

a) Todas las personas con discapacidad intelectual poseen los mismos derechos humanos y son dignos de consideración, respeto y protección de la ley al igual que sus conciudadanos. Por lo tanto,

¹⁹¹Borjón López-Coterilla, Inés y Saldaña del Vidal, Luz María, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 3

¹⁹²*Ibidem*

¹⁹³*Idem*; p. 4

¹⁹⁴*Idem*; p. 5

¹⁹⁵*Idem*; pp. 7-10

deben gozar hasta donde sea viable de los mismos derechos que los demás seres humanos.

b) Tienen derecho a la atención médica que requiera su caso.

c) Tienen derecho a la educación y a que los padres o tutores decidan si les conviene más la formación especial o integrarlos en el sistema regular de educación.

d) Tienen derecho a la capacitación, formación y orientación que les permitan desarrollar al máximo sus aptitudes y posibilidades.

e) Se reconoce a la familia como la fuente primaria de cariño y seguridad para las personas con discapacidad intelectual. Para los que no tengan familia, las instituciones de servicio que los atienden deben tratar de ofrecer una experiencia tan próxima a la vivencia familiar como les sea posible. Por lo tanto, tienen derecho a vivir en familia y a tener un tutor calificado para la protección de su persona y sus bienes.

f) La discapacidad intelectual, por sí misma, no debe ser motivo de ninguna forma de discriminación.

g) Si se demuestra claramente que ciertas restricciones son el único medio posible para asegurar el bienestar de una persona con discapacidad intelectual, deben ser lo menos severas posibles, y estar asociadas a un programa diseñado a eliminar las restricciones tan pronto como sea posible.

h) La persona con discapacidad intelectual debe ser protegida contra toda forma de explotación, abuso o trato degradante.

i) En caso de que sea objeto de alguna acción judicial, deberá ser sometido a un proceso justo en que se tenga plenamente en cuenta su grado de responsabilidad, en atención a sus facultades mentales.

j) Si algunas personas, debido a la gravedad de las limitaciones de su discapacidad intelectual, no son consideradas legalmente capaces de ejercer efectivamente todos sus derechos, o si se hace necesario limitarles o incluso suprimirles algunos derechos, el procedimiento que se empleará para los fines de esa limitación o supresión deberán entrañar garantías jurídicas que protejan a las personas con discapacidad intelectual contra toda forma de abuso. Dicho procedimiento deberá basarse en una evaluación de su capacidad social por expertos calificados. Asimismo, tal limitación o supresión quedará sujeta a revisiones periódicas y se le reconocerá al discapacitado el derecho de apelación ante autoridades superiores.

2.2.3. Derechos humanos de la personas con discapacidad visual

La discapacidad visual puede ser ceguera o debilidad visual. La ceguera es la ausencia total del sentido de la vista, ya sea su origen congénito o adquirido, que le impide a la persona valerse por sí misma en actividades que requieren exclusivamente de la capacidad de ver. La debilidad visual es la reducción significativa del sentido de la vista, que independientemente del tratamiento que se realice, ya sea cirugía o el uso de elementos de apoyo (lentes, lupas, microscopios u otros), sigue limitando a la persona para valerse por sí misma. Esta discapacidad puede originarse de forma congénita o de manera adquirida.¹⁹⁶

Las personas con ceguera tienen los mismos derechos que el resto de la población, sin embargo, por su condición, poseen los siguientes derechos específicos:¹⁹⁷

- a) *Derecho a la inclusión educativa en centros regulares o especializados. Es importante que se tenga acceso a la educación y al aprendizaje del método Braille. Todas las personas ciegas deben saber leer y escribir en Braille¹⁹⁸ y deben existir escuelas para ciegos. Al respecto, es importante capacitar y sensibilizar a los padres de familia, directivos, profesores y alumnos de planteles educativos regulares con el fin de facilitar la participación de personas con discapacidad en dichos centros, también se debe fomentar que las personas ciegas cuenten con equipo de apoyo.*
- b) *Derecho a la atención médica. Ésta tiene que ser especializada y se tiene que dar un diagnóstico a tiempo y eficaz con el fin de prevenir posibles trastornos más graves.*
- c) *Derecho a la rehabilitación. Es importante que se brinde el servicio de rehabilitación con el propósito de optimizar el uso de sus*

¹⁹⁶Rosas Barrientos, Ernesto, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad visual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p.3

¹⁹⁷*Idem*; pp.7-11

¹⁹⁸El Braille es el método de lectura que representa el alfabeto en relieve a través del código lecto-escritura de la combinación de seis puntos. Desde su origen, el Braille se sigue conservando prácticamente con la misma estructura original, únicamente se le han incrementado los puntos siete y ocho que se pueden usar de manera opcional y, que han permitido una mayor posibilidad en el número de elementos a representar y una mejor compatibilidad con la informática. Además del sistema Braille, existen, como método complementario a la lectura, las grabaciones en cinta magnetofónica, que han propiciado una más amplia bibliografía disponible, facilidad en su acceso, reducción tanto en los costos económicos como en el tiempo de producción, etcétera.

capacidades residuales, que serían los otros sentidos e incluso el de la vista en el caso de la ceguera curable o de la debilidad visual.

e) Derecho a los servicios de apoyo y a los recursos auxiliares. Para reforzar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y hacer posible que ejerzan sus derechos, se debe difundir la existencia de los servicios de apoyo y los recursos auxiliares y llevar a cabo programas políticos para que éstos no sean difíciles de obtener por su precio.

f) Derecho a la información y a la comunicación. Cuando la ceguera es total, el oído y el tacto pasan a ser los principales canales en la recepción de la información, mientras que para las personas con debilidad visual, la poca visión que poseen es un recurso más que puede utilizar. Se debe fomentar la elaboración de medios alternativos de información, como, por ejemplo, imprimir textos en sistema Braille, hacer grabaciones en audio casetes, discos flexibles o discos compactos, entre otros.

g) Derecho al acceso a la tecnología. El acceso a la mayoría de las obras impresas actualmente se está dando a través del escáner y el uso de la computadora. Mediante internet, se pueden encontrar sitios que ofrecen bibliografía diversa sobre la materia, además de que existen sistemas accesibles para las personas ciegas.

h) Derecho al trabajo y la capacitación. Son necesarias medidas de diseño y de adaptación de los lugares de trabajo, de tal manera que se cuente con el equipo especializado mínimo indispensable para el uso de las personas con discapacidad visual.

i) Derecho a la seguridad social. Cuando las personas con discapacidad visual trabajen, se les tiene que dar seguridad social.

j) Derecho a vivir en familia, contraer matrimonio y tener hijos.

k) Derecho a vivir sin violencia en su entorno familiar.

l) Derecho a participar en las actividades culturales. Es necesaria su asistencia a los eventos culturales y su participación activa, a través de su capacidad creadora, artística e intelectual.

m) Derecho a realizar actividades recreativas y deportivas. Desde los últimos juegos paraolímpicos, las personas con discapacidad visual han destacado en deportes como el atletismo. La evolución es notable y palpable, tanto por el número de marcas batidas como por el de competidores, que ha aumentado enormemente en disciplinas como el yudo.

n) Derecho a ser incluidos en el censo. El censo debe tener un control de cuántas personas viven con este tipo de discapacidad, con el fin de

que este dato pueda considerarse en la adopción de normas políticas específicas.

ñ) Derecho a que el personal de atención médica, jurídica, etcétera esté capacitado y sensibilizado. Las personas que sufren discapacidad visual necesitan de la atención de personal capacitado y sensibilizado respecto de sus necesidades específicas.

2.2.4. Derechos Humanos de las personas con discapacidad física

La discapacidad física, que también se conoce como discapacidad neuromotora, locomotora o motriz, es la limitación o falta de control de movimientos, de funcionalidad y de sensibilidad, que impide realizar las actividades de la vida diaria de manera independiente.¹⁹⁹ Generalmente, esta discapacidad se presenta en las extremidades, sin embargo, también se puede manifestar en todo el cuerpo junto con alteraciones sensoriales.

La principal característica es la movilidad limitada de las personas, quienes requieren de aparatos, como las sillas de ruedas, las muletas, los bastones, las andaderas, etcétera, para suplir una función perdida o disminuida.²⁰⁰

Las deficiencias que originan cualquier discapacidad física pueden ser:

- **Genéticas:** son las que se pueden transmitir de padres a hijos.
- **Congénitas:** son las características, los rasgos, etcétera con los que nace el individuo y que no dependen sólo de factores hereditarios, sino que también son adquiridos durante la gestación.
- **Adquiridas:** son las ocasionadas por algún accidente o enfermedad después del nacimiento.
- **Temporales:** son las adquiridas a consecuencia de algún accidente que provoca una inmovilidad limitada y temporal, como podría ser el caso de una pierna o un brazo fracturados.
- **Permanentes:** son las limitaciones que acompañan a la persona hasta su muerte.²⁰¹

¹⁹⁹Cisneros, Francisco, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad física”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 3

²⁰⁰*Ibidem*; p. 3

²⁰¹*Idem*; p. 4

Las personas con discapacidad física tienen derecho a las mismas oportunidades que los demás ciudadanos y a disfrutar, en términos de igualdad, de mejores condiciones de vida resultantes del desarrollo económico y social. Sus Derechos Humanos son los derechos inherentes a su condición ciudadana, a saber:

a) *Derecho a la Igualdad: todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos.*²⁰²

b) *Derecho al libre desplazamiento: eliminación y adecuación de las barreras físicas con el fin de que este sector de la población tenga acceso a los servicios de salud, educación, trabajo, cultura, etcétera. Los Estados deben establecer programas de acción para que el entorno físico sea accesible y para adoptar medidas que garanticen el acceso a la información y a la comunicación.*²⁰³

c) *Derecho al trabajo: toda persona tiene derecho al trabajo, toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Debe existir tanto en las zonas rurales como en las urbanas, igualdad de oportunidades para obtener empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.*²⁰⁴

d) *Derecho al desarrollo social: los Estados deben tomar medidas para que los lugares donde se lleven a cabo actividades recreativas y deportivas sean accesibles.*²⁰⁵

e) *Derecho a la educación: es necesario que las instalaciones en los diferentes centros educativos comprendan entornos integrados para un mejor desarrollo de las personas con discapacidad, así como la flexibilidad tanto de los horarios como de los maestros.*²⁰⁶

f) *Derecho a la salud: es importante que el Estado facilite la prestación de atención médica en materia de prevención, atención y rehabilitación, teniendo siempre en cuenta que la discapacidad no es una enfermedad.*²⁰⁷

g) *Derecho a la rehabilitación: el Estado debe asegurar la prestación de servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad con el fin de que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de*

²⁰² *Idem*; pp. 8-9

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ *Ibidem*

²⁰⁵ *Idem*; p. 10

²⁰⁶ *Ibidem*

²⁰⁷ *Ibidem*;

*autonomía y movilidad. Es importante señalar que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que el resto de la población, así como tienen que recibir las mismas oportunidades en términos de igualdad.*²⁰⁸

²⁰⁸ *Ibidem*

III. COSTA RICA

Costa Rica es un país de América Latina que tiene una legislación muy nutrida y desarrollada respecto a la lucha por combatir la discriminación que viven las personas que padecen de alguna discapacidad, tal y como se advierte a continuación:

2.1. Constitución Política de la República de Costa Rica

Establece que toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.²⁰⁹

Asimismo, prevé que el Estado debe brindar una protección especial a la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.²¹⁰

2.2. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley 7600)²¹¹

La Asamblea Legislativa de Costa Rica decretó la Ley 7600, publicada en el Diario Oficial la Gaceta No. 112, del 29 de mayo de 1996, titulada Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Dicho ordenamiento jurídico establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 1. Declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes.

Artículo 2. Desarrolla las siguientes definiciones: igualdad de oportunidades, equiparación de oportunidades, discapacidad, organización de personas con discapacidad, ayuda técnica, servicio de apoyo, necesidad educativa especial y estimulación temprana.

Artículo 3. Refiere los objetivos de la ley, a saber: servir como instrumento a las personas con discapacidad para que alcancen su máximo desarrollo social, eliminar cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad, etc.

Artículo 4. Prevé diversas obligaciones a cargo del Estado, a saber: incluir en los programas y servicios de sus instituciones los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios; eliminar las acciones y disposiciones que promueven la discriminación o

²⁰⁹Artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica

²¹⁰Artículo 51 de la Constitución Política de la República de Costa Rica

²¹¹El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/LEY_7600_Y_SU_REGLAMENTO.pdf

impiden a las personas con discapacidad tener acceso a los programas y servicios; divulgar la ley para promover su cumplimiento, etc.

Artículo 5. Contempla la obligación de las instituciones públicas y las privadas de servicio público de proveer los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridos, a las personas con discapacidad.

Artículo 6. Establece que ningún medio de información debe emitir mensajes estereotipados, ni menospreciativos en relación con la discapacidad.

Artículo 7. Indica que las instituciones públicas y las privadas, que brindan servicios a personas con discapacidad y a sus familias, deben proporcionar información en referencia a la discapacidad y los servicios que presten.

Artículo 10. Aduce que las personas con discapacidad tienen la misma oportunidad para involucrarse en las actividades que se desarrollan en las comunidades.

Artículo 11. Prevé que todos los miembros de la familia deben contribuir a que la persona con discapacidad desarrolle una vida digna y ejerza plenamente sus derechos y deberes.

Artículo 13. Refiere que las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas, deben ser consultadas por las instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad.

Acceso a la Educación

Artículo 14. Establece la obligación del Estado de garantizar el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente de su discapacidad, desde la estimulación temprana hasta la educación superior.

Artículo 16. Contempla que las personas con discapacidad deben participar en los servicios educativos que favorezcan mejor su condición y desarrollo, con los servicios de apoyo requeridos; y no podrán ser excluidas de ninguna actividad.

Artículo 17. Menciona que los centros educativos deben realizar las adaptaciones necesarias y proporcionar los servicios de apoyo requeridos para que el derecho de las personas a la educación sea efectivo.

Artículo 18. Indica que las personas con necesidades educativas especiales pueden estudiar en el Sistema Educativo Regular, con los

servicios de apoyo requeridos. Y para aquellos estudiantes que no puedan satisfacer sus necesidades en las aulas regulares, contarán con servicios apropiados que garanticen su desarrollo y bienestar, incluyendo los brindados en los centros de enseñanza especial.

En todo caso, la educación de las personas con discapacidad debe ser de igual calidad, impartirse durante los mismos horarios, preferentemente en el centro educativo más cercano al lugar de residencia y basarse en las normas y aspiraciones que orientan los niveles del sistema educativo.

Artículo 21. Establece que el Ministerio de Educación Pública debe garantizar que los estudiantes que, por causa de hospitalización o convalecencia, se encuentren imposibilitados para asistir temporalmente a un centro educativo, cuenten con las opciones necesarias para continuar con su programa de estudios durante ese período.

Acceso al trabajo

Artículo 23. Establece la obligación del Estado de garantizar a las personas con discapacidad, el derecho de un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales.

Artículo 24. Considera como acto de discriminación el no emplear, por razón de su discapacidad, a un trabajador idóneo; y también que a una persona discapacitada se le niegue el acceso y la utilización de los recursos productivos.

Artículo 27. Prevé la obligación del patrón de proporcionar facilidades para que todas las personas, sin discriminación alguna, se capaciten y se superen en el empleo.

Artículo 28. Señala que las personas con discapacidad que realicen una labor lucrativa, estarán incorporadas en los regímenes de riesgos del trabajo, enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte.

Artículo 29. Indica que cuando una persona asegurada por el Estado presente una discapacidad como consecuencia de una enfermedad o lesión, la Caja Costarricense de Seguro Social le proporcionará atención médica y rehabilitación, así como las ayudas técnicas o los servicios de apoyo requeridos. Asimismo, el Estado le debe otorgar una prestación económica durante el período de hospitalización, si es necesario, hasta por un año.

Además, menciona que el Estado debe garantizar la capacitación laboral de las personas que, como consecuencia de una enfermedad

o lesión, desarrollen una discapacidad que les impida continuar con el trabajo que realizaban.

Acceso a los servicios de salud

Artículo 31. Refiere que los servicios de salud deben ofrecerse, en igualdad de condiciones, a toda persona que los requiera; y que son actos discriminatorios, en razón de la discapacidad, el negarse a prestarlos, proporcionarlos de inferior calidad o no prestarlos en el centro de salud que le corresponda.

Artículo 35. Establece la obligación de las instituciones públicas que brindan servicios de rehabilitación, de contar con medios de transporte adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad.

Artículo 37. Contempla que no puede negarse la adquisición de un seguro de vida o una póliza de atención médica, basándose exclusivamente en una discapacidad.

Acceso al espacio físico

Artículo 41. Refiere que las construcciones nuevas, ampliaciones o remodelaciones de espacios de propiedad pública, así como las edificaciones privadas, deben efectuarse conforme a las especificaciones técnicas reglamentarias de los organismos públicos y privados encargados de la materia. Además, que los proyectos de vivienda financiados total o parcialmente con fondos públicos asignados a personas con discapacidad o familias de personas en las que uno de sus miembros sea una persona con discapacidad, deberán estar ubicadas en un sitio que garantice su fácil acceso.

Artículo 42. Indica que los pasos peatonales deben contar con rampas, pasamanos, señalizaciones visuales, auditivas y táctiles con el fin de garantizar que sean utilizados sin riesgo alguno por las personas con discapacidad.

Artículo 43. Señala que los establecimientos públicos y privados de servicio al público, que cuenten con estacionamiento, deberán ofrecer un 5% del total de espacios destinados expresamente a estacionar vehículos conducidos por personas con discapacidad o que las transporten.

Acceso a los medios de transporte

Artículo 45. Establece que en el transporte público debe estar adaptado para el acceso de las personas con discapacidad.

Artículo 47. Refiere la obligación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de incluir, en cada licitación pública de concesiones o permisos, por lo menos un 10% de taxis adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad.

Artículo 48. Indica que las terminales y estaciones de los medios de transporte colectivo deben contar con las facilidades requeridas para el ingreso de usuarios con discapacidad, así como para el abordaje y uso del medio de transporte.

Artículo 49. Menciona la obligación de las autoridades policiales administrativas de facilitar el estacionamiento de vehículos que transporten a personas con discapacidad.

Acceso a la información y a la documentación

Artículo 51. Refiere que los programas informativos transmitidos por los canales de televisión, públicos o privados, deben contar con los servicios de apoyo, inclusive intérpretes o mensajes escritos en las pantallas de televisión, para garantizarles a las personas con deficiencias auditivas el ejercicio de su derecho de informarse.

Acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas

Artículo 54. Prevé que los espacios físicos donde se realicen actividades culturales, deportivas o recreativas, deberán ser accesibles a todas las personas.

Artículo 55. Considera como acto discriminatorio el hecho de que, en razón de la discapacidad, se le niegue a una persona participar en actividades culturales, deportivas y recreativas que promuevan o realicen las instituciones públicas o privadas.

Acciones

Artículo 56. Obliga a diversos organismos gubernamentales a tomar las medidas presupuestarias para adquirir las ayudas técnicas y prestar los servicios de apoyo, tratamientos médicos, equipo y prótesis que se requieran para cumplir lo dispuesto por la ley.

Artículo 59. Refiere el deber de las instituciones públicas y las privadas de servicio público, de incluir contenidos de educación,

sensibilización e información sobre discapacidad, en los programas de capacitación dirigidos a su personal.

Artículo 60. Establece la obligación de los educadores, patronos o jefes de mantener condiciones de respeto en el lugar de trabajo o estudio, mediante una política interna que prevenga la discriminación por razón de una discapacidad, no la promueva y la evite.

Artículos 62 al 67. Contienen las sanciones que se aplicarán a quienes contravengan lo dispuesto por la ley.

2.3. Reglamento de la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad ²¹²

El Reglamento de la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad dispone, en resumen, lo siguiente:

Artículo 1. Señala que el Reglamento establece normas y procedimientos de obligatoria observancia para todas las instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, los cuales serán responsables de garantizar, a las personas con discapacidad, el ejercicio de sus derechos y deberes en igualdad de oportunidades.

Artículo 5. Menciona que el ente rector en materia de discapacidad, tiene la facultad y la obligación de fiscalizar que todas las instituciones del Estado ofrezcan las oportunidades y condiciones necesarias, para el cumplimiento de todos los derechos y deberes de las personas con discapacidad.

Artículo 6. Contempla la obligación de las entidades públicas de revisar permanentemente, sus disposiciones reglamentarias y de funcionamiento y asegurar que no contengan medidas discriminatorias.

Artículo 8. Refiere que todas las instituciones del Estado deben incluir en sus programas de divulgación, información y capacitación anuales, contenidos referentes a la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Artículo 10. Establece que cuando a una persona con discapacidad se le limite la igualdad de oportunidades por la omisión o no prestación de las ayudas técnicas y servicios de apoyo que requiera, podrá

²¹²El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet: <http://www.cnree.go.cr/en/biblioteca-legislacion/decreto-26831-mp-reglamento-a-la-ley-7600-de-igualdad-de-oportunidades-para-personas-discapaci.html>

recurrir ante las Contralorías de Servicios y los sistemas internos de control para hacer valer sus derechos.

Artículo 12. Menciona que cualquier persona o entidad puede solicitar, a los medios de comunicación, eliminar la difusión de mensajes estereotipados o menospreciativos, en relación con la discapacidad.

Artículo 16. Señala que todas las instituciones del Estado y las privadas que se beneficien de fondos públicos y que lleven a cabo programas y servicios con la familia, tienen el deber de procurar y proveer los servicios de apoyo a las personas con discapacidad y a los familiares que específicamente se encarguen de ellos.

Artículo 23. Considera abandono de hecho, la situación de la persona con discapacidad en donde no existen parientes inmediatos, que se encontraren en disposición o condiciones de responsabilizarse por ella y sin que medie declaratoria judicial o administrativa que así lo determine.

Artículo 24. Establece que el Patronato Nacional de la Infancia es el órgano facultado para presentar solicitud de parte o de oficio, las acciones administrativas y judiciales correspondientes, a fin de que se eliminen todos los actos y disposiciones que directa o indirectamente discriminen al niño, niña y adolescente con discapacidad del acceso a los programas y servicios que requiera.

Artículo 27. Menciona que el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Junta de Protección Social de San José, deben apoyar técnica y económicamente, hasta tanto se requiera, a las familias con uno o más miembros menores de edad con discapacidad, cuando la situación social o económica del grupo se constituya en factor de riesgo para su desarrollo y autonomía personal.

Artículo 31. Indica que la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, incluidos los servicios de estimulación temprana, será gratuita, obligatoria y costada por el Estado.

Artículo 32. Menciona que para garantizar el acceso oportuno a la educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales, el Ministerio de Educación Pública y las instituciones privadas de educación, deben procurar y proveer los servicios de apoyo, que incluyen entre otros: recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares, transcripción en Braille de libros de texto de uso obligatorio o en cinta de audio, uso de la Lengua de Señas

Costarricense y las condiciones de infraestructura necesarias en todos los servicios educativos.

Artículo 39. Prevé que un estudiante con discapacidad puede ser eximido, por mutuo acuerdo con su profesor, de participar en las actividades programadas para todos los estudiantes, cuando ésta implique riesgo evidente en su integridad personal.

Artículo 40. Contempla que en todas las actividades cívicas, culturales y religiosas establecidas por el Sistema Educativo Costarricense, deben participar, en igualdad de oportunidades, los estudiantes de los servicios de educación especial.

Artículo 51. Señala que cuando un estudiante se encuentre imposibilitado para asistir temporalmente al centro educativo por causa de hospitalización o convalecencia, debidamente acreditada ante el director del centro educativo, será responsabilidad del Director, velar porque se brinden los servicios necesarios que garanticen, al estudiante, la continuidad de sus estudios.

Artículo 58. Estipula que las universidades deben procurar y proveen servicios de apoyo a todas las personas con discapacidad de la comunidad universitaria.

Artículo 60. Menciona que los vehículos y medios de transporte que las universidades ponen al servicio de la comunidad universitaria, deber contar con unidades debidamente adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad.

Artículo 61. Dispone que, del total de espacios disponibles para el estacionamiento de vehículos dentro del campus universitario, los Centros de Educación Superior deben reservar al menos 2 espacios para el aparcamiento de vehículos que sean conducidos o que transporten personas con discapacidad.

Artículo 62. Considera acto discriminatorio, cuando a un estudiante, por razón exclusiva de su discapacidad, se le niegue el ingreso a las universidades públicas y privadas, no se le brinden los servicios de apoyo requeridos o el acceso a todas las actividades universitarias.

Artículo 63. Obliga a todos los entes universitarios responsables de la estructuración y administración de los planes de estudio, a incorporar en éstos contenidos generales y específicos sobre discapacidad, con el fin de que los futuros profesionales apliquen los principios de la igualdad de oportunidades.

Artículo 67. Considera acto de discriminación el emplear, en la selección de personal, mecanismos que no estén adaptados a las

condiciones de los aspirantes, el exigir requisitos adicionales a los establecidos para cualquier solicitante y el no emplear, por razón de su discapacidad, a un trabajador idóneo. Asimismo, considera un acto discriminatorio que, en razón de su discapacidad, a una persona se le niegue el acceso y la utilización de los recursos productivos.

Artículo 71. Refiere que la Dirección Nacional tiene las funciones: de garantizar que el trabajador con discapacidad se ubique en un empleo acorde a sus condiciones y necesidades, en forma digna y remunerado adecuadamente, se mantenga y promocióne en el mismo; de procurar que los entes públicos y privados provean los servicios de apoyo requeridos por las personas con discapacidad, para su inserción en el mercado laboral, etc.

Artículo 75. Estipula que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene la obligación de brindar y prestar sus servicios de manera accesible, adecuada, efectiva y oportuna, para atender consultas y reclamos a trabajadores con alguna discapacidad.

Artículo 76. Establece que la Dirección Nacional e Inspección General del Trabajo, es el ente que vigila que todos los trabajadores activos con discapacidad estén cubiertos por los regímenes de la Seguridad Social y Riesgos del Trabajo, independientemente de la naturaleza de la labor productiva que realicen.

Artículo 82. Contempla que todo trabajador con discapacidad tiene derecho al salario mínimo, según clase de puesto, de conformidad con la fijación periódica por jornada normal que le procure bienestar y existencia digna. Además, que la prestación de servicios que realice el trabajador con discapacidad será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.

Artículo 88. Indica que la Dirección General de Servicio Civil, en conjunto con las Oficinas de Recursos Humanos de los distintos ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, deben velar porque se brinden las condiciones necesarias para que los funcionarios con discapacidad, sin discriminación alguna, se capaciten y se superen en el desempeño del cargo y hagan carrera administrativa.

Artículo 91. Menciona que la Gerencia de la División de Pensiones en coordinación con la Gerencia de la División Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, están encargadas de complementar los servicios de rehabilitación, mediante la extensión de las prestaciones sociales y económicas a las personas con discapacidad.

Artículo 98. Refiere que las unidades prestadoras de servicios de salud, deben ofrecer en sus instalaciones todas las facilidades necesarias para la comodidad, seguridad y privacidad a las personas con discapacidad que requieran de sus servicios.

Artículo 100. Aduce que los servicios que se brinden a las personas con discapacidad en las diferentes unidades prestadoras de servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros incluidos los ambulatorios y domiciliarios, deben garantizar un nivel de calidad igual al que se le brinda a los demás asegurados.

Artículo 102. Establece que la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, deben disponer de los medios de transporte necesario para los usuarios, contando con las adaptaciones conforme a las necesidades de movilidad, accesibilidad y seguridad de las personas con discapacidad.

Artículo 105. Dispone que todos los señalamientos que deban hacerse para indicar el acceso a los servicios utilizados por personas con discapacidad, deben presentarse con el símbolo internacional de acceso.

Artículo 107. Señala que la vivienda para la persona con discapacidad debe ubicarse en sitios o terrenos de poca pendiente, de preferencia planos o en planta baja, accesible desde la calle o entrada sin requerir escalones, gradas o rampas de gran extensión; y recomienda una ubicación cercana a servicios comunales y transporte público.

Artículos 108 al 120. Indican el diseño que, para las personas con discapacidad, deberán tener el espacio interior y exterior de la vivienda, el acceso a la vivienda, el dormitorio principal, los lavadores y fregaderos, la cocina, las puertas, las ventanas, el cuarto de baño, los controles de ventanas, los estantes, las pañeras, los toma corrientes, los lavatorios, la ducha, etc.

Artículos 121 al 132. Contienen el diseño que deben tener los camellones centrales, los pasos peatonales, las pendientes, las aceras, las rampas en las aceras, las señales y salientes, los semáforos peatonales, los postes, parquímetros e hidrantes, etc.

Artículos 133 al 152. Aducen el diseño que deben tener los pasamanos, las escaleras, los pisos antiderrapantes, el contraste de coloración, la iluminación artificial, las barandas de seguridad, los sótanos, las puertas, los pasillos, los umbrales, los sanitarios, los inodoros, las duchas, los teléfonos públicos, los estantes los anaqueles, la entrada a edificios, los ascensores, etc.

Artículo 153. Refiere que el ente rector en materia de turismo debe velar porque, en los hoteles e instalaciones afines, todas las habitaciones sean accesibles.

Artículo 154. Establece que todo establecimiento público y privado de atención al público que disponga de estacionamientos, deberá contar con dos espacios como mínimo o el 5% del total de espacios disponibles, destinados a vehículos conducidos por personas con discapacidad o que les transporten.

Artículo 162. Indica que todas las estaciones terminales o paradas intermedias de servicio terrestre, marítimo, aéreo o ferroviario de importancia, deben estar provistas de un andén de piso al vehículo o medio de transporte para facilitar el acceso de las personas con movilidad reducida.

Artículo 165. Determina las características que debe tener todo vehículo de transporte colectivo de pasajeros, para hacer accesible el servicio a personas discapacitadas.

Artículo 166. Menciona que en el caso del transporte público en su modalidad taxi, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes esta obligado a incluir, en cada licitación pública de concesiones o permisos, por lo menos un 10% de vehículos adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad.

Artículo 168. Aduce que la Dirección General de Transporte Público en coordinación con el Departamento de Taxis y la Comisión Técnica de Transportes, deben implementar el servicio de radio localización, que permita a los usuarios con discapacidad solicitar, por vía telefónica, el servicio público modalidad "taxi adaptado".

Artículo 176. Señala que a persona ciega o deficiente visual que utilice el perro guía como apoyo a su movilidad, lo podrá ingresar a toda edificación pública, privada de servicio público y medio de transporte público.

Artículo 178. Contempla que los programas informativos transmitidos por los canales de televisión, públicos o privados, deben contar con los servicios de apoyo, inclusive intérpretes o mensajes escritos en las pantallas de televisión, para garantizarles a las personas con deficiencias auditivas el ejercicio de su derecho de informarse.

Artículo 180. Obliga al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, a proveer los servicios de apoyo y desarrollar todas las adaptaciones que sean requeridas para que todas las personas con discapacidad

puedan participar o disfrutar de todas las actividades que promueva, organice, autorice y supervise.

Artículo 182. Considera como acto discriminatorio el hecho de que, en razón de la discapacidad, se le niegue a una persona participar en actividades culturales, deportivas y recreativas que promuevan o realicen las instituciones públicas o privadas.

2.4. Código Civil de Costa Rica ²¹³

El Código Civil de Costa Rica dispone, en resumen, lo siguiente:

Artículo 41. Establece que los actos o contratos que se realicen sin capacidad volitiva y cognoscitiva serán relativamente nulos, salvo que la incapacidad esté declarada judicialmente, en cuyo caso serán absolutamente nulos.

Artículo 47. Contempla que las imágenes y fotografías, con roles estereotipados que refuercen actitudes discriminantes hacia sectores sociales no pueden ser publicadas, reproducidas, expuestas ni vendidas en forma alguna.

Artículo 595. Indica que el testador podrá disponer libremente de sus bienes, con tal de que deje asegurados los alimentos por toda la vida, si el hijo tiene una discapacidad que le impida valerse por sí mismo.

2.5. Código de Familia de Costa Rica ²¹⁴

El Código de Familia de Costa Rica establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 15. Dispone que es anulable el matrimonio de quien carezca, en el acto de celebrarlo, de capacidad volitiva o cognoscitiva.

Artículo 18. Establece que el matrimonio celebrado por las personas que carezcan de capacidad volitiva o cognoscitiva, quedará revalidado sin necesidad de declaratoria expresa por el hecho de que la persona recupere su capacidad volitiva o cognoscitiva.

Artículo 169. Determina que deberán darse alimentos los hermanos a los hermanos que padezcan una discapacidad que les impida valerse por sí mismos; los abuelos a nietos que por tener una discapacidad, no puedan

²¹³El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
<http://www.cejamericas.org/doc/legislacion/codigos/cr-codcivil2.pdf>

²¹⁴El documento se puede consultar en la siguiente dirección de internet:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2300.pdf>

valerse por sí mismos; y los bisabuelos a los bisnietos que por una discapacidad no puedan valerse por sí mismos.

Artículo 181. Refiere que cuando la persona llamada preferentemente por la ley a tutela, no pudiere ejercerla por ser menor o estar incapacitado, conserva sus derechos para cuando desaparezca su incapacidad.

Artículo 187. Prohíbe que sea tutor la persona declarada en estado de interdicción, o la persona que presente una discapacidad que le dificulte tratar personalmente los negocios propios.

Artículo 230. Indica que están sujetos a curatela, los presenten una discapacidad intelectual, mental, sensorial o física que les impida atender sus propios intereses aunque tengan intervalos de lucidez.

Artículo 235. Señala la obligación del curador de cuidar que el incapaz adquiera o recobre su capacidad mental o física.

2.6. Código de Comercio de Costa Rica²¹⁵

El Código de Comercio de Costa Rica dispone, en resumen, lo siguiente:

Artículo 413. Aduce que los contratos que por disposición de la ley deban consignarse por escrito, llevarán las firmas originales de los contratantes. Si alguno de ellos no puede firmar, lo hará a su ruego otra persona, con la asistencia de dos testigos a su libre elección. La persona ciega o con deficiencias visuales que lo requiera firmará por sí misma en presencia de dos testigos a su libre elección.

2.7. Código Penal de Costa Rica²¹⁶

El Código de Penal dispone, en resumen, lo siguiente:

Artículo 101. Menciona como medidas curativas el ingreso en un hospital psiquiátrico, el ingreso en un establecimiento de tratamiento especial educativo, y el someterse a un tratamiento psiquiátrico.

Artículo 102. Prevé que en servicios psiquiátricos o establecimientos de tratamiento especial educativo, se internarán los enfermos mentales, toxicómanos habituales, alcohólicos y sujetos de imputabilidad disminuida que hayan intentado suicidarse.

²¹⁵El documento puede consultarse en al siguiente dirección de internet:
http://www.casadelosriscos.com/documentos/codigo_comercio_costa_rica.pdf

²¹⁶El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
http://www.aiamp.net/fichasaiamp/costarica/codigo_penal_cr.pdf

Artículo 123. Contempla la pena de prisión de 3 a 10 años a quien produzca una lesión que cause una disfunción intelectual, sensorial o física o un trastorno emocional severo que produzca incapacidad permanente para el trabajo, pérdida de sentido, de un órgano, de un miembro, imposibilidad de usar un órgano o un miembro, pérdida de la palabra o pérdida de la capacidad de engendrar o concebir.

Artículo 184. Penaliza con prisión de seis meses a 2 años, a quien sustraiga a una persona sin capacidad volitiva o cognoscitiva, del poder de sus padres, guardadores, curadores, tutores o personas encargadas o el que lo retenga contra la voluntad de estos.

Artículo 185. Dispone la pena de prisión de un mes a 2 años o una multa, al padre, adoptante, tutor o guardador de una persona que no pueda valerse por sí misma, que deliberadamente, mediando o no sentencia civil, omita prestar los medios indispensables de subsistencia a los que está obligado.

Artículo 237. Establece la pena de prisión de 1 a 4 años a quien con ánimo de lucro y abusando de las necesidades, pasiones o inexperiencia de una persona con deficiencias de su capacidad cognoscitiva o volitiva, lo induzca a realizar un acto que importe efectos jurídicos perjudiciales a él o a un tercero.

Artículo 404. Determina la pena de multa para el encargado de una persona declarada en estado de interdicción o con evidente falta de capacidad volitiva y cognoscitiva, que descuide su vigilancia, si ello representa un peligro para sí misma o para los demás, o el encargado que no avise a la autoridad cuando la persona en mención se sustraiga a su custodia.

Artículo 406. Refiere la pena de multa a quien ponga en manos de una persona con discapacidad cognoscitiva o volitiva cualquier arma, objeto peligroso, material explosivo o sustancia venenosa o los deje a su alcance.

2.8. Ley Orgánica del Notariado ²¹⁷

La Ley del Notariado dispone, en resumen, lo siguiente:

Artículo 86. Indica que los testimonios notariales deben ser extendidos en papel común o papel para escritura en braille.

²¹⁷Véanse las reformas en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

2.9. Ley Fundamental de Educación ²¹⁸

La Ley Fundamental de Educación establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 27. Señala que la educación especial es el conjunto de apoyos y servicios a disposición de los alumnos con necesidades educativas especiales.

2.10. Ley General de Salud ²¹⁹

La Ley General de Salud establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 13. Aduce que los niños que presenten discapacidades físicas, sensoriales, intelectuales y emocionales gozarán de servicios especializados.

Artículo 29. Menciona que las personas con trastornos emocionales severos, podrán someterse voluntariamente a tratamiento especializado ambulatorio o de internamiento en los servicios de salud y deberán hacerlo cuando lo ordene la autoridad competente.

Artículo 31. Prevé que las personas con trastornos emocionales severos que voluntariamente se encuentren internados en un hospital por orden judicial, podrán salir del establecimiento, cuando su salida no involucre peligro para la salud o la vida del paciente o de terceros.

2.11. Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres ²²⁰

La Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 67 bis. Contempla que en el caso de una persona con discapacidad, el procedimiento para obtener el certificado de idoneidad para conducir un vehículo, no podrá ser diferente del que utilice el resto de los conductores.

²¹⁸El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
<http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/lex/4970-04/600.pdf>

²¹⁹El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
<http://www.ccad.ws/documentos/legislacion/CR/L-5395.pdf>

²²⁰El documento se puede consultar en la siguiente dirección de internet:
www.iafa.go.cr/Leyes%20y%20Reglamentos/LEYDETRANSITO.doc

2.12. Ley de Pensiones Alimenticias ²²¹

La Ley de Pensiones Alimenticias establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 10. Dispone que, tienen personería para demandar alimentos en favor de mayores de edad que por su discapacidad no tienen acceso a la presentación personal de los trámites judiciales, tanto sus representantes legales como sus simples guardadores.

Artículo 11. Establece que en caso de personas con discapacidad abandonadas que no tengan acceso a la presentación personal de los trámites judiciales, los agentes judiciales podrán actuar de oficio o a instancia o denuncia del Patronato Nacional de la Infancia, de sus juntas provinciales, la Procuraduría de la Familia o los jefes de los establecimientos que tengan la guarda, custodia o protección de los demandantes.

2.13. Ley Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Profunda (Ley 7125) ²²²

La Ley de Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Profunda prevé, en resumen:

Artículo 1. Determina que las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, que se encuentren en estado de abandono, o cuyas familias carezcan de recursos económicos, tienen derecho a una pensión vitalicia equivalente al menor salario mínimo legal mensual fijado por el Poder Ejecutivo.

2.14. Ley del Patronato Nacional de Ciegos (Ley 2171) ²²³

La Ley del Patronato Nacional de Ciego contempla, en resumen, lo siguiente:

Artículo 1. Crea el Patronato Nacional de Ciegos, organismo cuya finalidad es la de brindar protección a todas las personas ciegas.

²²¹El documento se puede consultar en la siguiente dirección de internet:

[http://ns.ulatina.ac.cr/~chrquepo/derecho_familia/1620_-_ley_de_pensiones_alimenticias_\(derogada_por_ley_7654,_excepto_el_segundo_p_rrafo_del_art_culo_34\).htm](http://ns.ulatina.ac.cr/~chrquepo/derecho_familia/1620_-_ley_de_pensiones_alimenticias_(derogada_por_ley_7654,_excepto_el_segundo_p_rrafo_del_art_culo_34).htm)

²²²El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:

<http://www.cnree.go.cr/images/stories/Ley7125.pdf>

²²³El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:

http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley_2171.pdf

Artículo 2. Refiere que la persona ciega es aquella que con lentes correctivos no posee una agudeza visual, de más de 20 - 200 o 6- 60 en la gráfica de Snellen o cuyo campo visual esté disminuido a menos de 20 grados y ciega total, a toda persona que no percepción de luz.

Artículo 14. Indica que las funciones del Patronato Nacional de Ciegos son las siguientes:

- a) Unificar la causa social del ciego con miras a su protección, habilitación o rehabilitación;*
- b) Levantar censos sobre la población ciego del país, de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas y Censos;*
- c) Velar porque los reglamentos y planes de estudios necesarios para la rehabilitación de los invidentes, sean acordes con las necesidades reales de este grupo.*
- d) Controlar todas las campañas tendientes a recoger fondos para los ciegos y velar por el correcto destino de los mismos;*
- e) Gestionar rebajas hasta de un 50% en las tarifas de transporte nacional e internacional para los ciegos, en las empresas del Estado y en las particulares;*
- f) Autorizar la realización de las campañas a favor de los ciegos, de conformidad con los reglamentos que al efecto dicte;*
- g) Actuar como asesor del Estado y de sus instituciones cuando algún organismo les solicite ayuda para los ciegos;*
- h) Realizar campañas profilácticas y de prevención.*

Artículo 18. Señala que toda persona ciega que desee obtener el título de Bachiller en Humanidades, puede usar del sistema Braille para realizar las pruebas de suficiencia, o llevar un lector para revisar lo escrito o mimeografiado.

Artículo 19. Aduce que los estudiantes, parcial o totalmente ciegos, cuyas calificaciones y conducta así lo ameriten, tienen el derecho de ingresar a todas aquellas instituciones docentes no especializadas para los ciegos siempre que los cursos y estudios signifique en adelanto seguro en su habilitación o rehabilitación.

Artículo 21. Otorga el derecho a las personas ciegas que deseen dedicarse al comercio, de instalar pequeños puestos en Edificio del estado sitios públicos, para la venta de cigarrillos, periódicos, revistas y otros artículos similares, previo permiso de la autoridad respectiva.

Artículo 25. Menciona que los perros lazarillos, cuando acompañen a un ciego, tendrán libre acceso a toda clase de transportes y sitios públicos.

Artículo 29. Obliga a todo padre o encargado de menores ciegos, de poner el hecho en conocimiento del Patronato.

2.15. Ley del Patronato Nacional de Rehabilitación (Ley 3695)²²⁴

La Ley del Patronato de Rehabilitación establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 1. Crea el Patronato Nacional de Rehabilitación, como organismo de servicio público con personalidad jurídica, el cual tiene a su cargo la administración del “Hogar de Rehabilitación, Santa Ana”, para los niños lisiados por la poliomielitis u otras enfermedades que produzcan secuelas similares.

2.16. Ley que Autoriza la Concesión del Servicio de Fotocopiado para Discapacitados²²⁵

La Ley que Autoriza la Concesión del Servicio de Fotocopiado para Discapacitados establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 2. Prevé la autorización a las instituciones públicas para que contraten los servicios de fotocopiado, grabación digital e impresión, con las organizaciones de personas con discapacidad. Para favorecer a esas organizaciones, las instituciones públicas les otorgarán el derecho preferente de prestar los servicios a particulares en las instalaciones institucionales.

Artículo 4. Aclara que los servicios de fotocopiado, grabación digital e impresión deben prestarse con eficiencia y según los principios y las condiciones contractuales; en caso contrario, la institución puede dejar sin efecto la concesión, quedando en libertad de iniciar el proceso de nuevo.

²²⁴El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley_3695.pdf

²²⁵El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet:
<http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley7814.pdf>

2.17. Ley del Impuesto Sobre la Renta²²⁶

La Ley del Impuesto Sobre la Renta, del 21 de abril de 1988, establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 8. Contempla que son deducibles a la renta bruta los sueldos, los sobresueldos, los salarios, las bonificaciones, las gratificaciones, las regalías, los aguinaldos, los obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados, siempre y cuando proceda y se hayan hecho las retenciones y enterado los impuestos correspondientes. Además, dispone que podrá deducirse una cantidad igual adicional a la que se pague por dichos conceptos a las personas lisiadas que presenten limitaciones físicas graves.

2.18. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas²²⁷

La Asamblea Legislativa de Costa Rica decretó la Ley 8661, vigente desde el 29 de septiembre de 2008, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo. Dicha convención establece, en resumen, lo siguiente:

Artículo 1. Determina que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Además, refiere que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 2. Indica que por “discriminación por motivos de discapacidad” se entiende cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en

²²⁶El documento puede consultarse en la siguiente dirección de internet: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7092.PDF>

²²⁷El documento puede consultar en la siguiente dirección de internet: <http://www.cnree.go.cr/images/stories/Ley8661.pdf>

igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

Artículo 3. Señala que los principios de la Convención son: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Artículo 4. Aduce las obligaciones a las cuales se comprometen los Estados firmantes, entre otras:

a) A asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

b) Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de tales derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

c) En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, se comprometen a celebrar consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

d) A que nada de lo dispuesto en la Convención afecte a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado.

e) A no restringir ni derogar ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas o existentes en los Estados Partes en los reglamentos o la costumbre con el pretexto

de que en la Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

Artículo 5. Reconoce que todas las personas son iguales ante la ley prohíbe toda discriminación por motivos de discapacidad.

Artículo 6. Menciona que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, se deberán adoptar medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Artículo 7. Prevé que los Estados Partes habrán de tomar todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas.

Además, contempla que los Estados Partes tendrán que garantizar que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten.

Artículo 8. Compromete a los Estados Partes a sensibilizar a la sociedad, mediante medidas precisas, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas; para luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; y promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

Artículo 9. Obliga a los Estados firmantes a adoptar diversas medidas precisas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Artículo 10. Dispone que los Estados Partes deben reafirmar el derecho inherente a la vida de todos los seres humanos, y los obliga a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de ese derecho por las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 11. Establece que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

Artículo 12. Determina que los Estados Partes deben reafirmar que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 13. Refiere la obligación de los Estados Partes de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

Artículo 14. Obliga a los Estados Partes a asegurar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona; no se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad.

Artículo 15. Indica que los Estados Partes deben tomar todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole que sean efectivas para evitar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, sean sometidas a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 16. Señala que los Estados Partes tienen que adoptar todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género.

Asimismo, los obliga a tomar todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación,

violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección.

Y, también les exige adoptar legislación y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.

Artículo 17. Aduce el derecho de toda persona con discapacidad a que se respete su integridad física y mental en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 18. Constriñe a los Estados Partes a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la libertad de desplazamiento, a la libertad para elegir su residencia y a una nacionalidad, en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 19. Manda a los Estados Partes a reconocer el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad,

Artículo 20. Menciona el deber de los Estados Partes de adoptar medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible.

Artículo 21. Prevé la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan.

Artículo 22. Contempla que ninguna persona con discapacidad, independientemente de cuál sea su lugar de residencia o su modalidad de convivencia, será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, o de agresiones ilícitas contra su honor y su reputación. Las personas con discapacidad tendrán derecho a ser protegidas por la ley frente a dichas injerencias o agresiones.

Además, constriñe a los Estados Partes a proteger la privacidad de la información personal y relativa a la salud y a la rehabilitación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 23. Dispone el deber de los Estados Partes a tomar medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales. Además, a garantizar los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad en lo que respecta a la custodia, la tutela, la guarda, la adopción de niños o instituciones similares, cuando esos conceptos se recojan en la legislación nacional.

De igual forma, manda a los Estados Partes a asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan los mismos derechos con respecto a la vida en familia.

Artículo 24. Establece el mandato de los Estados Partes de reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la educación, y a realizar diversas medidas para que tengan acceso igualitario a la educación.

Artículo 25. Determina el compromiso de los Estados Partes de reconocer que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad; y los obliga a adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud.

Artículo 26. Exige que los Estados Partes adopten medidas efectivas y pertinentes, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

Artículo 27. Refiere el deber de a los Estados Partes a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Asimismo, compromete a los Estados Partes a asegurar que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni

servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

Artículo 28. Indica que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuada, y la mejora continua de sus condiciones de vida. Asimismo, señala que aquellos habrán de adoptar las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de dicho derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

Por otro lado, aduce que los Estados Partes tienen que reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y tendrán que adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho.

Artículo 29. Confiere a los Estados Partes la obligación de garantizar, a las personas con discapacidad, los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás.

Artículo 30. Menciona el compromiso de los Estados Partes a reconocer: el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida cultural; el derecho de desarrollarse y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual; a adoptar medidas pertinentes, a fin de asegurar que las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan una barrera excesiva o discriminatoria para el acceso de las personas con discapacidad a materiales culturales; etc.

Artículo 31. Prevé el deber de los Estados Partes a recopilar información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la Convención. Tal información sirve de ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

Además, los compromete a difundir las estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas.

Artículo 32. Contempla que los Estados Partes reconocen la importancia de la cooperación internacional y su promoción, en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos el propósito y los objetivos de la Convención, y deberán tomar las medidas

pertinentes y efectivas a este respecto, entre los Estados y, cuando corresponda, en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, en particular organizaciones de personas con discapacidad.

Artículo 33. Establece a los Estados Partes las obligaciones de designar uno o más organismos gubernamentales encargados de las cuestiones relativas a la aplicación de la Convención; y de mantener, reforzar, designar o establecer, a nivel nacional, un marco, que conste de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención.

Artículo 34. Determina la creación de un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité), así como la forma en que habrá de integrarse.

Artículo 35. Refiere la obligación de los Estados Partes a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la Convención y sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte de que se trate.

Luego, los compromete a presentar informes, al menos cada cuatro años, y en las demás ocasiones en que el Comité lo solicite.

Artículo 36. Indica la forma en que se desarrolla el proceso de comunicación entre el Comité y los Estados Partes.

Artículo 37. Señala la obligación de los Estados Partes de cooperar con el Comité y ayudar a sus miembros a cumplir su mandato.

Artículo 38. Regula la relación del Comité con otros organismos internacionales.

Artículo 39. Aduce la obligación del Comité de informar cada dos años a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social sobre sus actividades.

Artículo 40. Menciona la obligación de los Estados Partes de reunirse periódicamente en una Conferencia, a fin de considerar todo asunto relativo a la aplicación de la Convención.

Artículo 41. Prevé que el Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario de la Convención.

Artículo 42. Contempla que la Convención esta abierta a la firma de todos los Estados y las organizaciones regionales de integración en la

Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, desde el 30 de marzo de 2007.

Artículo 43. Dispone que la Convención esta sujeta a la ratificación de los Estados signatarios y a la confirmación oficial de las organizaciones regionales de integración signatarias; y que estará abierta a la adhesión de cualquier Estado u organización regional de integración que no la haya firmado.

Artículo 44. Establece que, por “organización regional de integración”, debe entenderse la organización constituida por Estados soberanos de una región determinada a la que sus Estados miembros hayan transferido competencia, respecto de las cuestiones regidas por la Convención.

Artículo 45. Determina que la Convención entra en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 46. Refiere que no se permiten reservas incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención.

Artículo 47. Indica que los Estados Partes pueden proponer enmiendas a la Convención y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas, así como el procedimiento que habrá de seguirse

Artículo 48. Señala que los Estados Partes podrán denunciar la Convención mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas;

Artículo 49. Aduce que el texto de la Convención se difundirá en formatos accesibles.

Artículo 50. Menciona que los textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso de la Convención, son igualmente auténticos.

2.19. Día Nacional de la Persona con Discapacidad

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, en la Ley 8671 del 16 de octubre de 2008, declaró el día 29 de mayo de cada año como Día Nacional de la Persona con Discapacidad.

IV. AUSTRALIA

Australia es un país que igualmente cuenta con una legislación muy avanzada en materia de combate a la discriminación hacia las personas que sufren de alguna discapacidad, tal y como se advierte a continuación:

3.1. Ley de Discriminación por Discapacidad (Ley 135) ²²⁸

Es un ordenamiento jurídico que data de 1992. Proporciona protección para todas las personas en Australia contra la discriminación por motivos de discapacidad.

Dispone la discriminación por motivos de discapacidad ocurre cuando las personas con discapacidad reciben un trato menor que las personas sin discapacidad. Asimismo, se produce cuando las personas sin discapacidad reciben un trato menos justo porque son familiares, amigos, cuidadores, compañeros de trabajo o socios de una persona con una discapacidad.

Áreas de protección

La Ley de Discriminación por discapacidad extiende su aplicación hacia diversas áreas de la vida, a saber:

- Empleo. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad cuando alguien está tratando de conseguir un empleo.
- Educación. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad cuando alguien se inscriba en una escuela o universidad.
- Acceso a las instalaciones públicas. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad en las bibliotecas, lugares de culto, oficinas gubernamentales, hospitales, restaurantes, tiendas u otras instalaciones utilizadas por el público.
- El suministro de bienes, servicios e instalaciones. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad, por ejemplo cuando una persona quiere productos o servicios de tiendas, o en lugares de entretenimiento, cafés, tiendas de vídeo, bancos, abogados, departamentos gubernamentales, médicos, hospitales.

²²⁸ Véase la siguiente dirección de internet: http://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/dda_guide/dda_guide.htm&ei=__n7S9n9OYH88AabocT1BQ&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=3&ved=0CCwQ7gEwAg&prev=/search%3Fq%3DDisability%2BDiscrimination%2BAct%2B1992%26hl%3Des%26sa%3DG

- Alojamiento. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad, al momento de alquilar una habitación en una pensión, unidad de piso o en una casa.
- La compra de tierras. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad al comprar una casa, un terreno.
- Actividades de los clubes y asociaciones. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad, por ejemplo, cuando una persona desee entrar o unirse a un club social (como un club deportivo), o cuando una persona ya es miembro.
- Deporte. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad, cuando se quiera practicar o ya se esté practicando un deporte.
- Administración de la Comunidad leyes y programas del Gobierno. Vigila que no se cometan actos de discriminación por discapacidad, al solicitar información sobre los derechos del gobierno, de los programas gubernamentales.

Por otro lado, el referido ordenamiento jurídico elabora una amplia definición de lo que debe entenderse por discapacidad. Indica que la discapacidad incluye el aspecto físico, intelectual, psiquiátrico, sensorial, neurológico, dificultades de aprendizaje, desfiguración física, así como la presencia en el cuerpo de organismos que causen enfermedades. La razón de hacer tan amplia su definición, es porque busca garantizar que todas las personas que sufran una discapacidad estén protegidas por la ley.

Circunstancias de protección en específico

De manera específica, la Ley protege las siguientes circunstancias:

- A la persona que sufre una discapacidad actual.
- A la persona que sufrió una discapacidad.
- A la persona que es propensa a sufrir una discapacidad.
- A la persona que la gente cree que está infectada de VIH.
- A la persona que está acompañada por un asistente, intérprete o lector, o por un animal entrenado, como un perro guía o de audición.
- A la persona que usa un equipo o la ayuda, tales como una silla de ruedas o un audífono.
- A la persona que tiene algún tipo de conexión personal con una persona con una discapacidad como familiares, amigos, cuidadores y

compañeros de trabajo, si son objeto de discriminación debido a esa conexión o relación.²²⁹

Protección laboral

La Ley determina que toda persona con discapacidad tiene derecho a las oportunidades de empleo como una persona sin discapacidad.

En ese sentido, los patrones tienen el deber de ofrecer igualdad de oportunidades de empleo para todos. Esto significa que si una persona con discapacidad puede realizar las actividades esenciales o necesidades inherentes de un trabajo, entonces debe considerarse para hacer ese trabajo como cualquier otro.²³⁰

Por otro lado, la ley refiere la posibilidad de que el patrón realice modificaciones en el lugar de trabajo, por ejemplo:

- Realizar cambios en el lugar de trabajo si el trabajador los necesita para realizar las actividades esenciales del trabajo, cuando el trabajador es discapacitado pero es la mejor para el trabajo que está desempeñando.
- Proporcionar un intérprete de lenguaje de signos para una persona de pérdida o disminución del habla.
- Hacer rampas o proporcionar luces intermitentes para alertar a las personas con pérdida auditiva.
- Reducir un banco de trabajo o proporcionar la prestación de una pantalla de ordenador ampliada.

No obstante lo anterior, la ley reconoce que tales cambios pueden ser muy difíciles para el empresario. Si éste justifica que ello es así, entonces quedará liberado de realizar tales ajustes.

Protección educativa

Una persona con una discapacidad tiene derecho a estudiar en cualquier institución educativa de la misma manera que cualquier otro estudiante.

²²⁹Por ejemplo cuando un padre es negado un trabajo porque el empleador asume o tendrá que dejar de trabajar para cuidar de un niño con una discapacidad; o cuando a alguien se le el acceso a un restaurante porque están con un amigo que tiene una discapacidad; o cuando un trabajador es molestado por trabajar con una persona con una discapacidad, etc.

²³⁰Por ejemplo, una actividad esencial u obligación inherente para un trabajo de telefonista es la capacidad de comunicarse por teléfono. Pero no es una obligación inherente el sostener el teléfono con la mano.

La Ley prohíbe que cualquier autoridad educativa discrimine a alguien porque esa persona tenga una discapacidad. Ello incluye a todas las instituciones públicas y privadas de educación, escuelas primarias y secundarias, colegios y universidades privadas.

Para tal efecto, los educadores deben ofrecer a una persona con discapacidad las mismas oportunidades educativas que a los demás; asimismo, tienen que basar sus decisiones en la capacidad de una persona para cumplir con los requisitos esenciales del curso, mas no hacer suposiciones sobre lo que una persona puede o no puede hacer debido a la discapacidad.

En específico, el citado ordenamiento jurídico protege a las personas con discapacidad contra la discriminación en la educación, en las siguientes áreas:

- Admisión Rechazar o no aceptar la solicitud de admisión de una persona por virtud de su discapacidad; así como considerar a una persona con discapacidad como un estudiante de menores condiciones favorables.
- Acceso. Negar o limitar el acceso a personas con discapacidad, por ejemplo, que no se le permita asistir a excursiones o disfrutar de deportes de la escuela; así como expulsar a una persona debido a su discapacidad.
- Acoso. Humillar con comentarios o acciones a la persona discapacitada.

Ahora bien, cuando una persona discapacitada cumple con los requisitos de entrada esenciales, entonces los educadores deben realizar los cambios o ajustes razonables que dicha persona discapacitada necesite para recibir su educación. Por ejemplo, un estudiante que no puede realizar disecciones en un curso de biología porque el banco es demasiado alto. La capacidad de llegar a una cierta altura no es una parte esencial de la disección. El estudiante sería perfectamente capaz de realizar dicha tarea si se le proporciona una mesa baja.

Los ajustes razonables pueden consistir en:

- Modificar las instalaciones educativas. Por ejemplo, hacer rampas o modificar los salones para que las clases sean en locales accesibles a la persona con una discapacidad.

- Modificar o suministro de equipo. Por ejemplo, reducir las mesas de laboratorio, ampliar la pantalla del ordenador, etc.
- Modificar los procedimientos de evaluación. Por ejemplo, tener en cuenta los métodos de examen alternativos, como son los exámenes orales, o permitir tiempo adicional para que una persona con discapacidad termine de escribir el examen.

Empero, la ley eximen a los educadores la relación de tales cambios, siempre y cuando muestren que las modificaciones son demasiado difíciles.

Protección en la compra de bienes y utilización de servicios

La ley menciona que una persona con discapacidad tiene derecho a obtener bienes, servicios o instalaciones de la misma manera que las personas sin discapacidad.

En ese sentido, los proveedores de bienes, servicios o instalaciones no pueden:

- Negarse a proporcionar a las personas con discapacidad bienes, servicios o instalaciones. Por ejemplo, a una persona que tiene un perro guía no puede negársele el servicio en un restaurante; o, a una persona no se le debe negar el tratamiento en un hospital porque él o ella es VIH positivo.
- Proporcionar bienes, servicios o instalaciones en condiciones menos favorables. Por ejemplo, que un taxi cobre una tarifa mayor a una persona con discapacidad porque él o ella usa una silla de ruedas.
- Negar a una persona con discapacidad su derecho a entrar en los locales de los proveedores de bienes, servicios o instalaciones, si las personas sin discapacidad pueden hacerlo.

Protección en el ámbito deportivo

La ley prevé que toda persona con discapacidad tiene derecho a participar en las actividades deportivas en la misma forma que las personas sin discapacidad.

Ello significa que una persona con discapacidad no debe ser excluida de la competición de un deporte si él o ella es capaz de jugar el deporte, o si es seleccionado para jugar el deporte sobre la base de sus aptitudes y habilidades.

Protección para formar parte de clubes y asociaciones

La ley contempla que toda persona con discapacidad tiene derecho a ser miembro de un club o asociación en la misma forma que una persona sin discapacidad. Esto incluye asociaciones deportivas, clubes sociales, el teatro o grupos musicales, los partidos políticos, asociaciones empresariales y grupos de auto ayuda.

En consecuencia, es contrario a la ley que los clubes o las asociaciones discriminen a una persona por razón de su discapacidad. Esto significa que los clubes y las asociaciones no pueden:

- Negarse a aceptar una solicitud de ingreso de una persona con una discapacidad.
- Proporcionar una membresía en condiciones menos favorables.
- Limitar el acceso a una persona a los beneficios y las actividades ofrecidas por el club o la asociación, porque esa persona tiene una discapacidad.

Protección de un lugar para vivir

La ley dispone que una persona con discapacidad tiene derecho a adquirir una vivienda de la misma manera como las personas sin discapacidad. Esto incluye el alquiler, o la compra de una casa, o la renta de una habitación en una pensión, hotel o motel.

En ese orden de ideas, es ilegal que los agentes inmobiliarios, propietarios y otros proveedores de alojamiento que discriminen a una persona debido a su discapacidad. Esto significa que los proveedores de alojamiento no pueden:

- Rechazar una solicitud de alojamiento de una persona con una discapacidad.
- Proporcionar a persona con discapacidad alojamiento en condiciones menos favorables y condiciones. Por ejemplo, no permitir su perro guía en un piso alquilado.
- Colocar la solicitud de una persona con discapacidad en la parte inferior de la lista.

Por su parte, los agentes o propietarios de tierras no pueden:

- Negarse a vender las tierras y los bienes de una persona con una discapacidad.
- Ofertar la tierra y los bienes a una persona con discapacidad en condiciones menos favorables.

Protección en las vías de entrada y salida

La ley establece que toda persona con discapacidad tiene derecho a tener acceso a los lugares utilizados por el público. Los lugares utilizados por el público incluyen: senderos públicos y pasarelas, instituciones educativas, tiendas y grandes almacenes, bancos, cooperativas de crédito, sociedades, parques, piscinas públicas, baños públicos, centros comerciales y peatonales, cafés, restaurantes, teatros y otros lugares de entretenimiento, oficinas de abogados y servicios jurídicos, bibliotecas, instalaciones deportivas, clubes deportivos, oficinas gubernamentales, el transporte público, consultorios médicos, hospitales, peluquerías, salones de belleza, etc.

En ese sentido, todas las áreas e instalaciones abiertas al público deben estar disponibles para las personas con discapacidad. Por ejemplo, las Instalaciones en esos lugares deben ser accesibles para sillas de ruedas, o tener ascensor con botones al alcance, etc.

Es de señalar que cualquier violación a las estipulaciones anteriores, puede dar lugar a una queja ante la Comisión de Derecho Humanos de Australia.

3.2. Comisión de Derechos Humanos de Australia

Es el organismo que en Australia se encarga de proteger los derechos humanos en contra de cualquier violación.

Para ello, reciben las denuncias que las personas presentan respecto de alguna violación a sus derechos humanos. El Presidente de la Comisión está facultado para investigar la denuncia y tratar de resolver la queja mediante la conciliación.

Cabe aclarar que la Comisión no es un tribunal y no puede determinar que la discriminación ha ocurrido. El papel de la Comisión es conseguir que ambas partes resuelvan el problema.

Una vez que se recibe la queja, la Comisión se pone en contacto con el reclamante para obtener más información acerca de la queja.

Después, la Comisión notifica al demandado de la queja en su contra y le entrega una copia de ella. La Comisión debe solicitar al demandado información específica o una respuesta detallada del contenido de la queja.

Luego, la Comisión comunica al quejoso lo que el demandado ha dicho en su contestación.

Posteriormente, la Comisión invita a las partes a participar en la conciliación del asunto.

La conciliación es un proceso informal que permite que ambas partes dialoguen acerca del problema que existe y traten de encontrar una manera de resolver el asunto.

La conciliación no es como una audiencia en la corte. El mediador no decide quién tiene razón o no. El mediador está ahí para garantizar que el proceso sea justo y para ayudar a ambas partes a debatir y negociar una solución. Asimismo, el mediador puede aportar información acerca del contenido e interpretación de la ley.

La conciliación puede tener lugar en una reunión cara a cara llamada "conferencia de conciliación" o por medio de una conferencia telefónica. En algunos casos las quejas se pueden resolver mediante un canje de cartas o haciendo pasar mensajes a través del mediador.

El mediador decide cómo se ejecutará el proceso de conciliación. El quejoso puede llevar una persona de apoyo o un abogado para auxiliarle en el proceso de conciliación. Si necesita asistencia especial, como una lengua o intérprete de lenguaje de signos, la Comisión puede arreglar esa situación.

Es de mencionar que la conciliación es un proceso confidencial en el que la Comisión no puede proporcionar información de lo que se dice o se hace en la conciliación ante el órgano jurisdiccional.

Si la queja no se resuelve, la Comisión puede solicitar más información antes de tomar una decisión final sobre la queja. Pero si el Presidente de la Comisión está convencido de que una denuncia no puede ser resuelta, la queja se dará por terminada. El Presidente también puede poner fin a una denuncia por otras razones, por ejemplo, cuando el Presidente está convencido de que una queja carece de sustancia o ya ha sido tratada adecuadamente.

3.3. Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad

Australia firmó la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas en el año de 2008.²³¹ Para el 2009, estaba dispuesta a suscribir su Protocolo Opcional, un documento que establece mecanismos para la denuncia de los incumplimientos de este tratado. Al firmar dicho protocolo, ello supone que ciudadanos australianos e inmigrantes en aquel país podrán acudir a Naciones Unidas en casos de

²³¹El contenido de la convención ya fue tratado en el numeral 2.18 del capítulo anterior, de tal suerte que no se aborda su contenido en obviedad de innecesarias repeticiones.

discriminación por discapacidad, cuando una vez agotados los recursos legales en Australia no logran resolverlos.²³²

3.4. Las Normas de los Servicios para Personas Discapacitadas y su Servicio

Son reglas que les indican a los Servicios de Empleo para Personas Discapacitadas, cómo cerciorarse de estar brindando un servicio de buena calidad a las personas discapacitadas.

El Gobierno de Australia da dinero a los Servicios de Empleo para Personas Discapacitadas para ayudarlas a buscar y mantener un empleo y apoyarlas en sus empleos. A cambio de ello, el Gobierno de Australia espera que todos los servicios de Australia cumplan con las Normas.

Para que el gobierno Australiano sepa si el servicio está cumpliendo las normas, existe un equipo de auditoría que es un grupo de personas con formación especial en el tema de las Normas.

El equipo de auditoría visita el servicio todos los años para comprobar si éste cumple con las Normas, y prepara un informe luego de haber controlado todo, mismo que le indica al Gobierno de Australia si el servicio está haciendo las cosas bien.

Cuando el servicio no cumple con las normas, el Gobierno de Australia le da tiempo adicional y ayuda para arreglar las cosas.

Las Normas de los Servicios para las Personas Discapacitadas son 12, a saber:

- **Acceso al Servicio.** El servicio debe tratar bien a la persona, sin importar la edad, si es varón o mujer, el país del cuál proviene su familia, el color de piel, la religión, la necesidad de apoyo adicional que requiera
- **Necesidades individuales.** El servicio debe ayudar a la persona de la manera más apropiada para su caso y no de la manera que le resulte más fácil al servicio. Su servicio puede ayudarle a pensar en las metas laborales, a formular un plan que le ayude a alcanzar las metas, a seguir el plan, y a mantener el plan actualizado.
- **Toma de decisiones y selección.** El servicio tiene que darle opciones a la persona y escucharle sobre qué tipo de empleo quiere, y cómo se puede mejorar el servicio.
- **Privacidad, dignidad y confidencialidad.** El servicio debe tratar a la persona siempre con respeto y mantener sus datos en un lugar

²³²Véase la siguiente dirección de internet: <http://www.derechoshumanosya.org/node/758>

privado. Si el servicio quiere pasar sus datos a otros, deberá decirle a quién se los quiere pasar, la razón del porqué y preguntarle si está de acuerdo

- Participación e integración. El servicio deberá ayudar a la persona a participar en la comunidad, a usar los servicios de la comunidad, y a conseguir un empleo en la comunidad.
- Valoración de la persona. El Gobierno de Australia considera que la comunidad respeta a las personas más cuando éstas le devuelven algo a la comunidad en trabajo pago o trabajo voluntario. Entonces, el servicio debe ayudar a la persona a ser importante en la comunidad: ayudándole a encontrar empleo, ayudándole a aprender destrezas nuevas para obtener un empleo, ayudándole a mantener sus destrezas al día, y desarrollando su confianza en las destrezas y capacidades propias.
- Quejas y controversias. Si una persona presentara una queja, el servicio deberá escucharla, atenderla con gusto, ayudarla a explicar cuál es el problema, intentar resolver el problema, decirle de otras personas o sitios donde puede conversar sobre la queja. En todo caso, el servicio debe mantener la confidencialidad de la queja.
- Gestión del servicio. El servicio debe estar bien organizado y manejado. Debe mantenerse actualizado sobre las mejores maneras de trabajar con la persona, debe utilizar de la mejor manera el dinero del Gobierno de Australia, tiene que seguir mejorando, debe contar con un plan empresarial para manejar el servicio de la mejor manera posible, y mostrarle el plan empresarial si quiere verlo.
- Condiciones de empleo. Las personas discapacitadas deben tener los mismos derechos en el trabajo que todas las demás. Las condiciones de empleo son: salarios, vacaciones pagadas, licencia por enfermedad, seguridad. Cuando se empieza en un empleo nuevo, el servicio debe explicarle a la persona las condiciones del empleo y cómo se calcula el salario.
- Formación y apoyo para los destinatarios del servicio. La formación y el apoyo correctos significan que la persona tendrá las destrezas para obtener un empleo que le guste. El servicio debe darle la formación que necesite para buscar un empleo que le guste, para mantener un empleo, para aprender a desempeñar nuevas tareas y para mantener sus destrezas al día.

- Contratación, empleo y formación del personal. El servicio debe conocer las destrezas necesarias que el personal del servicio debe poseer para brindarle ayuda, buscar el personal correcto para ayudarlo y asegurarse que el personal mantenga sus destrezas al día.
- Protección de los derechos humanos y no al maltrato. El servicio debe defender los derechos de las personas en el trabajo, durante un curso de formación.
- Además, el servicio debe asegurarse que nadie pueda lastimarla, hablarle de una manera que no le guste, faltarle al respeto debido a su discapacidad. Si la persona le pide ayuda al servicio, éste tiene la obligación de hacer lo que más pueda para ayudarlo.

V. SUECIA

Suecia es un país de primer mundo que goza de un marco jurídico adelantado en materia de combate a la discriminación hacia las personas que sufren de alguna discapacidad, tal y como se advierte a continuación:

4.1. Ley Contra la Discriminación de Suecia

La Ley Contra la Discriminación, publicada el 5 de junio de 2008, establece en términos generales, lo siguiente:

Propósito

Combatir la discriminación y promover la igualdad de derechos y oportunidades sin distinción de sexo, identidad o expresión transgénero, origen étnico, religión u otra creencia, discapacidad, orientación sexual o edad.

Además, dispone que todo contrato o acuerdo que restringe los derechos o las obligaciones de alguna persona, no debe producir efecto legal alguno en ese sentido.

Definiciones

La Ley establece las siguientes definiciones:

- Discriminación directa: es la desventaja en que se encuentra una persona por ser tratada de manera menos favorable que otra persona, por cuestiones asociadas con el sexo, los aspectos étnicos, de religión u otras creencias, de identidad o expresión transgénero, de discapacidad, de orientación sexual o de edad.
- Discriminación indirecta: es la desventaja es que se encuentra una persona por la aplicación de una disposición, de un criterio o de un procedimiento que parece neutral, y que la coloca en una situación particularmente desventajosa por razón de sexo, o de grupo étnico, de identidad o expresión transgénero, de religión u otras creencias, de discapacidad, de orientación sexual o de edad; a menos que dicha la disposición, criterio o procedimiento tenga un propósito legítimo y los medios sean adecuados y necesarios para lograr ese propósito.
- Acoso: es toda conducta que viole la dignidad de la persona y que está asociada con uno de los tipos de discriminación por razón de sexo, de identidad o expresión transgénero, de etnia, de religión u

otras convicciones, de discapacidad, de orientación sexual o de edad.

- Acoso sexual: es la conducta de naturaleza sexual que viola la dignidad de alguien.
- Instrucciones para discriminar: son las órdenes o instrucciones para discriminar a alguien, en alguna de las condiciones previstas en los puntos anteriores, que se dan a alguien que está subordinado o en situación de dependencia en relación con la persona que da las órdenes o instrucciones.

Glosario

La Ley establece el siguiente glosario:

- Sexo: alguien que es una mujer o un hombre.
- Transgénero de identidad o expresión: es alguien que no se identifica a sí mismo como una mujer o un hombre, o que expresa, por su forma de vestir o de alguna otra manera, que pertenece a otro sexo.
- Etnia: origen étnico o nacional, color de piel o circunstancia similar.
- Discapacidad: es la discapacidad permanente, mental o intelectual, o la limitación física de la capacidad funcional de una persona que, como consecuencia de una lesión o enfermedad, trae consigo desde el nacimiento, o que ha surgido desde entonces, o que puede ser propensa a que surja.
- Orientación sexual: bisexual u homosexual.
- Edad: duración de la vida hasta la fecha.

Prohibición de la discriminación y las represalias en el ámbito laboral

La ley determina que un empleador no debe discriminar a una persona que es un empleado, o que pregunta sobre la aplicación para el trabajo, o que está solicitando la realización de un periodo de prácticas, o que realiza un trabajo temporal.

La prohibición de la discriminación también se aplica en los casos en que el empresario, mediante la adopción de un apoyo suficiente y medidas de adaptación, pone a un empleado, o un solicitante de empleo o a un aprendiz con una discapacidad, en una situación comparable a personas que no tienen tal discapacidad.

Las prohibiciones anteriores, no impiden que el empleador realice:

- Un trato diferenciado basado en uno de los motivos de discriminación, cuando se tome una decisión sobre el empleo, o la promoción o la educación o formación para la promoción, si esa característica constituye un requisito profesional, un propósito legítimo y que es un requisito apropiado y necesario para alcanzar dicho objetivo.
- Medidas que contribuyan a los esfuerzos para promover la igualdad entre mujeres y hombres, y que se refieren a materias que no sean de pago o de otras condiciones de empleo.
- La aplicación de límites de edad en lo que respecta al derecho a la pensión, viudez o invalidez, o beneficios en los contratos individuales o convenios colectivos.
- Un trato diferenciado por razón de edad, si hay un propósito legítimo y los medios que se utilizan son adecuados y necesarios para lograr ese propósito.

Obligación de investigar y tomar medidas contra el acoso en el ámbito laboral

La ley refiere que si un patrón tiene conocimiento de que un empleado considera que él o ella ha sido sometido, en relación con el trabajo, a hostigamiento o acoso sexual, entonces el patrón está obligado a investigar las circunstancias que rodearon el supuesto acoso, y a adoptar las medidas oportunas que, razonablemente, se puede exigir para prevenir el acoso en el futuro.

Dicha obligación también se aplica respecto a una persona que lleva a cabo un periodo de prácticas o la realización trabajo temporal.

Información sobre las calificaciones en el ámbito laboral

Le ley indica que si un solicitante de empleo no ha sido seleccionado para una entrevista, o si empleado no ha sido promovido o seleccionado para entrar a capacitación, entonces el solicitante, o empleado, según sea el caso, tiene el derecho de recibir información escrita de su empleador sobre la educación, experiencia profesional y otras características de la persona que sí fue seleccionada para la entrevista de empleo, o información de la persona que sí obtuvo el puesto de trabajo o el lugar en la capacitación.

Prohibición de la discriminación en el ámbito educativo

La ley aduce que cualquier persona física o jurídica, en la realización de las actividades educativas, no puede discriminar a ningún niño, alumno o estudiante. No obstante, la prohibición no impide:

- Que se busque promover la igualdad entre mujeres y hombres de admisión a la educación.
- Que la aplicación de disposiciones que hagan un trato diferenciado por razón de la edad, respecto a las actividades de preescolar, cuidado de los niños en edad escolar, educación obligatoria, escuela especial para alumnos con dificultades de aprendizaje, escuela especial para niños con discapacidades, sea con un propósito legítimo y los medios que se utilizan sean los adecuados y necesarios para lograr ese propósito.

Obligación de investigar y tomar medidas contra el acoso en el ámbito educativo

La ley menciona que cuando una institución educativa tenga conocimiento de que un niño, alumno o estudiante considera que él o ella ha sido sometido a hostigamiento o acoso sexual, entonces la institución educativa tiene el deber de investigar las circunstancias que rodearon el supuesto acoso, y adoptar las oportunas medidas que razonablemente se puede exigir para prevenir el acoso en el futuro.

Información sobre las calificaciones en el ámbito educativo

La ley contempla que cuando a un solicitante le ha sido denegada la admisión a un programa educativo, o no se le ha seleccionado para un examen o entrevista -si este procedimiento se utiliza en el proceso de admisión-, el solicitante, previa solicitud, tiene derecho a recibir información escrita de la institución educativa sobre la educación o cualesquiera otros requisitos que necesitaría para ser admitido al programa educativo, prueba o entrevista.

Discriminación en la política de mercado en el ámbito laboral

La ley prohíbe la discriminación contra los solicitantes o empleados, en lo que respecta al mercado de trabajo y actividades políticas.

Sin embargo, dicha prohibición no afecta las medidas que contribuyan a los esfuerzos para promover la igualdad entre hombres y mujeres, o la igualdad de derechos y oportunidades independientemente de su origen étnico; ni las medidas consistentes en un trato diferenciado por razón de edad, si hay un propósito legítimo y los medios que se utilizan son adecuados y necesarios para lograr ese propósito.

Prohibición de la discriminación al iniciar o manejar un negocio o ejercer una profesión

La ley prohíbe la discriminación con respecto al apoyo financiero, permisos o registro que se necesite para que alguien ponga en marcha un negocio. Asimismo, prohíbe la discriminación en el reconocimiento, certificación, autorización, registro, aprobación o arreglos similares que se necesiten para que alguien ejerza una determinada profesión.

No obstante, tales prohibiciones no impiden que se realice un trato diferenciado por razón de edad, si dicho trato tiene un propósito legítimo y los medios que se utilizan son adecuados y necesarios para alcanzar dicho propósito.

Prohibición de la discriminación en la pertenencia de determinadas organizaciones

La ley prohíbe la discriminación con respecto a la pertenencia o participación de los empleados de una organización.

Tal prohibición no impide que una organización proporcione más beneficios a los miembros de un sexo determinado, siempre y cuando tenga el objetivo sea promover la igualdad entre mujeres y hombres.

Prohibición de la discriminación en el ámbito de salud, atención médica y servicios sociales

La ley prohíbe la discriminación con respecto a la salud, atención médica, servicios médicos, servicios sociales y de apoyo en forma de servicios de transportes especiales y nacionales.

Sin embargo, esas prohibiciones no aplican con las distinciones asociadas con la edad. Asimismo, las prohibiciones no impiden que hombres y mujeres reciban un trato diferente, siempre que haya un propósito legítimo y los medios que se utilizan son adecuados y necesarios para alcanzar dicho propósito.

Prohibición de la discriminación en el sistema de seguros, en el seguro de desempleo y en la ayuda financiera para estudios

La ley prohíbe la discriminación en el sistema de seguridad social y de prestaciones relacionadas, en el seguro de desempleo, y en la ayuda financiera para los estudios.

Empero, dichas prohibiciones no se aplican en las distinciones asociadas con la edad.

Prohibición de la discriminación en el servicio militar nacional y en el servicio

La ley prohíbe la discriminación en la inscripción, en los exámenes de admisión o cualquier otro tipo examen, respecto del Servicio Nacional de Defensa. De igual manera, prohíbe la discriminación en el servicio militar o servicio civil.

Obligación de investigar y tomar medidas contra el acoso

La ley dispone que cuando una agencia gubernamental, es consciente de que una persona del servicio de defensa nacional considera que es objeto de acoso sexual, entonces la agencia gubernamental tiene la obligación de investigar las circunstancias que rodean el caso, y, en su caso, adoptar las medidas que razonablemente se puede exigir para prevenir el acoso en el futuro.

Prohibición de las represalias

La ley establece que un patrón no puede someter a un empleado a represalias, cuando el trabajador informó que el patrón actuó en contra de los lineamientos de la ley, o cuando el trabajador participó en una investigación de conformidad con la ley, o cuando el trabajador rechazó el hostigamiento o acoso sexual por parte del patrón.

Tales prohibiciones también aplican a la persona que pretende entrar a trabajar, o que está solicitando o realizando un periodo de prácticas, o que esté realizando un trabajo temporal.

La cooperación entre patrones y trabajadores

La ley determina que los patrones y los trabajadores deben cooperar, en el ámbito laboral, para establecer medidas activas contra la discriminación por motivos de sexo, etnia, religión u otras creencias.

La igualdad laboral entre hombres y mujeres

La ley refiere que los patrones y los trabajadores deben evitar las diferencias de salario entre los hombres y las mujeres, cuando estén realizando un trabajador igual o de igual valor.

Para tales efectos, el trabajo se considera de igual valor a otro trabajo si, en una evaluación general de los requisitos y la naturaleza de la obra, puede considerarse que tienen el mismo valor. Para realizar la evaluación, se tomarán criterios tales como conocimientos, habilidades, responsabilidad y esfuerzo.

Además, se indica que, en el marco de sus actividades, los patrones deben orientar el trabajo a promover activamente la igualdad de derechos y oportunidades en la vida laboral sin distinción de sexo, origen étnico, la religión u otras creencias.

Condiciones de trabajo

La ley señala que los patrones tienen las siguientes obligaciones:

- Aplicar las medidas necesarias, en vista de sus recursos, para garantizar que las condiciones de trabajo sean adecuadas para todos los trabajadores sin distinción de sexo, etnia, religión u otras creencias.
- Contribuir a que tanto mujeres como hombres trabajadores combinen el empleo con la paternidad.
- Tomar medidas para impedir y obstaculizar que cualquier empleado sea sometido a hostigamiento o represalias asociados con el sexo, etnia, religión u otras creencias, o acoso sexual.

Reclutamiento

La ley contempla las siguientes obligaciones para los patrones:

- Asegurar que las personas tengan la misma oportunidad de aplicar para las vacantes sin distinción de sexo, etnia, religión u otras creencias.
- Promover una distribución equitativa de mujeres y hombres en los diferentes tipos de trabajo y en las diferentes categorías, por medio de la educación, la formación, el desarrollo de competencias y otras medidas adecuadas.
- Cuando la distribución de hombres y mujeres trabajadores es desigual en un cierto tipo de trabajo o en una categoría profesional determinada, el patrón debe hacer un esfuerzo especial a la hora de contratar nuevos empleados con el objeto de incorporar candidatos del sexo de menor representación.

El salario

La ley dispone que, con la finalidad de descubrir, prevenir y remediar las remuneraciones injustas por razones de género, cada tres años, el patrón debe estudiar y analizar las disposiciones y prácticas sobre la remuneración

y otras condiciones de empleo que se utilizan en trabajo, así como las diferencias de remuneración entre mujeres y hombres que realizan igual o de igual valor. Si existen diferencias salariales, el patrón debe evaluar si esas diferencias están asociadas, directa o indirectamente, con el sexo del trabajador.

Luego, el patrón debe elaborar un plan de acción para indicar los ajustes de salarios, así como otras medidas que deban adoptarse para igualar el salarios de trabajos considerados iguales o de igual valor.

Educación

La ley establece que la labor de la educación debe esta enfocada a promover activamente la igualdad de derechos y oportunidades para los niños, alumnos o estudiantes participantes, independientemente de su sexo, etnia, religión u otras convicciones, discapacidad u orientación sexual.

Previendo e impidiendo el acoso en el ámbito educativo

La ley determina que toda institución educativa debe adoptar medidas para prevenir e impedir que cualquier niño, alumno o estudiante que participa en la aplicación, pueda ser objeto de acoso relacionados con el sexo, etnia, religión u otras creencias, discapacidad, orientación sexual, o acoso sexual.

Plan de trato educativo igualitario

La ley refiere que toda institución educativa tiene la obligación de elaborar un plan de cada año, para promover la igualdad de derechos y oportunidades para los hijos, alumnos o estudiantes que participan en la aplicación o en las actividades, independientemente de su sexo, etnia, religión u otras creencias, discapacidad y orientación sexual.

Defensor de la Igualdad

La ley crea la figura del Defensor de la Igualdad, cuya función es supervisar el cumplimiento de la Ley Contra la Discriminación de Suecia. Además, es una autoridad que tiene la facultad de iniciar una acción judicial en nombre de una persona que consienta en ello.

Obligación de informar

La ley indica que toda persona que esté obligada a impedir la discriminación y las represarías, así como a investigar y tomar medidas contra el acoso, y a acatar las disposiciones de la Ley Contra la

Discriminación de Suecia, tiene la obligación de entregar al Defensor de la Igualdad, cuando así lo requiera dicha autoridad, lo siguiente:

- Información sobre sus actividades y que son de importancia para la supervisión ejercida por el Defensor del Pueblo.
- Información sobre las calificaciones, cuando el Defensor del Pueblo tiene la tarea de contribuir a en una solicitud de empleo.
- Darle acceso a los lugares de trabajo y otros locales que puedan ser de importancia para la supervisión ejercida por el Defensor del Pueblo.

Sanciones

La ley contempla las diferentes sanciones a las que se hará acreedora la persona que incumpla con alguna de las disposiciones de la Ley Contra la Discriminación de Suecia

Prohibición de apelaciones

La ley aduce que no cabe recurso alguno contra las resoluciones del Defensor de la Igualdad.

4.2. La ayuda para las personas con discapacidad en Suecia. Ley LSS

Esta información se obtuvo de un artículo publicado en Internet por Karin Wallqvist, quien es trabajadora en una casa colectiva para personas con discapacidad en Suecia.

El artículo anuncia que cualquier persona que tenga una discapacidad, como por ejemplo un retraso mental o autismo, o una discapacidad intelectual de cierta importancia, o si de adulto se ha visto afectado por un daño cerebral, o si padece una discapacidad física o intelectual permanente debido a causas ajenas al envejecimiento natural que ocasionan dificultades en el quehacer diario, entonces le corresponde recibir los beneficios de la ley LSS, que regula la asistencia y las ayudas para las personas con algún tipo de discapacidad.

El objetivo primordial de la ley LSS, es que una persona con discapacidad viva en igualdad de condiciones a las demás personas.

Para ello, en las municipalidades hay funcionarios encargados de evaluar las solicitudes presentadas para recibir los beneficios de la ley LSS, y que también valoran si la ayuda solicitada puede obtenerse por otro medio o si debe concederse de acuerdo a lo que estipula la ley.

Dichos funcionarios son quienes aprueban o deniegan las solicitudes. En caso de que la persona que solicita la ayuda no esté de acuerdo con la

decisión de los funcionarios, existe la posibilidad de apelar por ella misma o, si por causa de su discapacidad está imposibilitada de hacerlo ella misma, entonces tiene el derecho a que sea un representante legal quien lo haga a su nombre.

Ayuda laboral por la ley LSS

Una persona que sufre alguna de las discapacidades descritas anteriormente, y que le es difícil acceder al mercado laboral, tiene la posibilidad de obtener dos beneficios:

a) Recibir un ingreso económico en forma de pensión.

b) Solicitar el ingreso a un “centro de actividad diaria”, donde se ofrecer una ocupación acorde tanto a sus posibilidades e intereses, a cambio de un sueldo.

Ayuda de vivienda en la ley LSS

La persona que sufre alguna de las discapacidades descritas anteriormente, tiene derecho lo siguientes:

a) Alquilar un departamento en una casa adonde se le brinde asistencia restringida, en el caso de que se requiera de mucha ayuda.

b) Si la discapacidad demanda de mayores cuidados, la persona puede vivir en una casa colectiva, donde hay varios departamentos con dormitorio, cocina, baño, así como personal capacitado para brindar asistencia las veinticuatro horas (ayudan a comer, con la higiene personal, con el aseo del departamento, a comunicarse, servicio médico, rehabilitación, a denunciar maltratos o delitos, etc.).

Otros derechos en la ley LSS

Aunado a lo anterior, la persona discapacitada también tiene derecho a recibir asistencia para realizar actividades de tiempo libre y a tomar vacaciones.

CONCLUSIONES

1. Los Derechos Humanos son aquellas exigencias éticas, bienes, valores, razones o principios morales de especial importancia, de las que gozan todos los seres humanos por el solo hecho de serlo.

Constituyen una realidad abierta y dinámica que se adecua a las transformaciones sociales, científicas, técnicas, culturales, etc. Es decir, estos derechos se van modificando o agregando con el cambio de las condiciones históricas.

2. Los derechos humanos son generales, imprescriptibles, intransferibles y permanentes.

3. Las actitudes violatorias de los derechos humanos son posturas que se dan entre particulares que atentan en contra de la dignidad humana. También son actos cometidos por autoridades o servidores públicos que atenten contra los derechos de una persona o de un grupo de personas.

4. La discapacidad es una deficiencia física, mental o sensorial, de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, y que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

5. Una persona discapacitada es aquella que padece, en forma permanente o temporal, una disminución de sus facultades físicas, mentales o sensoriales, que le impiden realizar una actividad regular, es decir, la que realizaría un adulto promedio.

6. La discriminación contra las personas discapacitadas opera de manera indirecta mediante el entorno urbano, los sistemas de enseñanza, las disposiciones legales, los sistemas de salud, etc., que están diseñados para personas con pleno uso de sus capacidades, y se convierten, por esa sola causa, en instrumentos de discriminación.

La discriminación opera también en formas directas, cuando se le niega empleo o educación a una persona discapacitada; cuando se le impide a un ciego entrar a un establecimiento junto con su perro guía; cuando se les da un trato de personas deficientes, incapaces, etc.

7. Algunos de los derechos humanos de las personas con discapacidad son:

- El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su condición de discapacidad basada en el efecto de deteriorar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.

- El derecho a la igualdad de oportunidades.
- El derecho a una completa igualdad y protección ante la Ley.
- El derecho a un alto estándar de salud para un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera a una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de las capacidades, habilidades y auto-confianza
- El derecho a trabajar, de acuerdo con sus capacidades, a recibir salarios que igualitarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado.
- El derecho a ser tratado con dignidad y respeto.

8. Costa Rica tiene una legislación muy nutrida y desarrollada respecto a la lucha por combatir la discriminación que sufren las personas que sufren de alguna discapacidad.

Cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, y su Reglamento, los cuales abordan los problemas de discriminación en los ámbitos educativo, laboral, de salud, de acceso a los espacios físicos, de acceso a los medios de transporte, de acceso a la información y a la educación, de acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas, etc.

Tiene una Ley Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Profunda, la cual establece que las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, que se encuentren en estado de abandono, o cuyas familias carezcan de recursos económicos, tienen derecho a una pensión vitalicia.

Posee una Ley del Patronato Nacional de Ciegos, que establece disposiciones para velar por el cuidado, protección y desarrollo de las personas ciegas.

Existe una Ley que Autoriza la Concesión del Servicio de Fotocopiado para Discapacitados, la cual prevé la autorización a las instituciones públicas para que contraten los servicios de fotocopiado, grabación digital e impresión, con las organizaciones de personas con discapacidad.

Asimismo, tiene disposiciones jurídicas que combaten la discriminación en contra de las personas con discapacidad en su Código Civil, en el Código Familiar, en el Código de Comercio, en el Código Penal, en la Ley del Notariado, en la Ley Fundamental de Educación, en la Ley General de Salud, en la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, en la Ley de Pensiones Alimenticias, en la Ley del Patronato Nacional de Rehabilitación, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, etc.

De manera relevante, Chile decretó la Ley 8661, vigente desde el 29 de septiembre de 2008, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

9. Australia es un país que igualmente cuenta con una legislación muy avanzada en materia de combate a la discriminación hacia las personas que sufren de alguna discapacidad.

Cuenta con una Ley de Discriminación por Discapacidad, que vela por la protección de las personas con discapacidad en las áreas laboral, educativa, de acceso a las instalaciones públicas, de suministro de bienes, servicios e instalaciones, de vivienda, de adquisición de tierras, de actividades de los clubes y asociaciones, deportiva, de administración de la Comunidad leyes y programas del Gobierno.

Además, tiene un organismo protector de derechos humanos denominado Comisión de Derechos Humanos de Australia, el cual recibe las denuncias que las personas presentan respecto de alguna violación a sus derechos humanos, y somete la controversia a una conciliación.

Asimismo, Australia signó la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

Y es de destacar que, sus Servicios de Empleo para Personas Discapacitadas tienen que cumplir con “Las Normas de los Servicios para Personas Discapacitadas y su Servicio”, que son reglas precisas sobre cómo cerciorarse que se brindando un servicio de buena calidad a las personas discapacitadas.

10. Suecia es un país de primer mundo que goza de un marco jurídico adelantado en materia de combate a la discriminación hacia las personas que sufren de alguna discapacidad.

Cuenta con una Ley Contra la Discriminación, que tiene por objeto combatir la discriminación y promover la igualdad de derechos y oportunidades sin distinción de sexo, identidad o expresión transgénero, origen étnico, religión u otra creencia, discapacidad, orientación sexual o edad.

De manera específica, dicha ley combate la discriminación en el ámbito laboral, educativo, profesional, de salud, de servicios sociales, en la contratación de seguros, en el servicio militar, etc.

Asimismo, tiene una Ley LSS que brinda, a las personas con discapacidad, ayudar laboral, ayuda de vivienda, etc.

FUENTES DE CONSULTA

BORJÓN LÓPEZ-COTERILLA, Inés y SALDAÑA DEL VIDAL, Luz María, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CISNEROS, Francisco, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad física, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ESCOBEDO, Ernesto y YEBRA Griselda, “El derecho a la lengua de señas bilingüe para las personas sordas” Coordinadores: Aleks Asatashvili e Inés Borjón López-Coterilla, *Libres Señas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

GARCÍA GÓMEZ, Alberto, “La clonación a la luz de los derechos humanos”, *Anuario de derechos humanos*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Nueva época, Volumen 6, 2005, Madrid, España, p. 310.

LEISCHMAN, Mar. Esther, MANERO SOTO, Consuelo y CARRIEDO BONILLA, Sonia, Coordinación a cargo de BORJÓN LÓPEZ-COTERILLA, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

ROSAS BARRIENTOS, Ernesto, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad visual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/dhdiscap.htm>

<http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

<http://www.cedhj.org.mx/cuales/discapitados.html>

<http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

<http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

<http://www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top>
http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/LEY_7600_Y_SU_REGLAMENTO.pdf
<http://www.cnree.go.cr/en/biblioteca-legislacion/decreto-26831-mp-reglamento-a-la-ley-7600-de-igualdad-de-oportunidades-para-personas-discapaci.html>
<http://www.cejamericas.org/doc/legislacion/codigos/cr-codcivil2.pdf>
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2300.pdf>
http://www.casadelosriscos.com/documentos/codigo_comercio_costa_rica.pdf
http://www.aiamp.net/fichasaiaamp/costarica/codigo_penal_cr.pdf
<http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/lex/4970-04/600.pdf>
<http://www.ccad.ws/documentos/legislacion/CR/L-5395.pdf>
<http://www.iafa.go.cr/Leyes%20y%20Reglamentos/LEYDETRANSITO.doc>
[18.http://ns.ulatina.ac.cr/~chrquepo/derecho_familia/1620_-_ley_de_pensiones_alimenticias_\(derogada_por_ley_7654,_excepto_el_segundo_parrafo_del_articulo_34\).htm](http://ns.ulatina.ac.cr/~chrquepo/derecho_familia/1620_-_ley_de_pensiones_alimenticias_(derogada_por_ley_7654,_excepto_el_segundo_parrafo_del_articulo_34).htm)
<http://www.cnree.go.cr/images/stories/Ley7125.pdf>
http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley_2171.pdf
http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley_3695.pdf
<http://www.cnree.go.cr/images/stories/Legislacion/Ley7814.pdf>
<http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7092.PDF>
<http://www.cnree.go.cr/images/stories/Ley8661.pdf>
http://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/dda_guide/dda_guide.htm&ei=__n7S9n9OYH88AabocT1BQ&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=3&ved=0CCwQ7gEwAg&prev=/search%3Fq%3DDisability%2BDiscrimination%2BAct%2B1992%26hl%3Des%26sa%3Dg
<http://www.derechoshumanosya.org/node/758>

COORDINACIÓN Y REVISIÓN EDITORIAL
Emilio Rojo Cervantes

PORTADA Y DISEÑO
Humberto Ayala López