



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México



CLAVE: 879309

**“VALIDACIÓN CONSTITUCIONAL DE RESOLUCIONES
EMITIDAS POR AUTORIDADES NO CONSTITUIDAS
QUE EMANAN DE LOS PUEBLOS Y
COMUNIDADES INDÍGENAS”**

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
AZAEV SANTIAGO LABRADA

ASESOR: Lic. Enrique Jiménez Lemus

Celaya, Gto.

Marzo 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre, la maestra Silvia Labrada.

CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.	
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES.....	1
1.1 Época pre-hispánica.....	1
1.1.1 Culturas pre-hispánicas.....	1
a) El derecho <i>mexica</i>	2
b) Organización económica.....	4
c) Propiedad territorial.....	4
d) Educación.....	5
1.2 Régimen colonial.....	6
1.2.1. Instituciones y realidades socio-económicas de la Nueva España.....	7
a) La propiedad de la tierra.....	8
b) Las reducciones o congregaciones de los pueblos de indios.....	9
c) El tributo.....	10
d) La esclavitud.....	11
e) La encomienda.....	13
f) Otros aspectos de la expansión y organización administrativa.....	14
1.3 Constitución de Apatzingán.....	16
1.4 Constitución Federal de 1824.....	17
1.5 Bases Orgánicas de 1843.....	18
1.6 Constitución Federal de 1857.....	21
1.7 Constitución Federal de 1917.....	25
CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN INDÍGENA.....	28
2.1 Las repercusiones de la Globalización.....	28
2.2 Crisis indígena chiapaneca.....	31
2.3 Crisis indígena oaxaqueña.....	34
2.4 Convenio 169 de la OIT.....	37
2.5 Los Acuerdos de San Andrés.....	38

2.6 las reformas aprobadas en la constitución.....	39
2.7 Inconformidad del EZLN y de los pueblos indios.....	40
CAPÍTULO 3. ARTÍCULO SEGUNDO CONSTITUCIONAL Y SU TEORIZACIÓN.....	42
3.1 Contenido vigente.....	42
3.2 La protección jurídica del multiculturalismo.....	46
3.3 Enfoques de reconocimiento de derechos diferenciados.....	47
3.4 El concepto de minoría.....	49
3.5 Razones para el diferente trato constitucional a los indígenas..	53
3.5.1 Clasificación de derechos colectivos según Levy.....	54
3.6 La reforma del 14 de agosto de 2001.....	56
3.6.1 El contenido del apartado A.....	59
3.6.2 El contenido del apartado B.....	60
3.7 De la reivindicación distributiva al reconocimiento.....	62
3.8 Las legislaciones estatales en materia indígena.....	65
3.9 La autonomía de las comunidades indígenas.....	69
3.10 Hacia una nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas..	75
CAPÍTULO 4. AUTORIDAD.....	79
4.1 Concepto de autoridad.....	79
4.2 Sistema de justicia indígena.....	82
4.2.1 Órganos del Sistema de Justicia Indígena.....	83
4.2.2 Jueces Tradicionales.....	83
4.2.3 Competencias.....	84
4.2.4 Medidas de Apremio, Sanciones y Medidas de Seguridad...	86
4.2.5 Consignación y Procedimiento ante Jueces Tradicionales...	86
4.3 Gobierno Indígena.....	88
4.4 Policía Comunitaria.....	91
4.4.1 Sistema de Seguridad Indígena.....	92
CAPÍTULO 5. CONFLICTO DE LOS PRECEPTOS LEGALES CON LA REALIDAD SOCIAL.....	97
5.1 El artículo segundo constitucional y la realidad indígena.....	97
5.2 La reforma constitucional en materia indígena.....	99
5.2.1 Las reformas a debate.....	101

5.3 Hacia la definición de los sujetos indígenas.....	103
5.4 ¿Qué son los pueblos indígenas?.....	104
5.5 La compleja identidad de las comunidades indígenas.....	113
5.6 La difusa identidad indígena.....	117
5.7 El apartado B y una deuda pendiente.....	119

CONCLUSIONES

ANEXOS

- A. Población indígena - 5 y más años - características - 1950-2005
– nacional.
- B. Tasa de crecimiento promedio anual de la población de 5 y más años,
y de la hablante de lengua indígena por entidad federativa, en el
período 1990-2000.
- C. Tasa de crecimiento promedio anual de la población hablante de las
principales lenguas indígenas, en el período 1990-2000.
- D. Estratificación de las entidades federativas según su porcentaje de
hablantes de lengua indígena, 2000.
- E. Distribución de la población de 5 y más años según auto adscripción y
condición de habla indígena, 2000.
- F. Distribución porcentual de la población de 5 y más años por tamaño
de localidad según auto adscripción y habla indígena, 2000.

GLOSARIO

SIGLAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de una convivencia pacífica y armónica de la sociedad, implica necesariamente el desenvolvimiento de una ciencia que organice la conducta social por medio de enunciados de carácter declarativo, imperativo-condicional y bicondicional¹.

En nuestro país, las instituciones encargadas de organizar la conducta social a través de la elaboración de leyes, la impartición de justicia y el ejercicio de la acción penal son: el Congreso de la Unión integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados y unitarios y juzgados de distrito; la Procuraduría General de la República, ministerio público y policía judicial federal.

Sin embargo, siempre han existido núcleos de población que se han denominado pueblos originarios, pueblos indios o pueblos indígenas; los cuales han resistido trescientos años de colonización española y doscientos años de marginación y exclusión a quienes hasta en años recientes se les ha incluido en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.

La particularidad de estos pueblos indígenas es que dada su condición marginal, ha normado su convivencia social a través de usos y costumbres que les ha permitido desarrollarse tanto en lo cultural como en lo material. Prácticas ancestrales como las faenas, el tequio y la guelaguetza²; el trueque y el cargo de autoridad otorgado en el seno de asambleas populares son características de estas comunidades.

Por la relevancia nacional que ha adquirido el movimiento social indígena, es necesario indagar y reflexionar sobre el particular desde la perspectiva histórica y desde el derecho constitucional por ser la fuente principal de los conceptos jurídicos.

El presente trabajo sustentado en una revisión bibliográfica y en diversas fuentes de información, aborda el tema “la validación constitucional de resoluciones emitidas por autoridades no constituidas que emanan de los pueblos y comunidades indígenas”.

¹ ESTRADA LARA, JUAN MANUEL. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS CIENCIAS SOCIALES. PAC, México, 1996. págs. 63-71

² ARELLANES MEIXUEIRO, ANSELMO Y OTROS. HISTORIA Y GEOGRAFÍA DE OAXACA. Carteles editores, Oaxaca, México, 1996. págs. 180 y 181.

La situación problemática emerge de la lectura del artículo 2º constitucional en el apartado A, fracción II, del cual se desprende que los pueblos indígenas tienen plena autonomía para aplicar sus sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la constitución, respetar las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. Sin embargo, lo que se observa es que al final de la fracción se expresa que la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Esta situación origina cierta ambigüedad para su aplicación, en virtud de que en la actualidad existen figuras de autorregulación que funcionan en los núcleos de los pueblos indígenas –Juntas de Buen Gobierno (JBG) en Chiapas³ y Asambleas Populares en Oaxaca⁴- las que conocen asuntos y dirimen controversias de todo tipo emitiendo resoluciones en casi todas las materias.

La legislación adjetiva mexicana regula actualmente la homologación de resoluciones arbitrales en materia civil, mercantil y en algunos casos penal, en donde el juez tiene competencia para considerar la forma de los asuntos pero no el fondo; sin embargo la redacción de la fracción de referencia pareciera indicar que los pueblos indígenas podrán abarcar la solución de contiendas civiles, penales, laborales, entre otros. Por tanto prevalece la incertidumbre – dada la ambigüedad- sobre qué materias podrán resolverse y ser validadas por los jueces o tribunales correspondientes, a fin que no contravengan las disposiciones legales vigentes.

En congruencia con lo expuesto, el problema se enuncia de la siguiente forma ¿Es viable en el entorno actual, que una resolución proveniente de una autoridad que tiene su origen en la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas reconocida a nivel constitucional deba pasar por un proceso de validación de un órgano superior jerárquico?

La hipótesis que guía la investigación es: no, no es aceptable que en el marco del régimen constitucional actual se supedite a una validación posterior, una resolución dimanada de una autoridad plenamente constituida en base a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

El marco teórico en donde se sustenta el trabajo es el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, la Teoría del Estado y la Ciencia Política.

³ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR. “JUNTAS DE BUEN GOBIERNO ¿UNA ETAPA SUPERIOR DE LA AUTONOMÍA?” MEMORIA, N° 176, CEMOS, México, Octubre de 2003. Págs. 14-18.

⁴ ESTEVA, GUSTAVO. “APPOLOGÍA”. LA JORNADA, DEMOS, México, lunes 18 de diciembre de 2006. pág. 21.

La justificación se encuentra en el contexto de una sociedad cada vez más compleja y a la vez más exigente en el ejercicio de sus derechos, con mayor intensidad se pone en evidencia el carácter transitorio de la legislación que como en toda la ciencia jurídica sufre una transformación para adecuarse a los nuevos tiempos. Es necesario hacer notar que en las ciencias del derecho - como en el conjunto de las ciencias humanísticas-, ninguna legislación están exentas de una transformación necesaria para que además de justa, tenga que ser incluyente y universal de un estado o nación determinada.

En el caso particular de la sociedad mexicana, hasta la década de los ochentas habían permanecido excluidos del texto constitucional del diecisiete, las singularidades de grupos sociales minoritarios y en específico a grupos étnicos aún existentes.

De aquí el interés por abordar el tema referente a la modificación del artículo segundo constitucional realizada en el año dos mil uno, que en cuanto a su aplicación deja una laguna legal, no obstante que en el citado artículo 2º Apartado A en su fracción II estipula:

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos...”, siendo que al final del párrafo se advierte: “La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”, lo cual de facto contradice este principio de autonomía.

En el presente trabajo existen algunas limitantes propias de una investigación documental, sin embargo, las diversas fuentes consultadas y algunas experiencias personales en estos contextos; dan la certidumbre que se trata de un objeto de estudio variado, complejo y por supuesto de una manifiesta actualidad en la vida nacional.

Las cuestiones abordadas se organizan en cinco capítulos, así como la introducción, las conclusiones, la bibliografía y los anexos. La forma en que se ha organizado obedece a una secuencia lógica e histórica, lo cual permite la comprensión del tema y la corroboración de la hipótesis planteada.

El capítulo 1 trata sobre los antecedentes del derecho indígena, los prehispánicos, coloniales, de la época independiente, la Reforma y en la época posrevolucionaria.

El capítulo 2 constituye una reflexión sobre la necesidad de una legislación indígena apropiada a los tiempos actuales, considerando los efectos de la globalización en la vida nacional así como la aparición de los conflictos en los Altos de Chiapas, en los movimientos indígenas y sociales en Oaxaca, así como las recomendaciones internacionales al respecto.

El capítulo 3 describe el artículo segundo constitucional y las legislaciones estatales y ordenamientos municipales relacionados con el derecho de los pueblos indígenas.

El capítulo 4 proporciona conceptos sobre autoridad, justicia indígena, gobierno indígena y la policía comunitaria.

El capítulo 5 aborda el conflicto de los preceptos legales con la realidad social, el artículo segundo constitucional y los usos y costumbres de los pueblos indígenas, las condiciones de su explicación y desarrollo.

Finalmente, en las conclusiones se advierte la importancia de considerar una legislación que otorgue a los pueblos indígenas plenos derechos – trascendiendo la retórica- para que las resoluciones emitidas por las autoridades indígenas, sean validadas por el simple hecho de que dimanen de autoridades plenamente reconocidas por un precepto constitucional.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

La población indígena actual es de más de diez millones de habitantes y se distribuye en todo el territorio nacional, con sesenta y dos lenguas autóctonas vigentes como el náhuatl, maya, mazahua, otomí, totonaco, zapoteco, mixteco, mixe, purépecha, huave, mazateco, huichol, mayo, tarahumara, triqui, chichimeca jonaz, entre otros. Esta gran variedad de grupos indígenas conservan todavía un fuerte sentido comunitario, con usos y costumbres cuyo origen se remonta a los tiempos prehispánicos.

1.1 La época prehispánica

La época prehispánica, de acuerdo a las crónicas y textos constituye una importante fuente del derecho comunitario, el que de alguna manera ha llegado hasta nuestros días y que ha resistido largos siglos de dominación, gracias a que se ha ligado a la cosmogonía del indígena y cuya presencia en la actualidad se le ha dado por llamar la ley de “los usos y costumbres”.

La política y el derecho van ligados de tal manera que “tienen el común anhelo de alcanzar la paz, el orden, el bienestar y (...) la felicidad de los pueblos”¹ en este orden de ideas es importante destacar que el propio Derecho Constitucional tiene como fuentes formales a la costumbre por una parte, porque la existencia de todo estado supone un orden tradicional preestablecido en base a la vida y costumbres de la sociedad; por otra parte se encuentra la norma impuesta o dictada por el gobernante.

Ambos derechos son necesarios para desarrollar con orden las actividades que llevan la finalidad del engrandecimiento material y espiritual de la vida de los habitantes de la nación.

1.1.1 Las culturas prehispánicas

El mundo europeo occidental ignoraba la existencia de un vastísimo continente, en el que se asentaban importantes culturas, entre las cuales destacan la azteca, la maya, la chibcha y la inca, sin embargo florecieron muchas más, como un verdadero mosaico de pueblos y de razas originales que habían consolidado cada una de ellas una organización política bajo un régimen de señoríos, religión, situación económica, tradiciones, costumbres, fuerza militar,

¹ GÓMEZ NAVAS, LEONARDO. POLÍTICA EDUCATIVA DE MÉXICO 1. Ed. Patria, México, 1979. Pág. 21.

y en consecuencia constituye cada una su régimen jurídico, que se desdobra y traduce en lo que hoy se puede denominar derecho indígena.²

Muestra de ello están los diversos códigos como el Mendocino, el Florentino, el de Chimalhuacán o el de Aubin, o bien a través de las pinturas de los discursos de los viejos huehuetlatoani; de los anónimos tlatelolcas o de los anales tlaxcaltecas; se deduce que una importante función de los pueblos precolombinos era la impartición de justicia, para lo cual crearon instituciones tales como el *Cihuacóatl* (tribunal unitario) o el *Tlacotécatl* (tribunal colegiado). Asimismo, para ser juzgador se requería ser noble, tener vida moral, ser respetable y haber egresado del *Calmécac*, en donde se enseñaba, entre otros conocimientos, el relativo al derecho. Había sociedad y por tanto había derecho.³

a) El derecho *mexica*

Lo que rigió las actividades de los *mexicas* (1325-1521 d. c.) fue el derecho consuetudinario. La fuente principal fue la costumbre y las características de las actividades jurídicas fue la espontaneidad, fluidez, flexibilidad y apegado a las vivencias cotidianas, lo que se ha llamado como "realidad viva"⁴.

El orden jurídico fue una conjunción de acciones que cumplieron intereses prácticos de la sociedad, los cuales hicieron posible el florecimiento la ciencia, la religión y la filosofía que caracterizó a la cultura *mexica*. El derecho contribuyó de alguna manera a conformar la ideología del imperio, de esta forma se estableció una afinidad entre los intereses de la religión, del gobernante y del estado.

La costumbre permitió que hubiese una armonía entre los intereses de la sociedad y de las necesidades humanas. La base de la organización política y social fue el *calpulli*, esta institución es una unidad económica jurídica con ritos propios, es una unidad administrativa con dignatarios que registran, distribuyen tierras y supervisan obras comunales; tienen representantes del gobierno central, su propia unidad militar, escuadrones, jefes y símbolos propios.

La organización política jurídica de la sociedad la realizó *Tlacaélel* y se daba de la siguiente manera⁵: El jefe religioso, político y militar, también conocido como *tlatoani*. Éste contó con la ayuda del *huey tlatoani* (grupo de consejeros de

² MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. EL DERECHO PRECOLONIAL, ENCICLOPEDIA ILUSTRADA MEXICANA, núm. 7, México, 1937.

³ PARTIDA BRAVO, ROBERTO. LA CARRERA JUDICIAL EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (TESIS), México, Facultad de Derecho, UNAM, 1987.

⁴ GÓMEZ NAVAS, LEONARDO. Loc. cit.

⁵ DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO Y NAVARRO DE ANDA, RAMIRO. HISTORIA DE MÉXICO I. Ed. McGraw-Hill, México, 1988. Pág. 55.

prestigiosos militares y nobles) y del *cihuacóatl* (consejeros religiosos); el *tlatocan*, era el consejo más respetado integrado por cuatro nobles que actuaban como jueces de una especie de suprema corte del más alto nivel. Para atender los asuntos de interés público había cuerpos colegiados integrados por hombres de experiencia y prudencia de los cuales dependían diversos funcionarios con actividad y jerarquía determinada. Se atendían asuntos de gobierno, de justicia, administración y comercio; se resolvían los conflictos bajo las normas consuetudinarias. Estas normas eran un conjunto de preceptos sociales y ético-religiosos bajo los principios de equidad y de justicia; no tenían un derecho escrito aún cuando pudieron tener la influencia de los preceptos morales y jurídicos que había sancionado el sabio gobernante texcocano *Netzahualcóyotl*.

En los tribunales específicos se juzgaban diversos delitos y se sancionaban aquellos que afectaban los bienes y la integridad personal y familiar. Es de observarse que no existía un estado nacional unificado sino cada grupo étnico tenía su propia estructura y gobierno a pesar de que los *mexicas* sojuzgaron a muchos de ellos, no lograron unificarlos. Aún así, lograron introducir lengua, religión, costumbres y diversos elementos culturales como sucede con la presencia de un imperio.

Con respecto a la sociedad, ésta se divide básicamente en dos sectores: el de los *tlatoque* (gobernantes) y sus descendientes los *pipiltin* (nobles) y el de los *macehualtin* (gente común).

Los *pipiltin* cuyos privilegios consisten en ocupar los principales puestos de la administración civil, en el ejército y en la religiosa; también podían poseer tierras (propiedad privada), no pagar tributos y no tener que trabajar la tierra; podían tener acceso a artículos especiales, a ser tributados y disfrutar del servicio de otra gente.

Los *macehualtin* trabajaban en la tierra de los primeros, cazaban, pescaban, trabajaban como artesanos y prestaban servicios militares, religiosos y civiles. Podían ascender en la escala de prestigio pero continuaban siendo un *macehualli* y nunca llegaban a ser un *pilli*.

Los *tlamemes*⁶ constituían un grupo inferior a los *macehualli*, éstos eran de diverso origen étnico y tenían la obligación de servir de cargadores en todos los servicios: transportaban el fardaje del ejército y aún de sus altos jefes, su trabajo era eventual y ellos, campesinos que llevaban su propio *itacate*. Quienes se quedaron en el mercado de Tlatelolco y adoptaron esta actividad quedaron relegados en el último sector del sistema social *mexica*.

⁶ CASTILLO FARRERAS, VÍCTOR M. "LOS MEXICAS Y SU SOCIEDAD". HISTORIA DE MÉXICO, TOMO 3. Ed. Salvat Editores de México, México, 1974. Págs. 247-260.

Los *mayeque*⁷ constituyeron personas de la etnia tepaneca que eran poseedores de tierras comunales cuyos productos de su trabajo eran para sí y para su *calpulli*, sin embargo, bajo el dominio *mexica* ahora trabajaban para sí y para el *pilli* a cuyo nombre se habían asignado las tierras, de igual manera prestaban servicio doméstico y de guerra al llamado del tlatoani *mexica*. Quedaron excluidos de toda posibilidad real de desarrollo.

Los *tlatlacohtin*, cuya persona era posesión de otra y eran susceptibles de ser muertos en sacrificio. Su condición obedecía por una parte por coacción de derecho en razón de robo, las deudas, el homicidio y el juego; y por otra parte por voluntad propia o familiar por motivos de la necesidad y del escarmiento.

Los *mamaltin* fueron los cautivos de guerra destinados al sacrificio y que no estaban obligados a prestar servicio alguno.

b) Organización económica

La sociedad *mexica* fue fundamentalmente agraria, su estructura económica se basó en el cultivo de la tierra y la base política se derivó del *calpulli* con una naturaleza autónoma que culmina en la gran Confederación de Anáhuac. Esto es así porque esta forma de producción económica impactó en la manera de vivir y apreciar la justicia, el bien, la belleza, la conciencia política, la educación y por supuesto el derecho.

En la organización económica también consideró una buena forma de aprovisionamiento, con mercados bien abastecidos como el de México y el de Tlatelolco; por las cuatro calzadas y por el agua se recibían mercancías de las diversas regiones de los valles centrales y de tierras cálidas. Aquí cobraron importancia los *pochtecas*, que fueron mercaderes y a la vez agentes comerciales, eran embajadores y espías, transmisores de costumbres, modas, ideas y cultos religiosos; cuya acción se debía a disposiciones jurídico-mercantiles operantes y amplias, con rituales particulares y una posición social privilegiada con influencia en todo el imperio y más allá de las fronteras.

c) Propiedad territorial

La propiedad territorial tuvo la característica de ser una propiedad colectiva y sobre esta característica se centraron el pensamiento filosófico, político y cultural *mexica*. El régimen de la propiedad raíz perteneció más al derecho público que al privado, de esta forma el *calpulli* constituye la principal institución social en la cual existe un conjunto de linajes o grupos de familias y de amigos y aliados, en donde cada linaje posee tierras de cultivo aparte de las comunales.

⁷ Idem.

Esta unidad social mesoamericana es autosuficiente en la que se dan las condiciones básicas de producción y de excedentes y cuya cabeza fue el jefe gobernante o *huey tlatoani*.

Las tierras del *calpulli* o *calpullalli* se cultivaban comunalmente y servían tanto para el pago de tributos como para las necesidades particulares, se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarlas, en caso contrario se perdían.

Las tierras administradas por el Estado, *altepetlalli* o *altepimilli*, se dividían en tierras de los templos para los gastos religiosos (*teopantlalli*) y tierras del señorío (*tlatocatlalli*) que era para los señores y su corte. Las tierras de los jueces (*tecpantlalli*) y las de *milchimalli* para los gastos de guerra. Los nobles poseían tierras en su *calpulli* y las hacían trabajar por lo *macehualtin*.

Las tierras eran trabajadas de la siguiente manera: los *calpuleque* lo hacen en su propio provecho y para pagar tributos, los *teccaleque* trabajaban para sí y para la nobleza; los *renteros* que cultivaban tierras ajenas y su propia parcela y los *mayeque* que eran de origen étnico distinto estaban al servicio de los nobles o *pipiltin*.

d) Educación

La organización escolar hizo posible crear un sistema pedagógico a través de las instituciones *mexicas* que cumplieron con la función de transmitir la cultura y formar la conciencia social, con actitudes, sentimientos y costumbres adecuadas de las nuevas generaciones para ser útiles a su comunidad. De esta manera, desde niños los *mexicas* quedaban iniciados en el conocimiento de las normas jurídicas y de la organización política del Estado.

El sistema educativo estuvo integrado de la siguiente manera:

- I.- El hogar: desde el nacimiento hasta los cinco años. Aquí se enseñan las normas de conducta, el respeto y la obediencia a los mayores.
- II.- *Peuhcalli*: de los cinco a los diez años. Es la educación básica. Aquí se sigue desarrollando el lenguaje y sobre todo el lenguaje reverencial para el trato social, también por medio de ejercicios sistemáticos desarrollar las cualidades más sobresalientes de su pueblo.
- III.- De los diez a los quince años. Es la enseñanza media y media superior. *Calmécac* y *Telpochcalli inferior*. En la primera se tendía a un desarrollo armónico e integral, sobre todo el aspecto científico. En la segunda se preparaba a quienes tenía habilidades artísticas, manuales y artesanales.
- IV.- Planteles de la educación superior y técnica. De los quince a los veinte años. El *Teoyocalli* de especialización profesional y el *Telpochcalli superior*, de especialización en bellas artes y oficios. En la primera se estudiaban cuatro ramas: matemáticas y astronomía, biología y medicina, leyes y

organización social, estrategia y tácticas militares. En la segunda se impartía la arquitectura, danza, música, canto y escritura.

V.- Otras instituciones públicas: el *Cuicacalli* en donde se enseñaba música, canto, baile y juegos infantiles; el *Mixcoacalli* fue un lugar de recreación de los adultos.

Este sistema educativo hizo posible el florecimiento en todos los campos de la cultura: ciencia, arte, religión, arquitectura, botánica, zoología, filosofía y por supuesto el derecho. Con el sistema educativo se cultivó el espíritu moral que converge en el bien logrando con ello la utilidad, la belleza y la justicia.

1.2 Régimen colonial

El pasado indio es punto de partida con su diversidad de pueblos sometidos por la corona española en el encuentro de dos mundos, representa una imposición de armas, de religión, de ideología, de lengua, de costumbres y más aún una imposición de leyes; es decir, se genera una conquista jurídica, que se concreta y realiza en el hecho colonial.

En este contexto, el nuevo continente representa entonces una casta de indios y otra de españoles unidas por la Corona, que garantiza sus intereses en los territorios españoles de ultramar mediante las Leyes de Indias que autorizan el poder de los conquistadores. Sólo en la letra dispone la protección de los indios, en virtud de que impera un principio de ficción jurídica: “obedézcase pero no se cumpla”; la brutalidad de los conquistadores llega, entre sus excesos, a reducir a los indios a la calidad de animales, bajo el pretexto de que no poseen alma, raciocinio, ni la fe católica y de facto lo reducen a esclavitud.

A la caída de *Tenochtitlan*, el 13 de agosto de 1521, empezó la vida colonial de la Nueva España en base al territorio despojado a los indígenas. No todos los señoríos reconocieron inmediatamente la conquista pero pronto fueron anexados por la diplomacia o por la fuerza y así duró la dominación a lo largo de tres siglos⁸. Del conquistador Hernán Cortés desde Coyoacán y desde el Ayuntamiento de México se dieron los pasos necesarios para la organización del reino y para proseguir las expediciones. Cortés atendía todo tipo de asuntos: el reparto de indígenas, mandar fundir cañones y conseguir pólvora, recibir embajadas, escribir para justificarse y pedir el reconocimiento; suplicar las reales provisiones y que le enviasen frailes, ganado e instrumentos.

⁸ MARTÍNEZ MARÍN, CARLOS. “LOS PRIMEROS TIEMPOS EN LA NUEVA ESPAÑA”, HISTORIA DE MÉXICO, TOMO 4. Ed. Salvat Editores de México, México, 1974. Págs. 177-194.

Los miembros del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz le dieron el título de capitán general y justicia mayor de la hueste, su confirmación como gobernador le llegó el 15 de octubre de 1522 y su gobierno duró hasta octubre de 1524. Se ocupó de la consolidación de lo conquistado, el reparto de la riqueza inmueble en encomiendas y la introducción de semillas, frutos, cultivos e instrumentos técnicos; y se dedicó a reglamentar todos los aspectos de la vida política con ordenanzas para los consejos, para los moradores y para la milicia.

Los indígenas fueron obligados a residir en barrios que rodeaban la nueva ciudad y a trabajar levantando casas, edificios públicos y religiosos. En tanto que las comunidades indígenas siguieron bajo el dominio de sus caciques que administraban municipalmente justicia y regimiento.

1.2.1. Instituciones y realidades socio-económicas de la Nueva España

Las normas y las instituciones del sistema político-administrativo que legitimaron y rigieron al gobierno colonial de la Nueva España fueron las siguientes⁹:

En las Leyes de Recopilación de Indias se establecía que:

1. La religión católica es la del Estado, y el fin de éste su propagación en las Indias.
2. El dominio de la corona Española sobre las Indias se fundaba en títulos justos, por donación de la Santa Sede y por títulos legítimos de la Corona.
3. América forma parte de la Corona castellana.
4. La Nueva España no es separable de la Corona castellana ni susceptible de enajenación.
5. Los *indios* son hombres libres y no sujetos a servidumbre.
6. Los *indios* son vasallos directos de la Corona.
7. La Nueva España es un reino.
8. En la Nueva España podía haber congresos (cortes o juntas), pero sólo cuando lo mandase su Majestad.

Instituciones coloniales:

- El Rey,
- El Real y Supremo Consejo de las Indias el cual fue constituido en 1519.
- El virrey,
- Las Audiencias, también llamadas Real Acuerdo y cuyo papel era el de órgano de consulta del virrey.
- Los gobernadores,

⁹ MORALES HERNÁNDEZ, ÁLVARO. SOCIEDAD MEXICANA 1. VOL. 1, SEP, México, 1981. Págs. 21-23.

Los corregidores,
Los alcaldes mayores y
Los cabildos que formaban conjuntamente los ayuntamientos y en donde lo integraban también los regidores.

También existieron otros cuerpos institucionales como el eclesiástico y el castrense. En el plano religioso estuvo el famoso Tribunal del Santo Oficio o más conocido como la Inquisición encargada de castigar a los herejes y a los que atacaban el carácter divino del monarca o a los dogmas del catolicismo. También existieron tribunales que juzgaban en los ámbitos de lo criminal y de lo civil.

Todas estas instituciones funcionaron más con las características del gobierno monárquico de la metrópoli y colonial que con apego a las Leyes de Recopilación de Indias.

a) **La propiedad de la tierra**

Para el sistema de reparto de la riqueza se crearon las instituciones jurídicas apropiadas, la merced de tierras benefició a todos los españoles de origen, peninsulares o americanos y con un estatus de privilegio a los conquistadores¹⁰. El procedimiento de la *merced* consistía en el acto real con el que la corona gratificaba el servicio o mérito del súbdito cuyo título legal era el de “Benemérito de las Indias”. El repartimiento fue fundamental para la administración colonial no sólo en los inicios sino también en la consolidación de este régimen.

El repartimiento se realizó de la siguiente manera: “El oro para los conquistadores, descontándose el quinto real. Los esclavos, su compra para los conquistadores y el precio de almoneda para el rey. La tierra y servicios para el rey, que podía mercedarlos o gozarlos y de lo mercedado obtener el quinto real”¹¹.

Al principio las reparticiones de tierra se hicieron gratuitamente y después de las primeras generaciones la corona empezó a vender las tierras y a aceptar una titulación insuficiente de algún pretendido propietario, basado en la posesión combinada con cultivo con prescripción de cuarenta años. Durante el siglo XVI se dieron desórdenes y abusos por lo que en 1591 se realizó una reforma agraria con base en la cédula real que forma parte de las Leyes de Indias y que consta de una serie de “composiciones”. De esta forma se efectuó la regularización de tierras mediante un sistema de pago de multas, posteriormente el 15 de octubre de 1754 se realizó otra reforma en la cual se

¹⁰ MARTÍNEZ MARÍN, CARLOS. “EL REPARTO DE LA RIQUEZA”. HISTORIA DE MÉXICO. TOMO 4, Salvat Editores de México, México, 1974. Págs. 195-230.

¹¹ Ibidem. Pág. 199.

revisaron todos los títulos expedidos después de 1700, en la cual se admitieron las prescripciones respecto a tierras cultivadas y poseídas con anterioridad¹².

A partir del siglo XVII, la hacienda se consolidó como la principal unidad de producción agrícola lo cual permitió a los hacendados obtener ingresos estables, debido a que las grandes extensiones de terreno obtenidas con los despojos hechos a los indígenas les permitía dedicarse a varios cultivos y disponer montes para producir la leña y el carbón; además de tener terrenos de pastoreo y de magueyes¹³.

A finales de la época del virreynato se liberalizó el sistema mediante el que los particulares podían reclamar terrenos realengos baldíos basados en la cédula real del 23 de marzo de 1798 y decreto de la regencia del 4 de enero de 1813. Al margen de esta propiedad privada existió el *derecho indiano* que previó la propiedad comunal en los municipios de nueva formación: “los propios, explotados en bien del fisco municipal, los *exidos* (ejidos), terrenos comunales en las salidas de las poblaciones, para fines de recreo y para facilitar el paso del ganado, y las *dehesas*, terrenos comunales para pastoreo”¹⁴

Como principio general no era admisible quedarse las tierras y las aguas de los indios, por lo que no podían ser despojados; sin embargo, éstos tampoco podían disponer libremente de dichas tierras dado que había medidas protectoras: Para el traspaso de tierras a los colonos se requería de una autorización y si ésta no se daba entonces había la posibilidad de restituirles sus tierras por probado despojo.

No obstante se dieron no sólo despojos sino expropiaciones por varias razones, entre éstas se encuentra la barrera del idioma, la dificultad de probar los títulos, la situación vulnerable del indígena ante la encomienda, ante la tendencia del indígena de someterse a las autoridades superpuestas, ante la ineficacia del derecho indiano pero sobre todo por su calidad de conquistado con toda la carga de racismo que conlleva esta situación.

b) Las reducciones o congregaciones de los pueblos de indios

De los nuevos centros destinados a la población española no participaban los indígenas y que podía ser de tres categorías: ciudad, villa y lugar. Estos centros se basaron en las Ordenanzas de 1573 sobre Nuevos Descubrimientos, Nuevas Poblaciones y Pacificación de Indios, en las que se señala que al fundar una población hay que reservar terrenos para los *exidos*, para el crecimiento del

¹² MARGADANT S., GUILLERMO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO MEXICANO. Ed. Esfinge, México, 2001. Pág. 91.

¹³ MORALES HERNÁNDEZ, ÁLVARO. Op. cit. Pág. 29.

¹⁴ MARGADANT S., GUILLERMO. Op. cit. Págs. 91 y 92.

nuevo centro, para *dehesas* y *propios* del consejo. Los indígenas no podían vivir en esos centros salvo los artesanos y los criados¹⁵.

Las fundaciones destinadas a la población indígena fueron las *reducciones de indios* diseñadas por los frailes. Éstas, fueron llevadas a cabo a pesar de las protestas de los indios desarraigados de sus lugares habituales y de los frailes que a partir de las nuevas reducciones fueron desplazados por otros miembros del clero secular, así como de los encomenderos que perdieron tributos y mano de obra debido a las susodichas reducciones.

Estos pueblos de indios contaban con terrenos de uso comunal; otros tantos fueron explotados en común o arrendados para el pago de tributos y demás fines colectivos locales; mientras que el resto fue repartido entre parcelas destinadas a explotación individual. Tales parcelas, sin embargo esta claro que no pertenecía a los indios en propiedad individual, ya que a la muerte del poseedor estas volvían a entrar en el fondo común para una nueva repartición. Los indios pagaban por el uso de estas parcelas una moderada renta, utilizada para fines colectivos y el sobrante era depositado en reserva en las cajas comunales, las cuales con los productos obtenidos podían reutilizarlo periódicamente para fines de interés colectivo.

Es importante mencionar que los españoles estaban impedidos a residir en estas reducciones, e incluso en el estatus de viajero solo podía permanecer dos días como máximo. Además de las reducciones y de los indios sometidos a encomiendas, en algunas regiones se formaron pueblos de indios bajo la autoridad de un fraile a través de misiones autorizadas por la corona.

c) El tributo

La repartición de los servicios y tributos quedaron consignados en la Recopilación de Indias de 1680, en donde se recoge la ley dictada por el rey Fernando V en 1509 en donde se señala que “Luego que se haya hecho la pacificación y sean los naturales reducidos a nuestra obediencia, el adelantado, gobernador o pacificador reparta los indios entre los pobladores (...) para que los tengan y gocen de sus tributos”¹⁶; por supuesto que los principales beneficiados fueron los conquistadores.

Sin embargo, la corona también incluyó a los pacificadores, pobladores, vecinos, moradores, estantes y habitantes; quienes también podían gozar de encomiendas con servicios personales de los *indios* y de *tributos* de sus comunidades, de tierras, solares, minas, aguas, bosques, sueldos y oficios; además de poder participar en los ayuntamientos.

¹⁵ Ibidem. Pág. 89.

¹⁶ MARTÍNEZ MARÍN, CARLOS. Loc. cit.

De acuerdo con la real cédula de 1618 el tributo corría a cuenta del indio adulto exceptuando a las indias. La corona no recibía el tributo si se trataba del indio *encomendado*, solo a final del siglo XVII fue cuando el encomendero entregó a la corona parte de los tributos cobrados. De los indios *realengos* sí todo el tributo era para la corona. El tributo supuso una enorme carga porque al inicio de la conquista los indígenas pagaron tributo a la corona y por la costumbre precortesiana, seguían tributando a muchos antiguos nobles indígenas que con la nueva situación se convirtieron en *caciques*, la Iglesia por su parte también impuso graves cargos y además en los momentos de crisis del erario se añadían sobretasas; por lo que la presión aumentó desmesuradamente¹⁷.

Para aliviar la situación, en el siglo XVI la corona hizo algunas adecuaciones en las tasas de acuerdo a cada región y pueblo, las condiciones y formas de pago en dinero o en especie; las exenciones que se dieron incluso hasta por 50 años, y algunas reducciones considerando la conversión a la religión, a los caciques o por afectaciones de epidemias entre otros. Aunado a lo anterior los indios también podían pedir una retasación cada tres años y finalmente el 13 de marzo de 1811 las Cortes de Cádiz abolieron el tributo.

d) La esclavitud

A la llegada de los españoles la esclavitud era una institución que existía en Mesoamérica, pero no era generalizada¹⁸. La causa principal por la que se podía hacer esclavos era la guerra, aunque también se podía caer en ese status social por insolvencia económica; sin embargo, existían medios institucionales para su redención.

De entre los que impugnaron la nueva provisión real que favorecía la esclavitud fue el oidor, jurista y abogado, promotor y apóstol, reformador y visionario Vasco de Quiroga; su postura –descrita en su obra *Información* fechada en 1535- da cuenta de que en la Nueva España los indígenas no deben ser considerados como verdaderos esclavos, toda vez que los españoles no pueden aprovecharse de sus ingenuidades.¹⁹

La institución introducida por los españoles presentaba variantes respecto de la que encontraron entre los indios. En aquella, las principales causas que se aducían para justificarla era en primer término la infidelidad, en segundo lugar la resistencia a los españoles y en tercero el derecho que alegaba la corona sobre

¹⁷ MARGADANT S., GUILLERMO. Op. cit. Págs. 114.

¹⁸ Ibidem. Pág. 202.

¹⁹ HERREJÓN PEREDO, CARLOS. INFORMACIÓN EN DERECHO. VASCO DE QUIROGA. SEP, México, 1985. págs. 137-143.

las nuevas tierras, debido a la donación pontificia y el correspondiente compromiso de la corona española de convertir a los indios a la verdadera fe.

Los indígenas que se negaban a prestar obediencia o que después de prestada se rebelaban, eran esclavizados al ser vencidos. Como se consideraban propiedad del rey, junto con las tierras y los recursos, sus oficiales reales podían venderlos a los conquistadores para que los tuviera cerca de ellos; como pago a los gastos y daños que habían causado.

Desde el inicio de la colonización, los españoles empezaron a tener problemas con la esclavización, cuando se puso en entredicho la justicia que asistía a España al hacer la guerra a los indios, conquistarlos y esclavizarlos. Muchas fueron las discusiones y los intentos de solucionar el problema y aclarar los títulos que justificaban la forma de actuar de los españoles en las colonias. Una junta que se reunió en Valladolid, convocada por el rey Fernando el Católico, redactó un documento llamado Requerimiento para justificar el derecho a la conquista.

De la misma junta de Valladolid salieron varias proposiciones, entre las que destacaba el reconocimiento de la libertad de los indios y el derecho que tenían a que se les tratara humanitariamente; a final de cuentas se concluía que los indios debían ser sometidos por los españoles para que éstos, a través de la coerción procuraran su conversión. El principal argumento resultaba ser el ámbito religioso y supuestamente se justificaba por estar basado en las leyes divinas y humanas. Estas conclusiones generaron en parte las leyes de Burgos, que fueron los primeros ordenamientos específicamente destinados a regular las relaciones de los españoles con los indios. En ellas se permitía la introducción de la encomienda en América.

Por medio del Requerimiento emitido por el rey Fernando el Católico se exigía a los indios para que aceptaran la religión que España les ofrecía a través de los conquistadores. Si la aceptaban quedarían bajo la custodia de los españoles cristianos para su conversión, lo cual se traduciría en forma de encomienda. Si la rechazaban o si, después de haberla aceptado, se rebelaban, se les podía hacer la guerra, la cual debido a sus implicaciones religiosas era considerada justa, y que esclavizarlos por supuesto que también lo era. Esta fue la base ideológica que se utilizó para justificar la esclavitud en la América española; las formas y métodos para hacer esclavos y tratarlos fueron asuntos de la práctica y de las leyes vigentes.

Tres fueron las formas mediante las cuales los españoles se hicieron de esclavos, después de cumplir con la obligación de requerir a los indios: la aprehensión en "guerra justa"; el salteo, el cual consistía en la operación de capturar indios mediante expediciones cuyo único objeto era precisamente ese; y el rescate o compra de los esclavos a los naturales que los tenían.

La esclavitud que introdujeron los españoles era de un orden penal, debido a que la insumisión o la rebelión se consideraban lesivos a la autoridad y a la soberanía real, por ser considerado el rey como señor de los “naturales” o los indios; y requería por consiguiente, el castigo que sirviera de reparación de la ofensa y de pago por los perjuicios ocasionados, entre otros cargos; así, el rey tenía derecho a esclavizarlos y darlos a los conquistadores para que se les evangelizara.

La institución de la esclavitud fue bastante inestable y de corta duración en la Nueva España, aunque duró hasta el fin de la época colonial, desde hacía tiempo estaba mermada. En los primeros tiempos de la colonia fue bastante generalizada, pero al surgir otras instituciones más eficaces para la explotación del trabajo indígena disminuyó considerablemente, debido también a la disminución de los indios; antes de la mitad del siglo XVI era prohibida por las Leyes Nuevas.

Cuando las leyes prohibieron esclavizar a los indios que no hicieran la guerra permanente al poder español, los colonos españoles sustituyeron su mano de obra por los servicios personales de los indios de encomienda.

e) La Encomienda

Las raíces peninsulares de esta institución fueron la organización casi feudal de las regiones recientemente conquistadas de los moros, y la *behetría* hispánica²⁰. Con la imagen de estas instituciones las autoridades españolas crearon en las Indias la institución de la encomienda. Esta surgió, sobre todo:

1. De la necesidad de recompensar a los conquistadores de las primeras generaciones.
2. Del deseo de incorporar a los indios en la economía colonial.
3. Del deseo de cristianizar al indio sin gasto para la corona; y
4. De la necesidad de fortalecer la organización militar mediante los deberes militares de los encomenderos

Mediante la encomienda, un español recibía el privilegio de cobrar los tributos de ciertos pueblos de indios, de acuerdo con una tasa fijada. En cambio debía cristianizarles, dedicando una cuarta parte del tributo a la construcción de las iglesias necesarias y vigilar la aplicación de las leyes protectoras de los indios.

Se dictaron medidas para que los encomenderos trataran bien a sus indios, también se autorizó que fueran utilizados en las empresas agrícolas y en las ganaderas, no así en las mineras. A los encomenderos se les obligó a que no

²⁰ MARGADANT S., GUILLERMO. Op. cit. Págs. 83-86.

dispusieran por más de 20 días seguidos de los indios en aquellas empresas y que para volver a utilizarlos debían pasar no menos de 30 días en sus comunidades, con el fin de que no descuidaran los pueblos y las obligaciones comunales. Debían dar de comer bien a los indios en servicio, a los que se les fijaba jornada de trabajo, y se prohibía que se emplearan en servicios personales a las mujeres y a los menores. Por otra parte se fijaba la obligación, que al parecer nunca tuvo vigencia, del pago de salario a los indios de servicio.

Si se estudia desde un punto de vista objetivo, la encomienda se traducía en organizar el trabajo de los indígenas para que lo usufructuaran los conquistadores, pero dándole al sistema una justificación y una base legal, mediante las cuales la corona pudiera compaginar la libertad de los indios con el principio del apremio estatal para que prestaran sus servicios a favor de los particulares españoles.

La encomienda no fue una institución de permanencia asegurada, fue sujeto a las continuas amenazas de supresión, su carácter transitorio determinó lo que en realidad fue para los indios, el medio para que los explotaran en forma desmedida; ya que al ser temporal y de concesión precaria, los encomenderos se dedicaron a exprimirla al máximo. Al ser añadido a otras circunstancias, produjeron graves consecuencia en la población india: su disminución, el desarraigo de los indios de sus comunidades, el abandono de sus familias, el despojo de su fuerza de trabajo y de sus productos.

f) Otros aspectos de la expansión y organización administrativa

Derivado de la iniciativa de Cortés por la fundación de centros de población como ciudades era común que para empresas de población, en las que no hubiera riesgos considerables, se juntaban varios españoles quienes recibían el derecho de establecer un nuevo centro poblacional, e incluso de elegir entre ellos a los funcionarios municipales. Si algún individuo asumía la responsabilidad de organizar la fundación y de buscar a los colonos necesarios, recibía la jurisdicción civil y penal de forma vitalicia y podía transmitirla a su próxima generación, así como nombrar a regidores y magistrados municipales.

Los nuevos centros podían ser de tres categorías: ciudad, villa o “lugar”²¹ y según esta clasificación recibía su planilla -más amplia o más reducida- de magistrados. Los indios no podían vivir en los barrios españoles de tales ciudades, a excepción de los indios artesanos con tienda propia y los criados de los españoles.

²¹ Ibíd. Págs. 88 - 90

Hubo otro tipo de *fundaciones* destinadas a recibir a la población indígena, estas fueron las *reducciones de indios*, que obedecía a una política, cuyo origen en ideas arrancan desde la fase insular de la conquista y que comprendían instrucciones desde la Segunda Audiencia de promover la “congregación” de los indios. A partir de 1598 se logró realizar cuando menos una parte de este ambicioso proyecto, a pesar de las inútiles protestas de los indios desarraigados de sus lugares de origen, de los frailes, que en las nuevas reducciones se vieron generalmente sustituidos por el clero secular, y de muchos encomenderos, que perdieron tanto tributos como mano de obra.

Las autoridades previstas por el derecho indiano para estas reducciones de indios, dependen de la cantidad de casas de cada reducción, por ejemplo, para núcleos de menos de ochenta casas se necesitaban dos alcaldes y dos regidores, llegándose finalmente al máximo de dos alcaldes y cuatro regidores.

Además hubo jueces *pedáneos*, alguaciles y escribanos. Los alcaldes tenían facultades para aprehender delincuentes y, en algunos casos, para sancionarlos. Un corregidor impuesto desde arriba, tenía la supervisión de las reducciones de su distrito.

Estos pueblos de indios contaban con terrenos de uso comunal, otros terrenos fueron explotados en común o arrendados, para el pago de tributos y otros fines colectivos; mientras que el resto fue repartido entre parcelas destinadas a una explotación individual. Sin embargo, tales parcelas no pertenecían a los indios en propiedad individual puesto que a la muerte del poseedor volvían a entrar en el fondo común para ulterior repartición; los indios pagaban por el uso de estas parcelas una moderada renta, utilizada para fines colectivos y cuyo sobrante se empleaba como reserva y se guardaba en las cajas comunales.

En cada reducción de indios existía la mencionada caja comunal, la que era abastecida con el producto de los bienes de explotación comunal, la renta de las parcelas individuales y ciertos trabajos de los indios; y cuyo producto podía ser utilizado periódicamente para fines de interés colectivo. El control de las autoridades españolas para evitar el abuso de estos fondos era a veces excesivamente restrictivo y burocrático, cada permiso respectivo tomaba mucho tiempo, de manera que en algunos casos los indios ya no contaban con los beneficios de estas cajas y llegaban a ser consideradas como otro impuesto más a pagar.

Además de las reducciones y de los indios sometidos a encomiendas, los frailes especialmente jesuitas establecieron con permiso de la corona “misiones” por medio de los cuales se formaba un pueblo de indios bajo la autoridad de un fraile y sus asistentes.

1.3 Constitución de Apatzingán

La Constitución de Apatzingán, tiene importancia histórica solamente. El Gobierno según ella, se compondría de un Congreso, de un Supremo Tribunal de Justicia y de un Supremo Gobierno de tres individuos iguales en autoridad, que se turnarían por cuatrimestres en la presidencia. Los funcionarios de la Nación serían electos popularmente.

La Constitución de Apatzingán fue promulgada el 22 de octubre de 1814, por el Congreso de México, reunido en la ciudad de Apatzingán, siendo ésta la primera Constitución de México, titulada oficialmente Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Se basaba en los mismos principios que la Constitución de Cádiz pero de una manera un tanto modificada, pues a diferencia de la constitución española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno. No sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad. Se proclamó la división de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, considerando como órgano supremo al Congreso, compuesto por 17 diputados de las provincias, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (ejecutivo), que debía estar formado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses, y del Supremo Tribunal de Justicia (judicial) constituido por cinco personas. Se decretaba a la religión católica como única y proclamaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la libertad de palabra y de prensa y la inviolabilidad del domicilio.

Sin embargo, la Constitución de Apatzingán no entró realmente en vigor. Casi un año después de que fuera promulgada, su inspirador, José María Morelos y Pavón fue hecho prisionero y poco después moría fusilado.

La Constitución de Apatzingán se inspiró más en el modelo liberal-democrático de las constituciones francesas y española que en las ideas sociales y políticas de José María Morelos formuladas en el documento Sentimientos de la Nación. Además de no proponer medidas para moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central del pensamiento de Morelos, al depositar el poder ejecutivo en tres personas en vez de una, la Constitución de 1814 propiciaba la anarquía del movimiento insurgente que Morelos había tratado de evitar, y limitaba su papel como líder revolucionario, entorpeciendo su acción militar y política.

Importante es también el principio de *nullum crime sine lege*, y que la pena debe ser personal contra el reo. De interés especial son los artículos 24 a 40,

que constituyen el capítulo quinto de la Constitución, dedicado a los derechos individuales; con un pensamiento predominante de que la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. Establece además el derecho a audiencia, también contiene la inviolabilidad del hogar; normas sobre visitas domiciliarias; sobre expropiación por pública necesidad y mediante justa compensación, la libertad de actividad cultural y económica y la libertad de expresión y de prensa. Sin embargo, la garantía de estos derechos no estaba reglamentada.

1.4 Constitución Federal de 1824

Esta ley, que influyó mucho en las posteriores, amalgama preceptos de las Constituciones Española de Cádiz y Norteamericana de Filadelfia, y como ésta tiene sus antecedentes en el derecho consuetudinario inglés y en las Cartas de las Colonias angloamericanas

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue la primer Constitución de México. Entró en vigor el 4 de octubre de 1824, después del derrocamiento del Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. En la nueva Constitución, la república ya tomaba el nombre de Estados Unidos Mexicanos y era definida como una república federal representativa, con el catolicismo como religión oficial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la forma de gobierno que nos rige, cómo está dividido el poder del estado y cuál es la función de cada una de sus instituciones.

Esta constitución se basó en la Constitución española, cuya redacción y aprobación correspondió a las Cortes de Cádiz en 1812, y en la Constitución estadounidense en lo concerniente a la distribución de la representatividad; de tal manera que la cámara de senadores representa a los estados de la federación, constando de dos senadores por cada entidad federativa; y la cámara de diputados representa a la población, un diputado por cada 80 mil habitantes en el país.

Cada estado gozaba de autonomía para elegir a sus gobernadores y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal con una cuota fija de acuerdo a sus recursos. Los últimos movimientos territoriales antes de la Constitución de 1824 fueron la incorporación de Chiapas y Centroamérica en 1821 y después la separación de las Provincias Unidas de Centroamérica que habiendo considerado perjudiciales para ellas algunas disposiciones hacendarias dictadas por el gobierno mexicano comenzaron a demandar su independencia, principalmente

los salvadoreños de modo que el Congreso aceptó la petición y el cambio se hizo sin intervención de las armas en junio de 1823.

La Constitución de 1824, compuesta por siete títulos y 171 artículos, establecía la forma de República Federal similar a la de los EEUU. Entre otras el poder Legislativo estaba formado por dos cámaras y el Ejecutivo se integraba por un Presidente y un Vicepresidente. Este hecho fue motivo de serios conflictos por haber sido ocupado ambos cargos por individuos de diferentes tendencias. Esta Constitución, además de no mantener el equilibrio de poderes, estaba llena de contradicciones, como reflejo de las circunstancias difíciles del país. Había una fuerte intolerancia religiosa, en contraste con la libertad de pensamiento, imprenta y expresión, así como el mantenimiento de fueros y privilegios para el clero y el ejército, al lado de la igualdad ante la ley.

1.5 Bases Orgánicas de 1843

Las bases de Organización Política de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, tiene como antecedentes legislativos a las Siete Leyes Constitucionales de 1836; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el Acta Constitutiva de la Federación aprobada por el Segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824; el Decreto Constitucional para la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán; los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro; y de cierta forma la Constitución de Cádiz o Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

En los años treinta, el cambio en el rumbo de la política de López de Santa Anna traería resultados funestos para la República. En efecto, Santa Anna que debió haber definido las reformas liberales impulsadas en el breve periodo de gobierno de Gómez Farías, por el contrario, se declaró a favor del partido conservador. Santa Anna deroga la legislación reformista impulsada por Don Valentín Gómez Farías, produciendo un grave retroceso al conservadurismo, al mismo tiempo se asentaba un duro golpe al federalismo. México adoptaría la estructura de una República Central sustentada en el complejo legislativo conocido como las Siete Leyes o las Leyes Constitucionales de 1836.

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

Con objeto de convocar a un nuevo Congreso y elegir un presidente provisional, en el mes de septiembre de 1841, López de Santa Anna declara las Bases de

Tacubaya. Como resultado de las elecciones de diputados que se efectuaron en abril de 1842, el pueblo eligió a un importante número de representantes de tendencia liberal, en su mayoría interesados en regresar al régimen federalista. Los diputados liberales presentaron un proyecto de constitución federal en un ambiente casi de linchamiento político en su contra, sobre todo por parte de la prensa conservadora, la iniciativa pasaría a la historia sin pena ni gloria. En 1843, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, se nombró la Junta Nacional Legislativa que sancionaría una nueva carta constitucional bajo el título de Bases de Organización Política de la República Mexicana.

El 7 de Enero de 1843, la Junta nombró la Comisión de Bases Constitucionales que se compondría de nueve individuos, esta comisión fue facultada para presentar para su deliberación los fundamentos del proyecto constitucional. El 20 de Marzo se dio primera lectura al proyecto de Organización para la República Mexicana presentado por la Comisión, la segunda lectura sería el 8 de Abril, en la misma sesión y sin gran discusión se aprobó en lo general y de inmediato se procedió a la discusión en lo particular.

La nueva constitución preserva buena parte de los logros legislativos impulsados por los liberales, entre algunos:

- a) La abolición de todo tipo de esclavitud
- b) La libertad de imprenta y de opinión
- c) La seguridad personal
- d) La inviolabilidad de la propiedad y el domicilio

No obstante, esta Constitución continuó el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1833, e incluso fue más allá al instituir un desmesurado derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 tuvieron vigencia hasta 1846, apenas un poco más de tres años, durante la gestión del presidente José Joaquín Herrera y comienzo de la guerra contra la intervención norteamericana.

Bases orgánicas de la república mexicana acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas decretos del día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo

Establecían lo siguiente:

La Nación es independiente, libre y soberana.

La Nación Mexicana adopta un gobierno interior en la forma de República representativa y popular.

Su territorio comprendía lo que había sido el Virreinato de la Nueva España, Capitanía General de Yucatán, las Comandancias de las Provincias Internas de Oriente y Occidente, la Baja y Alta California y Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

Mantiene la división política en departamentos.

Elimina el principio de soberanía popular, en su lugar afirma que "... la suma de todo el poder público reside en la nación".

Consolida la división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial. No se reunirán dos o más en una sola corporación o persona, ni el legislativo en un solo individuo.

Ratifica su profesión católica, apostólica y romana con exclusión de cualquier otra.

Continúa la abolición de la esclavitud, diciendo que "ninguno es esclavo en el territorio de la nación y el que se introduzca, se considerará en la clase libre, quedando bajo la protección de las leyes"

Se considera mexicanos a los nacidos en cualquier punto del territorio de la República y a los que nacieran fuera de ella de padre mexicano, extranjeros nacionalizados.

Mantiene los derechos fundamentales:

- 1.- De la propiedad;
- 2.- Libertad de opinión;
- 3.- Equidad ante la ley;
- 4.- La inviolabilidad del domicilio; y
- 5.- Libre tránsito.

El poder legislativo se deposita en un Congreso dividido en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores teniendo dos periodos únicos de sesiones en

cada año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1 de Enero y el segundo el 1 de Julio.

Deposita el supremo poder ejecutivo en un magistrado al que denomina Presidente de la República con una duración de cinco años.

Presenta un avance en materia de seguridad social, al dar al ejecutivo facultades para “dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes” así como cuidar de la salubridad pública y reglamentar la conveniente para conservarla.

Aumenta de manera notable las atribuciones generales del ejecutivo, particularmente en el campo legislativo.

Instituye las Asambleas departamentales con un número que no pase de once vocales ni baje de siete

Persiste en anular a los Congresos locales, preservando a los gobernadores departamentales que serían nombrados por el presidente de la república.

Se establece que la Corte Suprema de Justicia ha de comprenderse de once ministros y un fiscal, se declara por medio de una ley, el número de suplentes, así como facultades, la forma de su elección y su duración.

Se declara también la implantación de fiscales generales acerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de Hacienda.

1.6 Constitución Federal de 1857

A mediados del siglo XIX existían dos partidos políticos en el país: el conservador y el liberal. Los dos pugaban por la forma en que debería ser conducido el país, pero acusaban de serias vicisitudes entre sus respectivos proyectos y no estaban de acuerdo en la forma de conseguir lo que el país necesitaba. De 1833 a 1855, Antonio López de Santa Anna participó constantemente en la política. Intervino en muchos golpes militares, luchas internas y tropiezos económicos que vivió México. Lo mismo los liberales que los conservadores, muchas veces lo buscaron para que se hiciera cargo de la presidencia del país. La última ocasión en que sucedió esto fue en 1853.

Con el propósito de acabar con el desorden, los conservadores formaron un gobierno centralista, y para encabezarlo trajeron del destierro a Santa Anna. El gobierno de éste se convirtió en una dictadura; el presidente suprimió los derechos y las libertades individuales, e impuso su voluntad personal. Vendió a los Estados Unidos el territorio de La Mesilla, cobró impuestos sobre coches, ventanas y perros y, finalmente, hizo que lo llamaran Alteza Serenísima.

Con todo eso, el descontento fue generalizado. En 1854 un antiguo insurgente, Juan Álvarez, se levantó contra Santa Anna y proclamó el Plan de Ayutla. Éste exigía que Santa Anna dejara el poder y que se convocara un nuevo Congreso para que elaborara una constitución. La Revolución de Ayutla, como se llamó a este movimiento, se extendió rápidamente. El dictador salió de México y desapareció del escenario político. Regresaría después de la muerte de Benito Juárez en 1872, para morir en su país, en 1876.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, llegó al poder una nueva generación de liberales, casi todos civiles. Entre ellos, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto. Una junta nombró presidente interino al general Juan Álvarez y después a Ignacio Comonfort. También convocó a un Congreso que trabajaría en una nueva constitución. El equipo de Comonfort preparó algunas leyes que promovieron cambios importantes. La Ley Juárez, de 1855, suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley. La Ley Lerdo, de 1856, obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban, para que esos bienes produjeran mayores riquezas, en beneficio de más personas. La Ley Iglesias de José María Iglesias, de 1857, regulaba el cobro de derechos parroquiales.

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857 en México, también la constitución de 1917 fue promulgada un 5 de febrero en Querétaro; entre los diputados notables del congreso constituyente de 1856 se encontraban Ignacio Ramírez, político y poeta conocido como "el nigromante", José María Mata, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Melchor Ocampo, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada, Benito Juárez, y otros más.

La mayoría de ellos pertenecían a logias masónicas, y como no había conservadores entre ellos, esta constitución salió puramente liberal, lo que provocó en los conservadores un descontento y rechazo absoluto, declarándose enemigos de ella y repudiándola; algunos de los puntos que comprendía eran:

1. No se reconoció la libertad de cultos, únicamente la religión cristiano-católica; esto era un ardid político para que la juraran todos.
2. Decretaba ya, parcialmente, la diferencia o separación entre la iglesia y el estado.
3. Establecía un registro civil; con esto, el registro parroquial dejaba de ser el oficial.

4. No se nacionalizaban los bienes del clero; pero la iglesia no podía administrar o poseer bienes raíces.
5. El respeto a las garantías individuales, llamados derechos humanos, declaradas por primera vez durante la revolución francesa.
6. Establecía un sistema unicameral en el poder legislativo; con ello desaparecía la cámara de senadores y quedaba solo la de diputados; esto no fue del agrado de Comonfort porque se dotaba de gran fuerza al poder legislativo y con ello el ejecutivo perdía ventaja en el dominio del país.
7. Se ratificaba la Ley Juárez, es decir se prohibía a los tribunales eclesiásticos y militares conocer en materia que no fuera de su absoluta competencia.
8. Proclamaba la libertad de pensamiento y expresión del hombre.
9. Proclamaba la libertad de enseñanza y de prensa, esa libertad de prensa atacaba a la iglesia; pero también era un arma de doble filo, porque se podía revertir contra el gobierno mismo y presentarlo o exponerlo públicamente.
10. Se reimponía la excomunión.

Con todo esto y con la amenaza de la iglesia de excomulgar a quien jurara la constitución, casi nadie la juró, salvo los empleados y funcionarios públicos, a quienes se les obligo a hacerlo.

La constitución de 1857 formó parte de la legislación conocida como las Leyes de Reforma, promulgadas por un grupo de liberales del que destacan Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo.

El Congreso Constituyente inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y durante casi un año la Asamblea Legislativa conformada por hombres como Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez e Ignacio Luís Vallarta debatió temas fundamentales para la Nación: los derechos del hombre, la forma de gobierno, la soberanía de los estados con respecto al centro, la división de poderes y el respeto a la Constitución.

Los derechos del hombre fueron claramente formulados en veintinueve artículos, en ellos se enfatizó que eran la base de las instituciones y que el ser humano era libre e igual ante la ley, por lo que se excluían los tribunales especiales, los títulos de nobleza y los honores hereditarios. La libertad fue extendida a la enseñanza, el trabajo y la expresión de las ideas; la imprenta, así como la asociación, portación de armas y el libre tránsito. En cuanto a la Soberanía Nacional, se hizo residir "esencial y originalmente en el pueblo", lo

cual modificó el precepto establecido por el Acta y la Constitución de 1824, donde quedó plasmado que la soberanía descansaba en la Nación.

Finalmente, estipulaba que la Nación estaría organizada como República representativa, democrática y federal.

Uno de los temas más discutidos en el Congreso Constituyente de 1856-1857 fue el concerniente a la religión. El proyecto elaborado por la comisión de la Constitución propuso, en el artículo 15, que "no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso..."

Formalmente, la Constitución de 1857 siguió vigente hasta la aprobación en 1917 de la actual. El 1º de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con la asistencia de 151 diputados. Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, envió al Congreso un proyecto de Constitución, que fue ampliado y mejorado en cuanto a cuestiones sociales por el documento final, promulgado el 5 de febrero de 1917.

El texto propuesto por Carranza el 1 de diciembre de 1916, reformaba la Constitución de 1857, sobre todo en materia de organización política.

Carranza solicitaba hacer efectiva la división de poderes, el pacto federal, los derechos del hombre, ahora llamados garantías individuales, y su correlato de amparo, realizar la elección directa del presidente, suprimir la vicepresidencia, y establecer la completa independencia del Poder Judicial. Aún cuando la fracción XX del artículo 72 del proyecto original otorgaba al Poder Legislativo Federal la facultad de expedir leyes sobre el trabajo y, no obstante que en las leyes expedidas por el propio Carranza durante el movimiento revolucionario, destaca la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, los constituyentes no se conformaron con el proyecto que se les presentaba y consideraron que era en la Constitución, no en leyes secundarias y reglamentarias, donde debían quedar contempladas las leyes fundamentales sobre el problema agrario y las relaciones laborales.

Alrededor del año de 1857, tiempos aciagos convulsionan interiormente al país. El orden jurídico se enaltece con la expedición de una nueva Constitución, el 5 de febrero del mismo año.

El Poder Judicial es electivo cada seis años, sin que para ser magistrado en él se exija más requisito que estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

La Suprema Corte se mantuvo en pie, con muchos problemas; pero respondiendo a las necesidades de la impartición de justicia en la medida en la que podía hacerlo y se le permitía; pero aún no podía quebrantar las cadenas a las que había sido sometida a través de pasadas constituciones. Se gobernaba en la incertidumbre de las luchas internas y con los pocos elementos con los que contaba, pero aún así, cumplía su misión.

La Constitución de 1857, jurada el 5 de febrero del mismo año, fue el producto de profundas disertaciones históricas, jurídicas y filosóficas, destacando intervenciones como las de los insignes diputados Don Francisco Zarco, de Ponciano Arriaga y por supuesto la ponencia de Mariano Otero quién pretendía restaurar la Constitución de 1824, considerándose para ello reformas a la misma, tales como, la prohibición para que corporaciones religiosas adquirieran bienes inmuebles; abolición de fueros militares y eclesiásticos.

Ésta declaraba la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de trabajo y de asociación. Volvía a organizar al país como una república federal. Entre otras cosas, incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para proteger esos derechos, conocido como amparo. También apoyaba la autonomía de los municipios, en que se dividen los estados desde un punto de vista político.

El presidente Comonfort temía que las ideas liberales de la Constitución provocaran un conflicto social y decidió no aplicarla. Los conservadores, dirigidos por Félix María Zuloaga, se rebelaron contra la Constitución; Comonfort intentó negociar con los sublevados pero fracasó, dejó la presidencia y finalmente abandonó el país.

1.7 Constitución Federal de 1917

El desarrollo socioeconómico del porfirismo que favoreció a los inversionistas nacionales y extranjeros, mediante despojos y acaparamiento de tierras de las comunidades, situó al país en la modernidad pero a un costo social muy alto para los indígenas y la mayoría de la población. La consecuencia de esta política que hizo a los ricos más ricos y a los pobres más pobres, constituyó a su vez la causa que originaría la lucha armada de 1910. Hubo además:

- a) Mala administración de la justicia.
- b) Represión contra los trabajadores y los grupos indígenas: las deportaciones de los Yaquis a las fincas henequeneras de Yucatán y a las plantaciones de tabaco en Valle Nacional.
- c) Falsos métodos democráticos de Díaz y su régimen.

d) La crisis económica de 1907: desempleo por el cierre de minas, crisis agrícola, alza de precios y escasez de alimentos.

e) La concentración de la riqueza en pocas manos, y

f) Sobre todo la rapaz adjudicación de tierras - sin pago alguno - que no tiene paralelo en América Latina: sólo como ejemplo, en los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua se entregaron cerca de 5, 000, 000 de hectáreas a un solo adjudicatario.

Es de suponer que el problema agrario ha sido de vital importancia para los campesinos.

En la colonia, a los indígenas se les garantizaba una relativa protección de las tierras que explotaban, comúnmente llamadas ejidos; con la independencia, los gobiernos liberales, intentaron establecer la propiedad privada y así surgieron los latifundistas y sus abusos.

Desde 1825, se sucedieron levantamientos con el objetivo de recuperar las tierras arrebatadas a los ejidos; con el porfirismo y las compañías deslindadoras, se acentuó el movimiento y culminó con la revolución.

Se han dado también algunas acciones como la de Hidalgo, quien ordenó que se devolvieran a los indígenas las tierras que se les había quitado y Morelos propuso medidas del mismo tipo.

La fuente de inspiración en materia agraria de la revolución de 1910 se encuentra en el Plan de Sierra Gorda en la rebelión de 1849 y los proyectos del diputado Ponciano Arriaga en 1856. Un ideal pequeñoburgués, en el que se ocuparon organizaciones y clubes del último cuarto del siglo XIX.

El programa del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, contemplaba medidas de reforma agraria.

Madero había inscrito transformaciones agrarias en el Plan de San Luís pero no pudo cumplirlas.

El 28 de noviembre de 1911, bajo el lema de Justicia y Ley, el General Emiliano Zapata proclama el Plan de Ayala, en donde se denuncia que el gobierno maderista era anticampesino y antiobrero, un programa agrario que en su puntos 6º y 7º establecen tanto la restitución y posesión inmediata de la tierra a los campesinos que sufrieron despojos; así como la expropiación a los terratenientes y a los monopolios, "... a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos ó campos de

sembradura ó de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.”

Ya en 1917, aún cuando en el Artículo 27 constitucional se incorporaron algunos principios agrarios, los gobernantes no cumplieron con la redistribución de tierras, algunos generales se coaligaron con grupos dominantes para evitar el reparto agrario. Sin una reforma radical, coexistieron la pequeña, mediana y la hacienda como formas de propiedad y, de manera lenta - es hasta en el sexenio cardenista cuando se hace el reparto de grandes latifundios - se fueron haciendo dotaciones ejidales.

En los hechos, el sector de la población que conservaba una cultura completamente indígena, estimada en 2, 250 000 personas, equivalente al 16% de la población total en 1930, estaba excluida enteramente de la cultura hispánica y de influencia europea del México moderno²². Es decir, la Revolución para ellos no significó una redención de su condición explotada y marginada.

²² RABY, DAVID L. EDUCACIÓN Y REVOLUCIÓN SOCIAL EN MÉXICO. SEP, México, 1974. págs. 26-30.

CAPÍTULO 2

NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN INDÍGENA

Los agravios a las etnias mexicanas son de profundas raíces históricas, por ejemplo, el movimiento zapatista del EZLN, puede ser comprendido si lo estudiamos como un fenómeno que surge del pasado con la colonización española, las reformas liberales del siglo XIX, el porfiriato, la omisión del reconocimiento de las etnias en el siglo XX y en un permanente contexto socioeconómico de dominación y explotación.

2.1 Las repercusiones de la Globalización

La globalización es la visión de un modo de vida homogéneo que afecta a todas las esferas de la vida social, por su naturaleza dinámica es, además, un proceso de expansión mundial de ese modelo que cada vez se identifica con el modo de vida norteamericano, esto es, el de una sociedad burguesa. Se distingue también porque es un modo de producción internacional capitalista, con una política definida como democracia liberal²³.

Al término de la guerra fría en 1989, adquiere el carácter propiamente global como un solo modelo en donde se hacen evidentes las revoluciones en los sectores agrario, industrial y la informática. Sin embargo, existen al menos tres factores que hacen que el estado actual de cosas sea distinto a las épocas anteriores:

- a) La acumulación de capital en pocas manos requiere de la baja del salario real en las masas trabajadoras, la ampliación de las horas de trabajo, los sistemas de contrato por horas, paros programados por exceso de producción, erradicación de trabajadores sindicalizados, etc.
- b) La revolución tecnológica en comunicación, informática y transportación propician la fragmentación del proceso de producción de tal manera que las maquiladoras operan hasta en las comunidades más alejadas en cualquier lugar del mundo para explotar la mano de obra barata. Aquí los que salen ganando son las empresas transnacionales.

²³ SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "LA GLOBALIZACIÓN Y EL TRABAJO". EL MYNGUI. VOL. 5, N° 36. Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., semana del 21 de agosto de 2002. pág. 6.

c) Al no haber ningún contrapeso político en el mundo, los países más desarrollados liderados por los norteamericanos, por las buenas o por las malas, se adueñan de las riquezas naturales de otros países, desde madera, minerales y sobre todo petróleo. A los que se oponen, se les da el tratamiento de países ejes del mal como Afganistán e Irak.

Por tanto la globalización se refiere a la economía del mundo, es una red de procesos productivos ínter vinculado, una integración económica por medio del comercio, del capital y de la tecnología. Necesariamente supone una feroz competencia que proviene sobre todo de los países con bajos salarios, ocurre también un desplazamiento del trabajo en función de la inversión extranjera directa; las fuerzas del mercado se imponen de manera de algún modo coercitivamente a la mayoría de las naciones. Este proceso de globalización comprende al menos tres elementos bien definidos que son: mundialización del mercado, movilidad del capital a todo el mundo y la especialización en el trabajo.

Estas son algunas repercusiones de la globalización en el mundo²⁴.

a) Se manifiesta como un sistema sexista, excluyente y patriarcal. Incrementa la feminización de la pobreza y fomenta todas las formas de violencia contra las mujeres.

b) Desata el racismo, dando seguimiento al verdadero genocidio de siglos de esclavitud y colonialismo, que destruyeron las bases para el desarrollo de las poblaciones negras de África.

c) Destruye el medio ambiente, la salud y las condiciones de vida del pueblo. La atmósfera, el agua, la tierra y también los seres humanos son transformados en mercancías, es un retorno a la esclavitud.

d) La Deuda Externa de los países del Sur ha sido pagada varias veces. Injusta, ilegítima y fraudulenta, funciona como instrumento de dominación, que priva a los pueblos de sus derechos fundamentales con el único fin de aumentar la -dependencia y la sumisión- usura internacional.

e) Los mercados financieros extraen los recursos y la riqueza de los pueblos y sujetan las economías nacionales a los vaivenes de los especuladores.

f) Las privatizaciones transfieren los bienes públicos y los recursos hacia las transnacionales.

²⁴ SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA". EL MYNGUI. VOL. 5, N° 16, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., semana del 21 de febrero de 2002. pág. 6.

g) Las compañías multinacionales organizan la producción mundial con un desempleo masivo, bajos salarios y trabajo no calificado y se niegan a reconocer los derechos fundamentales de los trabajadores, tal como son definidos por la OIT.

h) Mientras bienes y capital pueden cruzar libremente las fronteras, las restricciones sobre el movimiento del pueblo exacerbaban la explotación y la represión.

i) Las reglas del comercio global provocan la acumulación acelerada de riqueza y poder a las corporaciones transnacionales, a la vez que generan mayor marginalización y empobrecimiento de los campesinos, los trabajadores y empresas locales.

j) La creación del Área de Libre Comercio de las Américas es una iniciativa que significa la recolonización de la región y la destrucción de los derechos humanos fundamentales sociales, económicos, culturales y ambientales.

k) El FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales; la OMC, la OTAN y otras alianzas militares son algunos de los agentes multilaterales de la globalización transnacional.

l) La globalización neoliberal ha provocado la concentración de la tierra y una agricultura transnacional, destructiva en lo social y ambiental.

ll) El militarismo y la globalización en manos de corporaciones transnacionales se refuerzan para socavar la democracia y la paz. Los que hacen la guerra son las empresas no los pueblos, como en el caso de Afganistán e Irak.

Algunos efectos de la economía global en México:

En una evaluación a cinco años de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se han observado diversos efectos de carácter contradictorio²⁵:

1.- El desplome de la economía. El detonante externo constituyó el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994. Con el llamado “error de diciembre” se registró una fuerte devaluación y una pauperización del pueblo.

2.- El incremento de la planta productiva de origen extranjero.

²⁵ ROMERO MORETT, MIGUEL A. Y ROMERO MORETT, MARTIN G. EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL. Ed. CUCEA, Universidad de Guadalajara, México, 1999. págs. 18-22.

3.- Las dificultades de recuperación del mercado interno.

4.- Los efectos económicos del TLCAN no han significado un desarrollo sostenido.

Las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), El Banco Mundial (BM) y La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se tradujeron en privatizaciones de empresas paraestatales, ajustes a los programas sociales, capitalización de los intereses de la deuda; medidas que junto con la corrupción, provocaron efectos dramáticos en la población: pobreza, exclusión social, drástica disminución del nivel en la atención en la salud y reducción a las prestaciones a jubilados; la vulneración de los derechos de los trabajadores y sobre todo una criminal disminución en las expectativas de los indígenas que son los más pobres entre los pobres.

La globalización como unificación del mundo se conecta con la época de la colonización, que en nuestro país se dio desde hace más de 500 años y por su naturaleza tiende a desaparecer la pluralidad y la relativa autonomía de las culturas; por ello no es fortuita la rebelión de los neo zapatistas en Chiapas. A los indígenas no les quedaba otra alternativa, o se hacían presentes de esa manera o su suerte quedaba condenada a la desaparición junto con sus espacios vitales y sus formas de vida.

El 1º de enero de 1994, resurge no sólo la demanda por la tierra y el repudio a la reforma salinista al 27 constitucional, también hay evidentemente una oposición a la política económica neoliberal que amenaza con profundizar más la miseria de los campesino y de los indígenas; a los proyectos de expansión del capital corporativo como es el actual proyecto Puebla-Panamá que impulsa el gobierno calderonista, que no es más que la expresión del colonialismo internacional. Esta es la razón por la que las comunidades indígenas exigen respeto tanto a la cultura como a las formas de propiedad comunal de la tierra, así como sus sistemas de trabajo y de gobierno.

2.2 Crisis Indígena Chiapaneca

En este contexto el 1 de enero de 1994, los tzotziles, tzeltales, choles, zoques, tojolobales y cakchiqueles decidieron enfrentar militarmente al gobierno federal; imaginaron y se prepararon para una despiadada guerra de alta y baja intensidad en su contra, sin embargo, quizás no calcularon la magnitud de la falta de sensibilidad del ejecutivo federal para buscar una salida justa y digna a sus demandas²⁶.

²⁶ SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "EL ZEDILLISMO Y LA MARGINACIÓN INDÍGENA", EL NAHUAL. VOL. 4, N° 91, Ed. NaHiaCom, Comonfort, viernes 22 de diciembre de 2000. Pág. 6

Las comunidades indígenas en Chiapas reflejan el retraso económico y la marginación que hacen de dicho estado el más pobre de la República, debido a que aquí la revolución no triunfó porque el General Álvaro Obregón negoció con Tiburcio Fernández, líder regional, su apoyo en contra de Carranza a cambio de mantener los privilegios de la clase adinerada; lo que trajo como consecuencia que los finqueros conservaran sus latifundios y prácticamente fue nulo el reparto agrario. El decreto del 6 de marzo de 1972 de Echeverría hizo que la población indígena migrara hacia las zonas vírgenes de la Selva Lacandona en condiciones miserables.²⁷

Aunado a la situación anterior y los problemas locales imperantes, la rebelión zapatista se dio por tres causas principales²⁸: la caída de los precios del café en 1989, la reforma del artículo 27 constitucional en 1992 y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

En la famosa Declaración de la selva lacandona. *Hoy decimos ¡basta!*, en forma dramática se declaraba: “No tenemos absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, ni derecho a elegir democráticamente a nuestras autoridades” y se declara la guerra “... como última esperanza y con base al Artículo 39 Constitucional que consagra el derecho inalienable del pueblo de alterar o modificar su forma de gobierno”²⁹.

En las sucesivas proclamas se reiteraba la lucha contra la violencia que implican la pobreza, el hambre y la injusticia social; esta situación desde luego no tendrían una solución favorable con políticas fascistas de etnocidio y la aniquilación física de los marginados porque no es ninguna solución éticamente válida para la humanidad, nunca lo ha sido, por más que los partidarios del exterminio así lo deseen.

La marginación debe ser vista como un problema social que tiene un origen socio histórico, en donde el grueso de este fenómeno se localiza en las comunidades indígenas; “el 95 de cada cien de las localidades donde el 40 % de la población es indígena, son clasificados de alta o muy alta marginación”³⁰ y los aspectos sobre los que tendrían que haberse trabajado son por una parte anteponer el diálogo y la consulta a la solución de los conflictos y por otra legislar en torno al desarrollo social integral que garantice los derechos de la

²⁷ ORTEGA, DANIEL. “LA METAMORFOSIS DEL EZLN: ¿NECESIDAD O CONVICCIÓN?” REVISTA OPCIÓN. N° 123, Año XXIII, ITAM, México, diciembre de 2003. págs. 104-112.

²⁸ VARGAS, ANDRÉS. 7 AÑOS DEL SUEÑO ZAPATISTA. Ed. El pulso de México, México, 2001. págs. 22-23

²⁹ EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. “DECLARACIÓN DE LA SELVA LACANDONA”. ÉPOCA N° 136, Ed. Época de México, México, 10 de enero de 1994. págs. 14 y 15.

³⁰ ROMERO MIRANDA, MIGUEL ÁNGEL. “ÚLTIMO TERCIO DE UN SEXENIO TURBULENTO”. EL COTIDIANO N° 94. Ed. UAM, México, Marzo-abril 1999. pág. 71.

sociedad a una paz justa y a un desarrollo con equidad.

El zedillismo en lugar de tratar de entender las causas del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), siempre manejó un doble discurso, por ejemplo en su toma de posesión, afirmaba que no habría violencia de parte del gobierno, que el ejército mantendría unilateralmente el cese al fuego y que se buscaría un arreglo basado en la concordia, la democracia y las oportunidades de desarrollo con equidad; sin embargo, el 9 de febrero de 1995 inició una ofensiva militar que originó la intervención del Congreso para buscar una salida negociada entre el EZLN y el ejecutivo federal.

Tras la aprobación de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la paz digna en Chiapas, se reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) como instancia mediadora que entre otros distinguidos integrantes figuró el Obispo irapuatense Don Samuel Ruiz; sin embargo para avanzar en las negociaciones que desembocaran en el ámbito del poder legislativo se contó con la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por connotados legisladores de todos los partidos que tenían representación en el Congreso.

El fruto de tales negociaciones fueron los Acuerdos de san Andrés Larráinzar, los que fueron firmados el 16 de febrero de 1996 entre los representantes del movimiento insurgente y los representantes del gobierno federal. Sin embargo, estos acuerdos al querer ser presentados por la COCOPA como una iniciativa de ley, el gobierno zedillista no lo aprobó. El incumplimiento de estos acuerdos provocó la desaparición de la CONAI, la interrupción de la actividad de la COCOPA, el retiro de la mesa de negociaciones del EZLN y la falta de credibilidad del gobierno del entonces presidente Zedillo.

Mientras tanto, en el territorio de bases zapatistas se ha vivido un estado de guerra: se incrementaron los efectivos del ejército, se militarizó a las comunidades indígenas, se destinó un gran presupuesto a la compra de conciencias como parte de la guerra psicológica, se desplegó una guerra propagandística a través de las televisoras y los medios masivos de comunicación, se expulsó a los observadores internacionales, se entrenaron, armaron y pagaron a los grupos paramilitares – Paz y justicia, “Máscara roja” y “chinchulines” de todo tipo - ; se encarcelaron, persiguieron y ejecutaron de manera clandestina y sumaria a los zapatistas.

De entre todas las acciones del régimen sobresale por su bestialidad la masacre de los niños y mujeres embarazadas de Acteal el 22 de diciembre de 1997. Para el movimiento indígena los sexenios de Salinas y de Zedillo fueron “una larga pesadilla” con su cauda de magnicidios, crisis económicas, empobrecimiento masivo, enriquecimiento ilícito y brutal de unos cuantos, venta de la soberanía nacional, inseguridad pública, estrechamiento de ligas entre el gobierno y el crimen organizado, corrupción, irresponsabilidad, guerra y

exterminio.

Para los pueblos indígenas no basta el repliegue de los retenes militares, se requieren leyes justas, la desaparición de los paramilitares, el reconocimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el retorno de los desplazados, la desmilitarización y la reivindicación de los habitantes de las regiones indígenas.

2.3 La crisis indígena oaxaqueña

Teniendo como indicador de injusticia social a la pobreza, diversas fuentes dan cuenta de estas cifras y todas coinciden en que va en aumento: El Grupo Financiero Banamex-Accival (Banacci) sostiene que aún cuando el producto interno bruto (PIB) entre 1996 y 1999 aumentó a una tasa promedio anual de 5.02 % no significó un bienestar para la mayoría de la población, al contrario la población que se encontraba en pobreza intermedia se pasó al estrato de la pobreza extrema, es decir la miseria, que es la más alta en los últimos 15 años. La desigualdad se profundiza: de 94.5 millones calculado en 1999, 26.5 millones de mexicanos son pobres extremos que representan el 28 %, entre éstos se encuentran los 10 millones de indígenas de acuerdo con los datos aparecidos en La Jornada del 13 de febrero del 2000.

Boltvinik³¹ investigador del Colegio de México afirma que para el mismo año, 75 de los 100 millones de mexicanos viven en la pobreza y 45 millones en la extrema pobreza distribuida tanto en el campo como en la ciudad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) maneja la cifra de 45 millones que viven en condiciones de pobreza.

Oficialmente, según el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, Carlos Jarque, -aparecido en La Jornada del 2 de septiembre del 2000, en México hay 46 millones de personas que viven en la pobreza y de ellos 26 millones viven en la miseria estos últimos lo componen generalmente indígenas y campesinos. Santiago Levi, el subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda señala a su vez que 65 % de la población se puede considerar como pobre.

En 1997 se observaban los siguientes datos proporcionados por el Consejo Nacional de Población CONAPO. Los estados con muy alto grado de marginación son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. Les siguen los estados con alto grado de marginación que son: San Luís Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Durango. Según PROGRESA-SEDESOL, el 1% de los recursos totales que

³¹ BOLTVINIK, JULIO. CITADO POR: OTERO, GERARDO. "FOX: GARANTÍA DE CONTINUIDAD". MASIOSARE. POLÍTICA Y SOCIEDAD EN LA JORNADA. Domingo 8 de octubre de 2000. pág. 9.

suman las familias mexicanas corresponde a los hogares con más bajos ingresos y el 10 % de las familias más ricas se queda con el 40 % de los ingresos nacionales³².

Pablo González Casanova advertía en La Jornada del día 28 de junio del 2000, que se están acumulando varias crisis que se acentúan en el sistema social y político como la de que los pueblos indios cada vez son más "... discriminados, empobrecidos, asediados, despojados, excluidos, hambrientos y enfermos" y también "cada vez más dignos y rebeldes".

A través del Instituto Nacional Indigenista (INI), el Banco Mundial (BM), las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda, Salud, Agricultura, Educación Pública y del Medio Ambiente en el estudio Perfil de los Pueblos Indígenas de México que en los últimos 50 años no ha habido una inversión importante en los territorios étnicos y explican que esto ha ocasionado que haya rezago económico-social y se observe la miseria absoluta.

La pobreza como fenómeno social es compleja y tiene implicaciones biológicas, psicológicas, educativas, políticas, económicas, culturales y morales, cuyo origen de acuerdo con los diagnósticos del Banco Mundial se encuentra en los bajos ingresos que provoca la vulnerabilidad social y limita las oportunidades de crecimiento. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) apunta que los rezagos económicos y sociales limitan el desarrollo de los pobres provocando el círculo de pobreza – mayor pobreza, en tanto que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que la pobreza es consecuencia de una extrema desigualdad económica y de exclusión social acumulada históricamente que tiende a profundizarse. Se observa que los ricos – que son pocos – cada vez son más ricos y los pobres- que constituyen la mayoría de la población – cada vez son más pobres.

Por otra parte el panorama económico no es nada halagüeño si consideramos que se elevan la deuda externa en 5.78 % y la deuda interna en un 253.9 % en el sexenio zedillista en parte porque fracasó el rescate bancario y no se reanudó el crédito. En 1994 la deuda externa era de 78 mil 869 millones de dólares a 81 mil 340 millones de dólares, la interna pasó de 164 mil 653.10 a 582 mil 800 millones de pesos. Esta deuda fue incrementada gracias a la legalización del FOBAPROA por los legisladores pri-panistas que dieron origen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) cuyos pasivos están en el orden de los 722 mil millones de pesos, más lo que se acumule. Esto último representa una ignominiosa carga que tendremos que pagarlo entre todos.

³² FERRA ZÁRATE, ROLANDO. "POBREZA: DRAMA Y RETO". SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO. N° 7, Editorial Nuevos Rumbos, Naucalpan, Estado de México, noviembre de 1997. pág. 19.

En este contexto, se ubica el movimiento de las esposas y familiares de los presos de la comunidad Loxicha³³, quienes se encuentran en permanente plantón de denuncia para exigir entre otras cosas, la libertad de los 130 presos políticos, la presentación de 28 desapariciones forzadas, la aclaración de 40 ejecuciones extrajudiciales –5 de ellas documentadas ante la Comisión de Derechos Humanos -, la desmilitarización – Ejército Mexicano, policías judicial federal y estatal, guardias blancas y pistoleros - de la Región Loxicha y la cancelación de 250 órdenes de aprehensión. Los delitos por los que se acusa a los presos son: lesiones calificadas, rebelión, conspiración, homicidio, privación de la libertad, sabotaje, asociación delictuosa, invitación a la rebelión, robo, uso y acopio de armas, pertenecer al grupo guerrillero eperista y atentar contra la seguridad nacional entre otros cargos.

Esta feroz represión - violaciones, asesinatos, tortura física y psicológica, detenciones arbitrarias, secuestros y amenazas - contra los indígenas zapotecas se inició desde el 25 de septiembre de 1996, a solo un mes del ataque perpetrado por el Ejército Popular Revolucionario (EPR) a La Crucecita, Huatulco, Oax. Es en esta acción en que muere el Señor Fidel Martínez quien meses atrás fuera Regidor de Hacienda del Ayuntamiento de Loxicha, este hecho sirvió para involucrar a las autoridades municipales y a todo el pueblo. El ejército, la policía judicial y los agentes de contrainsurgencia del FBI obtuvieron mediante la tortura declaraciones apócrifas y firmas de documentos en blanco de los indígenas que al no poder hablar el español son presentados como integrantes del EPR. El entonces gobernador de Oaxaca, Diódoro Carrasco Altamirano, posteriormente Secretario de Gobernación, se negó a negociar con los Loxicha diciendo que “En México no existen los presos políticos, sino meros delincuentes”³⁴.

Lo cierto es que se trata de todo un pueblo que no se resigna a ser sojuzgado por las políticas neoliberales y por ello defiende sus tierras, sus bosques, su lengua y sus costumbres. Los campesinos de Loxicha han vivido en fincas cafetaleras desde los tiempos de Porfirio Díaz, estas fincas están en manos de caciques nacionales y extranjeros los que a fuerza de engaños, amenazas y asesinatos han despojado a los indígenas de sus tierras, convirtiéndolos en verdaderos peones acasillados en pleno umbral del tercer milenio mediante un trabajo duro y mal pagado, condenándolos a una alimentación a base de insectos y de hierbas, porque el café y el maíz se encuentran en mano de los acaparadores de la región.

³³ SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. “LOXICHA O LOS EFECTOS DE LA POBREZA”. EL NAHUAL. VOL. 3, N° 88, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto. Viernes 24 de noviembre de 2000. págs. 8 y 9.

³⁴ RED DE APOYO A LAS COMUNIDADES XICHES. LOXICHA. México, D.F., agosto de 1999. pág. 7.

La Región Loxicha se encuentra en las montañas de la sierra sur del estado de Oaxaca y pertenece al distrito de Pochutla que llega a la costa del Pacífico. Cuenta con 32 comunidades dispersas e incomunicadas y tiene una población de 35,000 habitantes. La única vía de comunicación que existe es un camino de terracería que se une a la carretera asfaltada que va de la ciudad de Oaxaca a Pochutla y Puerto Ángel.

La pobreza se combate hoy por medio de los programas compensatorios – especie de caridad por los dueños del país – como el PROGRESA u OPORTUNIDADES pero también - como en los tiempos de Don Porfirio - con acciones espectaculares de esos que tienen el propósito de servir de escarmiento: la matanza de Aguas Blancas (Guerrero) en el '95, la de los Loxicha (Oaxaca) en el '96 y la de Acteal (Chiapas) en el '97 y en época reciente la represión en 2006 a la APPO en Oaxaca.

Para abril de 2003, las cifras de la represión en contra del Consejo Indígena Popular de Oaxaca “Ricardo Flores Magón” de la cual forman parte los de Loxicha, son: 212 detenidos sin orden de aprehensión de los cuales son 195 hombres y 17 mujeres. 47 secuestrados, todos hombres; 22 torturados, todos hombres; 277 heridos de los cuales 195 son hombres y 82 mujeres; además cerca de 500 órdenes de aprehensión³⁵.

2.4 Convenio 169 de la OIT

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) surgió en 1919 después de la Primera Guerra Mundial y su papel es promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación y el derecho a la negociación colectiva y en general a las normas que regulan el trabajo. La OIT tiene facultades para elaborar recomendaciones o convenios. De los convenios se derivan obligaciones para los estados miembros que la ratifican.

En 1957 se adoptó el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales. Reconoció derechos tales como el derecho colectivo a la tierra y el derecho a la educación en lengua materna. En 1989 se revisó el 107 y en 1990 se ratificó el Convenio 169 el cual entró en vigor en 1991; México lo ratificó y por lo tanto es obligatorio para nuestro país.

Los principios básicos de este convenio son el respeto a las culturas, formas de vida, de organización, de instituciones tradicionales de los pueblos indígenas. Los principios de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que las afectan, así como establecer mecanismos y procedimientos necesarios para cumplir con el convenio. La historia de los pueblos indígenas

³⁵ CONSEJO INDÍGENA POPULAR DE OAXACA. COMUNAL. Ediciones CHICOLE, México, 2003. Pág. 20.

está muy relacionada con el despojo a sus derechos originales y estos principios les ayuda en su lucha por recuperarlos³⁶. Los acuerdos de San Andrés tienen como sustento este convenio.

2.5 Los Acuerdos de San Andrés³⁷.

El documento 1 denominado Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)³⁸ enviaron a las instancias de debate y decisión nacional el 16 de febrero de 1996, el Gobierno Federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir son:

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General.
2. Ampliar la participación y representación políticas.
3. Garantizar acceso pleno a la justicia.
4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
5. Asegurar educación y capacitación.
6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas.
7. Impulsar la producción y el empleo.
8. Proteger a los indígenas migrantes.

Se establecen además, los principios de esta nueva relación:

1. Pluralismo: un trato entre los pueblos y culturas basado en el respeto a sus diferencias, basado en el supuesto de la igualdad fundamental.
2. Sustentabilidad: asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los términos que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los artículos 13.1 y 13.2 del Convenio 169.
3. Integralidad: acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en los pueblos indígenas.
4. Participación: fortalecer la capacidad de las comunidades para ser actores de su propio desarrollo.
5. Libre determinación: el Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional dentro del nuevo marco jurídico.

³⁶ GÓMEZ, MAGDALENA. DERECHOS INDÍGENAS. LECTURA COMENTADA DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Instituto Nacional Indigenista, México, 1995. pág. 3.

³⁷ FRENTE ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. ACUERDOS SOBRE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA. MESA 1 DE LOS DIÁLOGOS DE SAN ANDRÉS SACAMCH'EN. Ediciones del FZLN, México, febrero de 1999. Págs. 1-33.

³⁸ GUERRA, JUAN N. HISTORIA PERSONAL DE LA COCOPA. Ed. Grijalbo, México, 1998. págs. 259-284.

El Gobierno Federal asume el compromiso de impulsar acciones para un nuevo marco jurídico:

1. El reconocimiento constitucional de los derechos políticos, de jurisdicción, social, económico y cultural.
2. El reconocimiento en la legislación nacional como entidades de derecho público.
3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República deben quedar establecidas las características de la libre determinación y autonomía.
4. Reformar varios artículos constitucionales entre los que se encuentra el 4º, 115 y los que tengan que ver con la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.
5. Las leyes reglamentarias deberán ser compatibles con los derechos indígenas.
6. En las legislaciones de los estados tomarán en cuenta los elementos que caracterizan la libre determinación y autonomía: coexistencia, modalidades concretas de autonomía y de libre determinación; criterios como los sistemas normativos internos, instituciones comunitarias, entre otros.

El documento concluye que serán los indígenas quienes dentro del marco constitucional y en el ejercicio pleno de sus derechos, decidan los medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación.

En el documento 2 de fecha 16 de febrero de 1996 se presentan las propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN³⁹ se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional con respecto al punto de las reglas de procedimiento.

En el documento 3.1 de fecha 16 de febrero de 1996 se establecen los compromisos para Chiapas en particular.

En el documento 3.2 de fecha 17 de enero de 1996, se apuntan las acciones y medidas para Chiapas, compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN.

2.6 Las reformas aprobadas en la constitución

En el Artículo 2º constitucional quedaron plasmadas las reformas que a juicio de los expertos, resultaron ser un híbrido de las propuestas Zedillo, Fox, PAN, PRI y COCOPA.

³⁹ Ídem.

En el texto del artículo 2° relativo a la *prohibición de la esclavitud* se pasó al Artículo 1°; del Artículo 4° se tomó lo relativo a la *composición pluricultural* de la nación mexicana, y a partir del criterio de la “conciencia de su identidad indígena” se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Las comunidades se definen como “unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

El derecho a la *libre determinación* queda sujeta a un “marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” y el reconocimiento se hará “en las constituciones y leyes de las entidades federativas”; para la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, la federación, los estados y los municipios diseñarán y operarán las políticas junto con ellos.

2.7 Inconformidad del EZLN y de los pueblos indios

El 29 de abril de 2001, la Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) emitió un comunicado que aclara cuál es su posición con respecto a las reformas aprobadas:

1° No responde a las demandas de los pueblos indios.

2° Traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y en lo particular la iniciativa de la ley COCOPA en los puntos de autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional entre otros.

3° La reforma no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas.

4° Fox simuló hacer suya la “iniciativa de la COCOPA”.

5° Los legisladores federales y el gobierno foxista eluden el compromiso de saldar la cuenta histórica con los pueblos indios.

6° El EZLN desconoce esta reforma sobre derechos y cultura indígena porque revela el divorcio total entre la clase política respecto de las demandas populares.

7° En consecuencia:

No habrá más contacto entre el gobierno de Fox y el EZLN.

No se retomará el diálogo en tanto no se reconozcan constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la iniciativa de la Ley COCOPA.

“los zapatistas seguiremos en resistencia y rebeldía”.

8° Se hace un llamado a la sociedad civil nacional e internacional para que el gobierno de "...marcha atrás en la burla legislativa y cumplir con el reconocimiento constitucional de los derechos y cultura indígenas", y

9° Se hace un llamado al Congreso Nacional Indígena para que se organicen y mantengan formas de resistencia civil en todo el territorio nacional.

A partir de julio de 2001, más de 330 municipios indígenas de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Morelos, Estado de México, Michoacán y Jalisco, presentaron controversias constitucionales pidiendo a la Suprema Corte que invalide la llamada *ley indígena*⁴⁰ la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y la mayor parte de las legislaturas locales. En estos estados vive más del 60% de los indígenas del país y en los ayuntamientos demandantes viven cerca de 30 de los 56 pueblos indios.

Para el año de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló en contra de las controversias constitucionales interpuestas por las organizaciones y pueblos indígenas.

Después de 500 años, con su visión comunitaria "los indios siguen resistiendo, a pesar de la civilización, ajenos en buena medida de los procesos nacionales..."⁴¹ en el contexto de una sociedad globalizada que rige su vida por el capital y el individualismo.

Sin embargo, la lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas no sólo se presenta en nuestro país, también se sigue dando en el plano internacional; como ejemplo de ello se encuentra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

⁴⁰ RAMÍREZ CUEVAS, JESÚS. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES CONTRA LA REFORMA INDÍGENA. EL ESTADO MEXICANO A JUICIO". MASIOSARE 228. POLÍTICA Y SOCIEDAD EN LA JORNADA. Domingo 5 de mayo de 2002. págs. 6 y 7.

⁴¹ SÁNCHEZ, CARMEN. "LOS INDIOS DE MÉXICO 500 AÑOS DESPUÉS". VOCES MAYORES. Revista para jubilados y pensionados, N° 34, SNTE, México, octubre de 1992. pág. 9.

CAPÍTULO 3

ARTÍCULO SEGUNDO CONSTITUCIONAL Y SU TEORIZACIÓN

El texto actual del artículo 2º Constitucional es producto de la reforma a la carta magna publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001 y que tuvo por objeto modificaciones a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115.

3.1 Contenido vigente

A esa reforma se le ha llamado, quizá no del todo correctamente, la “reforma constitucional en materia indígena”, que se había venido gestando desde hace varios años y estuvo precedida de un largo proceso de discusión, no únicamente en el ámbito parlamentario, sino también en el de los medios de comunicación y en muchos sectores de la sociedad civil organizada. Obviamente, la posibilidad de ampliar los contenidos constitucionales referidos a los derechos y culturas indígenas había sido estudiada y analizada también por las propias comunidades indígenas y por sus representantes.

Durante ese largo periodo de análisis se formularon y presentaron varios proyectos de reforma. Finalmente fue aprobado uno que, si bien tomó en cuenta muchos de los elementos que se entregaban en las anteriores iniciativas, dejó insatisfechos a sectores importantes de la población, particularmente por los principales afectados: los pueblos y comunidades indígenas. Las protestas que sucedieron luego de su aprobación por el Congreso de la Unión y durante la ronda de aprobaciones por los órganos legislativos locales así parecen acreditarlo.

A nadie escapa que la reforma adolece de serios e importantes defectos, pero sus defensores aseveran que posee aspectos positivos que merecen ser resaltados y supone una plataforma razonable de discusión para proponer futuros ajustes a la misma.

La reforma deja abierto el debate, al remitir el desarrollo de sus disposiciones a las Constituciones y Leyes locales. El párrafo cuarto del nuevo artículo 2º constitucional dispone que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas,

las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”. Bajo este marco la legislación local podrá desarrollar, tan ampliamente como lo considere oportuno, los derechos y prerrogativas a favor de las comunidades indígenas, conforme al análisis de Carbonell.⁴²

Dentro del conjunto de la reforma constitucional en materia indígena, el precepto que fue modificado con mayor grado de intensidad fue el artículo 2°. Su contenido original, referido a la prohibición de la esclavitud, fue incorporado como párrafo segundo del artículo 1°.

En parte, el nuevo texto del artículo 2° recoge los postulados de las diversas iniciativas de reforma constitucional que habían sido presentadas en los últimos años; pero también se aleja de ellos en varios puntos. Caso concreto en referencia a la propuesta de la COCOPA, de donde se deriva el mayor número de inconformidades y críticas.

Cabe recordar que el reconocimiento de la temática indígena ya figuraba en la Constitución desde la reforma al artículo 4°, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992; dicho precepto, en su primer párrafo contenía una parte de las disposiciones que actualmente tiene el artículo 2°.

El contenido de dicho artículo se encuentra sumergido en un debate de amplio alcance que se ha sucedido en los últimos años dentro de la filosofía política, primero, y dentro del derecho constitucional. Se trata del debate sobre el tema del multiculturalismo y del acomodo que, dentro de las actuales democracias pluralistas, pueda encontrar la diversidad étnica y cultural.

Conviene enmarcar la reforma en el debate, puesto que el tema de la protección a las minorías étnicas y el eventual reconocimiento de ciertos derechos colectivos derivados de la existencia de, y pertenencia a, esas minorías es relativamente nuevo para el derecho constitucional. Nuevo, desconocido y poco analizado, a la vista de la escasa atención que los constitucionalistas le han dedicado.

El interés de los constitucionalistas por las minorías culturales y por los derechos colectivos ha ido por detrás incluso del interés de los políticos por esta temática. Cuando se revisan el derecho constitucional comparado y algunos instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos se observa que ya se encuentran plasmadas y tienen vigor varias disposiciones dirigidas a las minorías culturales, raciales, sexuales, nacionales, étnicas, etc.

⁴² CARBONELL, MIGUEL. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CONCORDADA. Ed. Porrúa, México, 2006. Págs. 19-51.

En América Latina, por ejemplo, en los últimos quince años se han multiplicado las disposiciones de rango constitucional referidas a los derechos de los indígenas. A nivel internacional se encuentra desde 1992 la “Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas”, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 47/135 del 18 de diciembre de ese año. En el marco de la Unión Europea, el Consejo de Europa aprobó, en noviembre de 1994, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales.

Lo anterior quiere decir que, en efecto, se han llevado a cabo ejercicios para reconocer los derechos colectivos de las minorías; pero parece que la doctrina no los ha estudiado ni con el detenimiento ni con la profundidad debida. En parte se debe a que no pocos de los ejercicios de reconocimiento legal y constitucional de un estatus diferenciado para las minorías hayan tenido un carácter más retórico que práctico, y que su impacto sobre las condiciones de vida de los hombres y mujeres que integran dichas minorías haya sido bastante escaso.

El rezago de la teoría constitucional sobre el tema de las minorías étnicas y culturales tiene, sin embargo, algunas otras posibles explicaciones; una de ellas reside en la poca utilidad que tienen varias de las categorías tradicionales con las que se trabaja desde el derecho constitucional para el tema de las minorías étnicas. Así por ejemplo, algunos autores estiman que al reconocer derechos colectivos en favor de determinadas comunidades se está rompiendo la universalidad de los derechos fundamentales; otros han considerado que con ello se fractura el principio de igualdad de acuerdo con el cual no es posible ni deseable hacer de las características personales como la pertenencia étnica, orientación sexual, color de piel, género, entre otras; rasgos determinantes para la asignación de los derechos a nivel constitucional.

Otra razón importante es que el debate sobre los derechos de las minorías se ha llevado a cabo sobre todo por filósofos y antropólogos; hasta hace poco, dicho debate se situaba en relación a conceptos por demás abstractos. En la medida en que dicho debate ha avanzado y las posturas han tomado perfiles mucho más definidos, se ha hecho también más necesaria la intervención de los juristas, puesto que las reivindicaciones de las minorías debían adoptar la forma de derechos fundamentales para representar limitaciones ciertas al poder de la mayoría. Se pueden identificar tres etapas de dicho debate:

- a. En la primera etapa, que abarca las décadas de los años setenta y ochenta, los derechos de las minorías se identifican con el comunitarismo, de hecho en este punto, la posición sobre los derechos de las minorías dependía sobre dicha postura. Quienes aceptaban la necesidad de que existieran derechos de las minorías aceptaban que esos derechos no eran del todo

compatibles con los principios del individualismo moral o de la autonomía individual del liberalismo.

- b. En la segunda etapa el debate cambia sustancialmente ya que se reconoce que el liberalismo también puede dar cabida a derechos de las minorías. En ese cambio concurren varias circunstancias. Una de ellas es que se comprueba que las minorías no siempre quieren ser protegidas de los avances de la modernidad, sino que, por el contrario, lo que piden es una serie de protecciones que les permitan justamente disfrutar de esos avances en condiciones equitativas respecto a la mayoría. Las minorías culturales dejan de ser vistas como grupos regresivos y antiliberales porque se comprueba que su adhesión a los principios de la modernidad liberal es tan profunda e intensa como lo es en el caso de los grupos mayoritarios. Algunas minorías argumentan que el reconocimiento de ciertos derechos colectivos, por ejemplo de los relacionados con su lengua, prácticas culturales e identidades, no solamente no es contrario al principio de autonomía individual, sino que por el contrario es un requerimiento del mismo principio.
- c. La tercera parte del debate es en la que nos encontramos actualmente. A partir de la etapa anterior ha empezado a generarse un consenso sobre el culturismo liberal. En esta tercera etapa se abandona la idea de la neutralidad estatal y se pasa a la idea del Estado democrático protector de las naciones y nacionalidades que conviven en su interior. Se trata de discutir las formas en que van a tutelarse a las minorías nacionales, por un lado, y a los inmigrantes, por el otro. Se sostiene que los dos grandes avances del debate, consisten en que, en primer lugar, se ha abandonado la idea de que la justicia social puede ser definida en términos de reglas que no hagan caso de las diferencias; actualmente se acepta que esas reglas pueden causar desigualdades y, por tanto, ser fuente de injusticias. El segundo avance es que hoy en día la carga de la prueba ya no corre a cargo de quienes defienden derechos de las minorías, sino de quienes defienden las reglas que no hacen caso de las diferencias, quienes deben probar que el estado de las cosas no crea injusticias para los grupos minoritarios.

De todo lo anterior se concluye que, desde hace unos años, se trata ya no de discutir sobre si tiene preeminencia el individuo o la comunidad, o sobre si el reconocimiento de las diferencias funciona como excusa para regresar al feudalismo, o sobre si la autonomía personal puede desarrollarse por fuera y aún en contra de todas las señas que imprime sobre cada individuo la pertenencia a un determinado grupo étnico o cultural; ahora la discusión se

enfoca en la necesidad de impulsar o frenar el reconocimiento de reivindicaciones normativas muy concretas y específicas. Reivindicaciones que, en una de sus variantes, asumen la forma de derechos colectivos.

3.2 la protección jurídica del multiculturalismo

Como quiera que sea, lo cierto es que la discusión sobre el multiculturalismo se ha extendido hacia muchas áreas del conocimiento social, abarcando temas referidos a la protección jurídica de las diferentes culturas que conviven en el interior de un Estado, pero replanteando también cuestiones que tienen que ver con las concepciones de la autonomía moral de los individuos y con la tolerancia hacia prácticas no liberales de organización societaria, para llegar incluso al propio concepto de cultura.

En los últimos años se han exacerbado como nunca las pasiones nacionalistas y culturalistas, lo cual ha generado conflictos de gran magnitud derivados en parte de los retos que para la convivencia y organización estatal representa el multiculturalismo.

Tal parece que el fenómeno de la globalización, el crecimiento expansivo de los alcances de los mercados y la imposición planetaria de una serie de pautas culturales y de valores sociales, se ha correspondido en el ámbito de los Estados – nación como un retorno a la comunidad. En ese sentido, la globalización ha supuesto un movimiento doble: de una parte, hacia la internacionalización y la reducción del tiempo y el espacio; por otra, en un resurgimiento de los localismos y una revitalización de los discursos identitarios, ya sea de raíz religiosa, cultural, étnica o nacional. Es en ese último punto donde se instala en definitiva la problemática multiculturalista.

Cada vez más las minorías y las mayorías se enfrentan respecto de temas como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso acerca de símbolos nacionales, como la elección del himno nacional y festividades oficiales.

Las dificultades mayores del debate multiculturalista se encuentran al momento de traducir normativamente las opciones tomadas con base en posturas propias de la filosofía moral o política o incluso de la antropología. El discurso multiculturalista es de aquellos que se mueve bien en las alturas, pero que presenta graves problemas cuando se quiere aplicar a realidades que suelen ser muy complejas, como lo demuestra, entre otros, el caso del Estado mexicano.

Uno de esos problemas tiene que ver con la ambigüedad de los términos que involucra y, destacadamente, el concepto de cultura y la diferenciación, dentro

de contextos políticos y sociales que tienen marcados rasgos pluralistas, entre mayorías y minorías y los tipos que asumen cada uno de estos grupos.

No se trata de buscar una puridad conceptual con fines solamente académicos, sino de una cuestión que afecta directamente al corazón de la temática multiculturalista. ¿Qué elementos definen a una cultura?, ¿Cómo se determina qué grupos son relevantes para la asignación de un estatus diferenciado?; ¿Se trataría de una distinción basada en características raciales y religiosas o solamente geográficas?; ¿Qué hacer en aquellos países en los que, como es el caso de México, existe un gran porcentaje de la población que es mestiza?; ¿Los mestizos pueden identificarse con un grupo cultural?; ¿Habría que proteger a aquellas culturas que permanecieran intactas a los procesos de “colonización” o también a aquellas que hayan desarrollado algún grado de sincretismo cultural por su contacto con la cultura mayoritaria o dominante?.

Entre aquellos que asumen una posición favorable al reconocimiento de derechos diferenciados para las minorías culturales y a la prevalencia de estos derechos sobre los individuales, existen dudas conceptuales cuya resolución debe abordarse para poder plantear y entender el problema en sus justos términos.

3.3 Enfoques de reconocimiento de derechos diferenciados

Quizá la pregunta que concentra varios de los anteriores cuestionamientos es: “¿Quién decide que X es una cultura? A esta pregunta caben dos tipos de respuestas. La primera, llamada subjetivista, entiende que los únicos autorizados para identificar una cultura son sus propios integrantes, de forma que a ellos correspondería constatar la eventual constitución de una minoría cultural. El segundo tipo de respuesta, llamado objetivista, asume que una cultura no se identifica con base en las preferencias individuales de sus miembros, sino en vista de elementos objetivos como pueden ser la existencia de una lengua propia, de unas tradiciones distintas de las de otros grupos, de unos valores y un pasado comunes.

Contra ambos tipos de respuestas se esgrimen interesantes argumentos, los cuales, sin embargo, no alcanzan a desvirtuar del todo que, a pesar de las dificultades conceptuales y definitorias, en efecto existen grupos que por compartir determinadas características son diferentes de los demás grupos que conviven en una sociedad. En lo que sí aciertan plenamente quienes señalan las dificultades de decidir cuándo y cómo se constituye una cultura y quiénes son sus integrantes, es en el hecho de que la vaguedad del término impone ciertas restricciones importantes al momento de concretar los derechos que deberían de asignarse a los grupos culturalmente distintos y en particular a los que conforman minorías dentro de los estados en que habitan. Incluso se pone

en duda, con muy atendibles argumentos, que los grupos puedan ser de alguna forma "titulares" de derechos.

Lo anterior es relevante debido a la necesidad de identificar precisamente a los sujetos que componen las relaciones que regula el derecho constitucional y sobre todo de aquellos que participan de las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales. Debido en parte a una "identificación difusa" o malentendida a propósito de los titulares de los derechos y de los obligados a su satisfacción, en muchos casos esas prerrogativas han quedado como mera retórica constitucional, sin que se sepa cabalmente quién debe exigir y sobretodo ante quién puede hacerlo, los derechos que tutela el ordenamiento. La salida fácil para los gobiernos de todo signo ha sido reconocer derechos fundamentales, sobre todo sociales, económicos y culturales, y luego no establecer los mecanismos para hacerlos exigibles, y éste es un riesgo que afecta de forma importante a los derechos que se derivan o pudieran derivarse de la convivencia de diversas culturas o nacionalidades.

Si el debate sobre la protección de las minorías étnicas se va a producir en términos de derechos, y sobre todo de derechos fundamentales, una premisa para la discusión es saber quiénes son o pueden ser los sujetos de esos derechos. Otra premisa fundamental es poder entender con alguna claridad el objeto mismo del debate: qué son los derechos colectivos; dentro de este punto es especialmente relevante determinar si tales derechos son o no algo distinto y separado de los clásicos derechos humanos, es decir, de los derechos liberales o derechos de primera generación. Determinando los sujetos entendiéndose las minorías y el objeto que se traduce en los derechos colectivos, faltaría dilucidar el criterio o razón en virtud del cual un objeto se pone al servicio de un sujeto determinado; habría por tanto que poder aportar algunos rasgos de lo que significa una cultura, una etnia, un grupo lingüístico o una minoría sexual.

La tercera de estas cuestiones puede abordarse mejor a partir de análisis antropológicos, sociológicos o históricos, por lo que solo se intenta ofrecer un panorama de la problemática concerniente a las dos primeras. Se deja también de lado el problema, ciertamente interesante pero más de índole filosófica que constitucional, de fundamentar correctamente los derechos colectivos, es decir, el tema acerca de porqué razón se considera que una cierta reivindicación de la minoría X o del grupo Y tiene que ser considerada un derecho fundamental, sin poder ser simplemente atendida a través de una reforma legislativa o de la implementación de una serie de políticas públicas.

La ausencia de definiciones claras tanto del concepto de minoría, como del de derecho colectivo, no debe interpretarse como un obstáculo fundamental que impida seguir avanzando en el estudio del tema. Por el contrario, el hecho de que buena parte de los autores que abordan la temática de las minorías y de los derechos colectivos se detenga a formular cuestiones conceptuales puede

servir para reforzar las reivindicaciones de carácter colectivo; también puede ser aprovechado para ir planteando algunos de los problemas pendientes de la teoría multiculturalista, por ejemplo, la compatibilidad entre derechos colectivos y derechos individuales o entre aquellos y el principio de universalidad de los derechos fundamentales.

Dentro de la doctrina no especifica el significado del término "minoría", incluso desde el punto de vista lingüístico, el vocablo "minoría" tiene un grado de indeterminación importante.

Evidentemente, no todas las minorías son de tipo étnico y cultural. Hay minorías de muchos tipos. De hecho, en una democracia, todos, absolutamente todos, los individuos son de alguna forma una minoría. La democracia permite y protege incluso la existencia del disidente individual, que no puede ser despojado de algunos de sus derechos ni aún mediante el voto unánime del resto de integrantes de su comunidad.

El concepto de minoría con el que tradicionalmente se ha operado desde el derecho constitucional tiene que ver muy poco con aquella que se encuentra en el centro del debate multiculturalista.

3.4 El concepto de minoría

Autores como Alessandro Pizzorusso y Paolo Comanducci, -citados por Carbonell⁴³- ofrecen las coordenadas necesarias para una primera aproximación al concepto de minoría. Desde un punto de vista general, existe una minoría siempre que se produzca una situación en la cual dos o más grupos humanos de diversa fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo, se presentan como contrapuestos dentro de una comunidad determinada. El grupo que tiene la menor fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo será, evidentemente, la minoría.

Si atendemos a su duración en el tiempo, hay minorías ocasionales y minorías tendencialmente permanentes. Las primeras son aquellas que se forman con motivo de deliberaciones y votaciones dentro de cuerpos colegiados, por ejemplo, las asambleas o los parlamentos. Son ocasionales en la medida en que son el resultado de una votación o de una serie de decisiones que pueden ser alteradas en un espacio de tiempo relativamente corto. Normalmente, el derecho constitucional ha estudiado a las minorías ocasionales a propósito del tema de la "oposición política". Dicha oposición, sin embargo, se distingue de las minorías ocasionales por el hecho de no tener tras de sí a un grupo social desaventajado; por otro lado, mientras las minorías suelen actuar en diversas

⁴³ Ibidem. Pág. 32

esferas del quehacer social, el papel de la "oposición", en un régimen democrático, se encuentra prácticamente reducido al Parlamento.

Las minorías tendencialmente permanentes se definen por una serie de rasgos que normalmente varían poco en el tiempo; se trata sobre todo de una noción sociológica, derivada de la presencia dentro de una comunidad de un grupo social que presenta características distintas de las que tiene la mayoría de los integrantes de esa misma comunidad. Minorías tendencialmente permanentes son aquellas que se distinguen de la mayoría por motivos religiosos, étnicos, culturales, raciales, de género, de tendencia sexual, etcétera. Esos rasgos, aunque no permanezcan inmóviles al paso del tiempo, tampoco suelen variar con demasiada frecuencia.

Una segunda distinción dentro de las minorías puede establecerse entre aquellas que se forman por voluntad de sus miembros también llamadas "minorities *by will*" y aquellas otras que lo son en contra de su voluntad o "minorities *by force*".

Las minorías *by force* se dividen, a su vez, en dos: políticas y culturales. Comanducci define a las minorías políticas como "los conjuntos de individuos que, dependiendo el 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". Las minorías culturales serían, de acuerdo con el mismo autor, "los conjuntos de individuos que, aunque no sean menos numerosos que otros conjuntos de individuos, 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 subalteridad o de menor poder, respecto de otros conjuntos de individuos de la misma sociedad". Las minorías políticas coincidirían con las llamadas "minorías ocasionales", mientras que las culturales podrían más bien identificarse con las "minorías tendencialmente permanentes".

Las minorías *by will* serían una variante de las minorías culturales *by force*, en la medida en que están integradas por grupos que consideran que su diferencia de la mayoría tiene un cierto valor que debe ser preservado y que, por ello, reivindican un estatus normativo distinto. Con este último buscan preservar su propia identidad, rechazando la homologación a las características culturales, religiosas o lingüísticas de la mayoría. Los miembros de las minorías *by will* desean seguir siendo grupos minoritarios y distintos.

Una tercera clasificación de las minorías la da Kymlicka -citado por Carbonell⁴⁴- cuando distingue entre "minorías nacionales" y "grupos étnicos". Las "minorías

⁴⁴ Ibidem. Pág. 34.

nacionales" se dan en los casos en los que la diversidad cultural surge como resultado de la incorporación dentro de una única comunidad política de culturas que previamente disfrutaban de auto gobierno y que estaban concentradas en un Estado territorialmente distinto. Esa incorporación puede ser involuntaria, como sucede en los casos de conquistas, invasiones o cesiones de territorio; o voluntaria, como en los casos en que diversas naciones deciden unirse para formar una Federación o una confederación.

Normalmente, las minorías nacionales desean seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte, por lo cual mantienen reivindicaciones de autogobierno y de diversas formas de autonomía.

Los grupos étnicos, de acuerdo con el propio Kymlicka, surgen como resultado de la emigración familiar e individual. Estos grupos normalmente suelen mostrar una mayor voluntad de integración dentro de la sociedad en la que viven; las reivindicaciones que oponen frente a la mayoría se dirigen al mantenimiento de su cultura, pero no tienden ni a una separación del grupo mayoritario como secesión o independencia, ni al logro de un estatus jurídico por completo diferenciado del de la mayoría.

En resumen, quizá pueda decirse que hay dos notas que parecen estar presentes en los conceptos de minoría que utiliza la doctrina, una de tipo objetivo y otro de tipo subjetivo. La primera es que una minoría, para ser tal, siempre debe encontrarse en una posición no dominante dentro de un conjunto de individuos. Esta característica, sin embargo, quizá es un tanto redundante, ya que es justamente el hecho del menor poder o posición no dominante lo que constituye la esencia de una minoría, con lo cual no se dice mucho acerca de qué sean las minorías.

La segunda es que los integrantes del grupo minoritario se consideren como partes del mismo, es decir, que exista una especie de "conciencia minoritaria" que haga que dicho grupo oponga algún tipo de reivindicación o busque mantener alguna diferencia frente a la mayoría. Esta última nota es la que puede conducir a la distinción, por poner un ejemplo, entre una minoría indígena o lingüística y los filósofos analíticos del derecho, que también son una minoría, pero que no se consideran como tal ni ejercen reivindicaciones al parecer frente a la mayoría de filósofos del derecho.

Desde luego, la identidad de un grupo minoritario no reside solamente en cuestiones de índole psicológica que tengan que ver con la percepción subjetiva de los sujetos que lo integran; hay también una dimensión objetiva que los identifica y que los une, basada por ejemplo, en una lengua común o en una historia compartida. Como es obvio, el componente subjetivo del concepto de minoría se instala en un terreno sumamente complejo, de cuya existencia vale

la pena estar advertidos, pero que harían falta muchas páginas para recorrer por completo.

Lo anterior puede suministrar una visión, al menos general, en torno al concepto de minoría. Dicho concepto, que puede servir para determinar quiénes son los sujetos de los derechos colectivos, no debe verse como un elemento esencial para la asignación de tales derechos. Como explica Neus Torbisco, - Carbonell⁴⁵- la definición de minoría suele formularse como un intento de identificar y asignar derechos colectivos a todos los grupos, cuando el debate multiculturalista nunca ha tenido, salvo en posiciones extremas, tal pretensión. La teoría multiculturalista, al menos la de índole liberal, no reconoce como valiosos y merecedores de protección a todos los grupos, por el simple hecho de serlo.

De lo que se trata más bien, dice Torbisco, es de identificar qué grupos son relevantes para la asignación de derechos colectivos. Por tanto, la utilización del concepto debe ser completamente instrumental, sin que su vaguedad e indeterminación pueda suponer un rechazo de entrada para el reconocimiento de una realidad que se encuentra, como es obvio, mucho más allá de las etiquetas que le sean capaces de colgar los teóricos. En otras palabras, el de minoría es un concepto analítico, pero no normativo. Desde luego, en la práctica de los ordenamientos constitucionales concretos la definición de los sujetos se complica considerablemente; sobre el caso particular de México se abunda más adelante.

Para efectos del reconocimiento y asignación de derechos colectivos, de acuerdo con Torbisco, los grupos minoritarios que cuentan son aquellos que consideran que sus pretensiones no pueden ser logradas solamente a través de los típicos derechos individuales, los derechos humanos clásicos, sino que se requiere de otro tipo de derechos. En ello reside, precisamente, la justificación de los derechos colectivos asignados a grupos minoritarios: en la imposibilidad de ver cumplidas sus aspiraciones morales en términos de igualdad, dignidad, paz, solidaridad, etcétera, contando solamente con los derechos individuales y sociales básicos. Sin esta imposibilidad, verdadera o falsa, no tendría ni siquiera sentido plantearse el tema de los derechos colectivos.

Una vez determinados los grupos relevantes para la asignación de derechos colectivos, haría falta justificar por qué tales derechos podrían reconocérseles a ciertos grupos y a otros no. Se trata de distinguir entre diversos grupos minoritarios, ya no entre mayorías y minorías.

⁴⁵ Ibidem. Pág. 35

3.5 Razones para el diferente trato constitucional a los indígenas

Actualmente se encuentra ante la necesidad de encontrar razones que expliquen el diferente trato constitucional o legal dado a los indígenas, pero que no se aplica a las/los homosexuales, por mencionar un ejemplo. Al debatir sobre los derechos de los grupos, no se debería separar a cada uno de ellos, sino llevar la discusión en conjunto, de modo que pudiera crearse un estándar común de reivindicaciones y derechos, dice, por ejemplo, Thomas W. Pogge - Carbonell⁴⁶ - .

Esto derivaría, según el mismo autor, de un par de reglas que se deben tener presentes en el debate: la primera es que los grupos deben basar sus reclamaciones en principios que estarían dispuestos a aplicar a los demás grupos, ya sean étnicos, religiosos o de otro tipo; la segunda es que las reivindicaciones de un determinado grupo deben ser juzgadas a la luz de principios que podrían ser aplicados a todos los demás grupos; Pogge concluye que para efectos de un juicio moral, es irrelevante que una determinada reivindicación sea ejercida por un grupo étnico o no, ya que, en principio, no se deberían reconocer derechos colectivos que no pudieran ser asignados a todos los grupos. Se apunta simplemente la cuestión, sin resolverla, ya que se trata de una disputa filosófica y no jurídica. Un principio de solución, si bien ambiguo y vago, se encuentra en el último párrafo del artículo 2° constitucional, que dispone lo siguiente: "Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley"; sobre este párrafo y sus consecuencias se debe abundar profundamente.

Para acercarse al concepto de derechos colectivos, puede ser útil comenzar por decir cuáles son en concreto tales derechos, para de ahí poder desprender algunas notas comunes a todos ellos. Se trataría, pues, de intentar formular un concepto general a través del estudio de las distintas manifestaciones que toma en la práctica.

Con esta forma de proceder se trataría de evitar caer en el círculo de confusiones que rodea a la noción de derechos colectivos.

Jacob Levy -Carbonell⁴⁷- ha elaborado una síntesis de los tipos de derechos culturales o colectivos que suelen estar presentes tanto en los discursos teóricos como en las políticas públicas de los estados multiculturales. Se trata de una lista que comprende tanto aquellas reivindicaciones que pueden parecer legítimas desde una óptica liberal, como otras que quizá no lo sean tanto. Pero

⁴⁶ Ibidem. Pág. 36.

⁴⁷ Idem.

la discusión sobre la legitimidad de cada una de las especies que a continuación se exponen es algo que puede hacerse solamente a partir de su conocimiento y análisis, y no de forma previa.

3.5.1 Clasificación de derechos colectivos según Levy

Los principales derechos culturales o colectivos son, de acuerdo con Levy, los siguientes:

a) Exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; en este rubro se incluirían las exenciones de la prohibición de usar el peyote para ciertas tribus indígenas o de la obligación para los miembros de la tribu Sikh de quitarse el turbante para poder ponerse el casco al viajar en motocicleta. También sería el caso de quienes, profesando la religión judía, piden que se les exente del cierre dominical obligatorio de los comercios, en aquellos países donde tal medida existe.

b) Asistencia para llevar a cabo una serie de acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda. Se trata, sobre todo, de pedir subvenciones públicas para llevar a cabo festivales tradicionales, para impulsar la difusión de su propia lengua o para fundar asociaciones étnicas.

c) Autogobierno para las minorías étnicas, culturales o nacionales. Dentro de esta categoría se incluyen las demandas de secesión, de autonomía gubernativa, por ejemplo a través del federalismo; o jurisdiccional, jurisdicciones indígenas, penas diferenciadas en razón de la pertenencia étnica, etcétera.

d) Reglas externas consistentes en la restricción de ciertas libertades para los no miembros de la comunidad, establecida para la protección de la cultura de la comunidad. Como ejemplos Levy menciona las restricciones al inglés en Québec o al ejercicio del voto dentro de ciertas comunidades indígenas para los que no pertenecen a su grupo étnico. Otro ejemplo sería la prohibición de adquirir tierras o propiedades de los miembros de la minoría.

e) Reglas internas que buscan normar hacia dentro del grupo la conducta de sus miembros; ejemplos de las reglas internas son las prohibiciones para casarse con una persona que no pertenezca al grupo o la obligación de vestirse de cierta forma, como en el caso de los talibanes en Afganistán.

Sobre estas reglas, Torbisco apunta que desde una óptica liberal, parece claro que el Estado no puede legítimamente imponer tales reglas, pero ¿qué ocurre si las impone un grupo a sus miembros? El reconocimiento de este tipo de reglas implica la reproducción al interior de las minorías de lo que se quiere evitar en la relación minoría-mayoría. Además, bajo determinados contextos culturales, puede suponer la preservación jurídica de una serie de prácticas que serían

reprobables desde el punto de vista moral; como afirma Garzón Valdés, "si la conservación de la identidad o de la unidad familiar dependen de prácticas crueles y denigrantes como la circuncisión femenina, esa identidad o esa unidad carecen de toda justificación desde el punto de vista moral... no entiendo por qué... el Estado deba fomentar la existencia de concepciones culturales que no benefician a quienes las practican".

f) Reconocimiento-obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría. Se trataría de la exigencia de reconocimiento a las prácticas jurídicas de los grupos étnicos y culturales; en parte, esta reivindicación se encuentra unida a la de autogobierno. Algunos piensan que en México el artículo 2° ofrece ya una base constitucional bastante detallada para llevar a cabo el reconocimiento de las prácticas jurídicas indígenas. Sin embargo, conviene decir, de nuevo, que el reconocimiento de las prácticas jurídicas de los grupos étnicos o culturales no puede darse en el vacío, sin tomar en cuenta las peculiaridades de cada grupo concreto y su mayor o menor compatibilidad con, al menos, una serie mínima de derechos fundamentales que deben ser aceptados por todos.

g) 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.

Se trataría de una representación de grupo que, por ejemplo, reservara un determinado porcentaje de los puestos electivos a los miembros de una minoría. Otra posibilidad consistiría en delimitar los distritos electorales de tal forma que las minorías fueran mayoría dentro de un determinado distrito, con lo cual podría dárseles la oportunidad de elegir a un representante afín a sus preocupaciones, pero sin limitarlas a la elección de los miembros del grupo.

h) Demandas simbólicas. Comprenden cuestiones que tienen que ver con los elementos simbólicos que identifican a una determinada comunidad; tal es el caso de las festividades y los himnos nacionales o de los contenidos de la historia oficial.

De lo anterior se puede observar que los derechos colectivos, en principio, son tanto derechos que tienen los individuos que pertenecen a una cierta comunidad, en razón justamente de esa pertenencia; como los derechos que tiene un grupo minoritario en relación con, o frente a, la mayoría.

Por ejemplo, las exenciones a algunas de las leyes de la mayoría son sin duda de tipo individual, pero reconocidas en razón de una pertenencia étnica o cultural; por otro lado, el derecho a la autodeterminación, al auto gobierno o a las demandas simbólicas sólo tiene sentido si se otorga al grupo entendido complejivamente y no a cada uno de sus individuos.

El reconocimiento de algunos de estos tipos de derechos presupone, entre otras cuestiones, considerar que el derecho de nuestros ordenamientos jurídicos, incluyendo los ordenamientos de los países democráticos, asume un determinado punto de vista cultural, religioso, sexual, político, etcétera; esto significa que ni el ordenamiento jurídico ni las instituciones públicas que actúan bajo su amparo son neutrales frente a las diversas opciones culturales, religiosas, sexuales, políticas, etcétera. Por ejemplo, ¿cómo puede dudarse de que el cierre o descanso dominical de los establecimientos mercantiles es una norma tomada de la religión católica?, como lo es también el matrimonio heterosexual, la previsión como delito del adulterio, o incluso, en el pasado, de la sodomía, y así por el estilo.

Por otro lado, el reconocimiento de derechos colectivos también se da con base en la (pre)suposición de que, en los estados multiculturales, el ordenamiento jurídico y las instituciones públicas no pertenecen solamente a la mayoría, ni deben servir para privar a las minorías de sus propias prácticas culturales, siempre que las minorías, desde luego, estén dispuestas a respetar un mínimo ético de reglas de convivencia. Una cosa es que el Estado, sus reglas y sus instituciones no sean neutrales y otra muy distinta es que el propio Estado sea administrado como si perteneciera a uno sólo de los grupos que conforman una sociedad. Entre una cosa y otra hay, evidentemente, una buena distancia, que viene a ser la misma que existe entre un Estado democrático y un Estado totalitario.

En alternativa a lo anterior, algunos autores han intentado una ruta distinta para identificar a los derechos colectivos; para ellos, tales derechos serían diferentes a los tradicionales derechos individuales en la medida en que tienen por objeto bienes que no son individualizables, es decir, bienes que les son útiles a los individuos en la medida en que pertenecen a un grupo. Es otra forma, igualmente útil e interesante, de acercarse al tema y que pone también de manifiesto las limitaciones que tienen las teorías tradicionales en materia de derechos fundamentales.

En resumen, quizá de lo que se trataría es de abrir el ordenamiento de tal manera que pudieran tutelarse más opciones: por lo menos todas aquellas que no choquen con los valores mínimos que deben prevalecer dentro de una democracia. Una de las maneras de hacerlo es reconociendo algunos de los tipos de derechos colectivos ya mencionados.

3.6 La reforma del 14 de agosto de 2001

Una vez teorizada la situación de carácter general sobre el multiculturalismo, la protección de las minorías y los problemas conceptuales que conllevan ambas

áreas temáticas, conviene regresar –prosigue Carbonell⁴⁸– al contenido concreto del texto constitucional, derivado de la reforma publicada el 14 de agosto de 2001. En el primer párrafo del nuevo texto del artículo 2° se recoge una afirmación que quizá no tenga un talante de tinte democrático, y que más bien contiene algunos ecos propios de las dictaduras que enarbolaban la causa de la unidad nacional como excusa para prolongar su dominio sobre la sociedad y para cometer los peores vilipendios contra la población. Su texto dice, escuetamente, lo siguiente: "La nación mexicana es única e indivisible".

En su segundo párrafo se contiene una definición de los "pueblos indígenas", que son aquellos que como indica el precepto que se comenta, "que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

Este tipo de definiciones, pese a sus ambigüedades, no parecen ser extrañas en el derecho comparado que se refiere al tema indígena. Así por ejemplo, La Ley número 6172 de Costa Rica, del 29 de noviembre de 1977, comienza en su artículo 1° estableciendo que: "Son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad"; conceptos semejantes se encuentran en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 11, inciso B. La utilización, tanto en el texto constitucional mexicano como en la legislación costarricense y en el Convenio 169, del término "descendencia" genera múltiples posibilidades interpretativas, pues puede significar tanto la descendencia biológica o sanguínea como la mera descendencia podría decirse "cultural". Las preguntas en este punto saltan de inmediato: ¿la descendencia debe haberse mantenido pura, es decir, se debe ser 100% indígena para ser sujeto de los derechos de los pueblos indígenas?, ¿se admiten graduaciones en dicha pertenencia? El gran número de habitantes mestizos que hay en México hace que no sean preguntas puramente teóricas. Un principio de respuesta a algunas de ellas se encuentra en el párrafo siguiente del mismo artículo 2° constitucional.

El párrafo tercero del artículo 2° intenta aportar un criterio para determinar el "ámbito personal de validez" del resto de disposiciones del mismo precepto. Establece que: "La conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"; texto tomado del artículo 12 del Convenio 169 de la OIT. Dicha disposición, como puede verse, no delimita con precisión el ámbito personal de validez de los derechos indígenas, y el criterio que ofrece para concretarlo es vago y genérico, por decir lo menos: la conciencia de una identidad. Se entiende que debe ser la conciencia individual del sujeto, lo cual

⁴⁸ Ibidem. Pág. 40.

puede generar algunos problemas en el momento de intentar delimitar si a cierta persona debe aplicársele el régimen jurídico común, ya sea local o federal, o el derivado de los usos y costumbres indígenas que también tiene reconocimiento constitucional expreso, como se podrá ver enseguida.

Para reducir la vaguedad e indeterminación del criterio personal de validez de las normas aplicables a los indígenas, lo recomendable sería establecer algún o algunos medios de objetivación que pueden tener un principio de 'presunción de verdad' tales como la constancia de autoridades de pueblos indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena, la declaración de testigos e, incluso, la protesta de decir verdad del interesado, por ejemplo".

El párrafo cuarto contiene la definición de las comunidades que integran un pueblo indígena, que son "aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres".

Al leer tanto este párrafo como el segundo ya comentado, surge la duda de si la reforma indígena, o incluso todo el debate que se ha generado en los últimos años en México, tuvo en cuenta a los indígenas que, siéndolo, no pertenecen o no viven dentro de un pueblo o comunidad indígena. Es decir, ¿qué sucede con los indígenas que viven en las grandes ciudades?, ¿se les aplican o no las disposiciones del artículo 2º y las eventuales leyes que pueden dictarse en la materia o incluso las que ya están vigentes?, ¿puede haber una relevancia indígena individual o tiene que ser necesariamente para que pueda expresarse en términos jurídicos colectiva?, ¿y los indígenas que son migrantes y que se encuentran fuera de sus comunidades originales?, ¿qué sucede con ellos?, ¿pueden o no beneficiarse de las disposiciones aplicables a "los pueblos" y las "comunidades indígenas"?, ¿no hubiera sido mejor considerar no solamente a los pueblos y comunidades, sino en general a la población indígena, para lograr una cobertura más amplia y tendencialmente universal? José Ramón Cossío, - Carbonell⁴⁹- apunta que la existencia de los indígenas en lo individual en efecto se encuentra en el artículo 2º, pero de algún modo oculta.

El mismo autor, sin embargo, identifica varios derechos que pueden ser de titularidad y ejercicio individuales; entre ellos se encuentran:

a) El de ser considerados, no ser considerados o dejar de ser considerados como integrantes de un pueblo o comunidad indígena;

⁴⁹ Ibidem. Pág. 42.

b) El goce de las garantías individuales, derechos humanos y, en el caso de las mujeres, especialmente de su dignidad e integridad, frente a las autoridades tradicionales, y

c) El derecho a elegir a sus autoridades.

El párrafo quinto contiene la remisión del desarrollo del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las Constituciones y leyes locales, mismo que ya ha sido transcrito.

Luego de este último párrafo, el artículo 2° se divide en dos apartados: A y B. En el primero de ellos se contienen una serie de disposiciones tendentes a garantizar la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; se trata de los que Will Kymlicka ha llamado "derechos de autogobierno", que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado para diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.

En el apartado B se enlistan una serie de medidas de carácter positivo que deberán llevar a cabo las autoridades federales, las locales y las municipales para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, aunque no está claro si entre ellos o también en relación con el resto de habitantes de la República; aunque se debe suponer que esto último es lo más razonable; y eliminar cualquier práctica discriminatoria; en dicho apartado se contienen lo que el propio Kymlicka llama "derechos poliétnicos", que tienen por objetivo erradicar las discriminaciones y los prejuicios existentes contra las minorías culturales y que se concretan, entre otras cuestiones, en la exigencia de subvención pública para las prácticas culturales de las comunidades o para tener acceso en condiciones de cierta igualdad a los mercados de intercambio de bienes y servicios. En realidad tampoco es muy claro que se trate de derechos en sentido estricto, pues por su redacción más bien parece tratarse de tareas públicas que obligan a los órganos de los tres niveles de gobierno a desarrollar determinadas políticas para mejorar la situación social y económica de los indígenas.

3.6.1 El contenido del apartado A

- Preservar y enriquecer sus lenguas y demás elementos de su cultura e identidad.
- Conservar y mejorar su hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra en los términos de la misma Constitución y de las leyes aplicables.

- Elegir, en su caso, representantes ante los municipios.
- Acceder a la jurisdicción del Estado, para lo cual deberá tomarse en cuenta, en los procesos en los que sean parte, sus costumbres y especificidades culturales; debe contarse con la asistencia de intérprete cuando sea necesario y de defensores que conozcan su lengua y su cultura.

3.6.2 El contenido del apartado B

El apartado B contiene las siguientes previsiones, que se enlistan de forma resumida: Las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a:

- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y mejorar su economía local.
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo, entre otras cuestiones, la educación bilingüe e intercultural.
- Asegurar el efectivo acceso a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional.
- Facilitar el acceso de los indígenas al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda.

Cabe apuntar que esta disposición es más amplia que la previsión contenida en el artículo 4° constitucional que hace referencia al derecho a la vivienda digna y decorosa de "toda familia". Además, en el artículo 4° no se hace referencia al financiamiento, sino simplemente al "goce" de la vivienda.

- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.
- Extender la red de comunicaciones para integrar a las comunidades, incluyendo la posibilidad de contar con medios de comunicación cuya propiedad, administración y utilización esté a cargo de los indígenas.
- Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
- Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes indígenas.
- Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales.

El objetivo de todas esas medidas, según señala el encabezado del mismo apartado B, es promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

El apartado B del artículo 2° contiene una serie de obligaciones de innegable pertinencia. Son acciones que el gobierno, en todos sus niveles, debe de tomar a la brevedad para compensar un rezago social secular. La duda que surge, sin embargo, es si todos esos nobles y justificados propósitos deben o no de formar parte del texto constitucional. Hay algunas fracciones del apartado B que parecen extraídas de un Plan Nacional de Desarrollo, de un plan de políticas públicas o incluso de un informe de gobierno. ¿No se está banalizando con ello la normatividad constitucional?, ¿no se está estirando demasiado la capacidad retórica, ampliamente probada por décadas de reformas constitucionales demagógicas de la Constitución?, ¿algunos de esos contenidos no son más propios de la legislación secundaria?, ¿no se está inflando desmedidamente el contenido del artículo 2° y, en general, de toda la Constitución con ese tipo de preceptos? Quizá anticipando el alto impacto retórico que tienen dichas disposiciones, al final del apartado B se dispuso que las autoridades legislativas de los tres niveles de gobierno, "establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas".

No hay duda de que, como recuerda Jorge A. González Galván, -Carbonell⁵⁰- hay un acuerdo fundamental acerca de la necesidad de dar reconocimiento a los pueblos indígenas en la Constitución, pero de ahí a incorporar el listado del apartado B, con su enorme carga retórica, hay una gran distancia. Y ello sin desconocer que uno de los rasgos del constitucionalismo contemporáneo es la fijación, mediante normas constitucionales, de principios de justicia material destinados a informar todo el ordenamiento jurídico; pero dicha fijación en el texto constitucional tendría que haberse hecho mediante un lenguaje que diera lugar a la creación de posiciones subjetivas claras, bien estructuradas, de forma que fueran plenamente exigibles en caso de incumplimiento.

Al parecer que hay una gran confusión sobre los límites del "reconocimiento" y de las políticas públicas positivas a favor de los indígenas. Si los pueblos indígenas querían tener un explícito reconocimiento constitucional, tal vez bastaría entonces con algunas de las disposiciones del apartado A del artículo 2° constitucional. Si de lo que se trataba, también, era de combatir una discriminación ya no simplemente cultural como la falta de reconocimiento, sino también económica, entonces lo que se habría tenido que hacer es diseñar un plan de políticas públicas o modificar la legislación de desarrollo aplicable a cada área concreta, ya en materia de vivienda, de salud, de educación, de tutela a los migrantes, de mejoramiento de la situación de las mujeres, de protección de la infancia, etcétera, pero no engordar de la forma en que se ha hecho el texto del artículo 2° constitucional.

⁵⁰ Ibidem. Pág. 45.

Y no nada más por un prurito académico, sino porque no hay otra cosa que genere mayor frustración entre la gente que ver incumplidas sus expectativas; cambiar la Constitución prometiendo al mismo tiempo que ese simple cambio va a mejorar los niveles de vida de los indígenas es no solamente un ejercicio de demagogia, sino la vía más directa para fomentar la ya importante desconfianza de los ciudadanos frente a los contenidos constitucionales. No habrá fe constitucional que soporte la potencialidad retórica del apartado B del artículo 2°.

Desde luego, pese a su ambigüedad, todas las fracciones del apartado B son, de alguna manera, justiciables y exigibles; tienen un contenido normativo mínimo que no puede ser vulnerado y que, en su caso, podrá ser exigido ante la jurisdicción constitucional. Es tarea de los intérpretes poner de manifiesto o intentarlo, que no son una lista de recomendaciones o de buenos deseos que las autoridades puedan ir cumpliendo como mejor les parezca: son, por el contrario, mandatos constitucionales, es decir, normas jurídicas vinculantes para autoridades y particulares.

El último párrafo del artículo 2° extiende las previsiones contempladas para los pueblos y comunidades indígenas a toda comunidad equiparable a aquéllos. De nuevo, parece difícil de precisar el ámbito personal de validez de esta disposición. Como ya se apuntaba, se encuentra en la línea, eso sí, del pensamiento de algunos autores que defienden que solamente deben reconocerse derechos colectivos que puedan ser extendidos a todas las comunidades y grupos y no solamente a algunos de ellos. Para estos autores el debate sobre toda la temática multiculturalista debería observar dos reglas: la primera es que los grupos deben basar sus reclamaciones en principios que estarían dispuestos a aplicar a los demás grupos ya sean étnicos, religiosos o de otro tipo; la segunda es que las reivindicaciones de un determinado grupo deben ser juzgadas a la luz de principios que podrían ser aplicados a todos los demás grupos.

3.7 De la reivindicación distributiva al reconocimiento

La reforma de agosto de 2001 se ubica en una línea muy importante del pensamiento social y jurídico de los últimos años. Aquella que da cuenta del cambio experimentado en las reivindicaciones sociales, que han dejado de tener principalmente contenidos redistributivos para enfocarse en cuestiones de reconocimiento. La opresión, la discriminación, las limitaciones a la autonomía personal, se dice, provienen de procesos de dominación cultural y ya no tanto económica.

Es por eso que las demandas de reconocimiento han ido progresivamente en aumento en los tiempos recientes. Por supuesto, no cabe aceptar sin más que

todas las demandas de reconocimiento y de maximización de la autonomía tengan sustento o incluso encaje dentro de la lógica del Estado democrático de derecho.

Un Estado democrático, si bien defiende las banderas de la tolerancia y el laicismo, no puede tampoco estar comprometido con dar cobertura a cualquier tipo de organización social o expresión de la autonomía personal. No puede hacerlo con el racismo, la xenofobia, la discriminación de género, el fascismo, etcétera. Quizá es por eso que autoras como Nancy Fraser –Carbonell⁵¹- señalan la necesidad de enfrentarnos a una nueva tarea intelectual y práctica consistente en desarrollar una teoría crítica del reconocimiento, o sea, del multiculturalismo, en alguna medida, que identifique y propugne únicamente aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que puedan combinarse de manera coherente con una política social de la igualdad".

Por lo general, sin embargo, los grupos que reivindican cuestiones de reconocimiento sufren también de fuertes desigualdades por motivos económicos; las mujeres, que reivindican el reconocimiento de género, sufren discriminación en el empleo, en los salarios, en el acceso a los mejores puestos, etcétera; los afroamericanos en Estados Unidos padecen simultáneamente una discriminación cultural; el racismo entendido como menosprecio, la estereotipación como delincuentes, vagos, malos estudiantes, etcétera; y una discriminación económica; la relegación a los peores trabajos, mayor desempleo, menores salarios, entre otros.

Esto supone una cierta tensión, pues para acabar con las discriminaciones por motivos culturales, o en otras palabras, para satisfacer las reivindicaciones de reconocimiento, suelen crearse estatus jurídicos y sociales diferenciados, en donde se trata positivamente a la pertenencia cultural hasta entonces discriminada; pero para terminar con la discriminación económica, o en otras palabras, para satisfacer la reivindicación redistributiva, lo que se intenta es un poco lo contrario, es decir, el lograr una igualdad a través de la extensión universal sin diferenciación, por tanto, de los derechos fundamentales. Por ejemplo en materia de género, Nancy Fraser señala que: "Mientras la lógica de la redistribución consiste en poner al género como tal al margen del juego, la lógica del reconocimiento consiste en valorar la especificidad de género".

Los grupos que reivindican a la vez cuestiones redistributivas y cuestiones de reconocimiento son llamados por Fraser "comunidades bivalentes", que se diferencian del resto en virtud tanto de la estructura socioeconómica como de la estructura de la valoración cultural.

⁵¹ Ibidem. Pág. 47.

En México, los indígenas son una comunidad "bivalente", pues padecen tantas discriminaciones por falta de reconocimiento, como de tipo económico. Es lo que explica, tal vez, la separación y los objetivos distintos de los apartados A y B del actual artículo 2° constitucional. El apartado A se dedica a las cuestiones de reconocimiento, mientras que el B tiene que ver más bien con temas redistributivos, como ya se ha apuntado.

Por supuesto, a nadie extraña que las demandas de reconocimiento generen una cierta tensión social, política y jurídica dentro de muchas sociedades contemporáneas. No es un proceso fácil y en algunos países el reconocimiento de la diversidad, o la implantación de políticas multiculturalistas, no ha sido ni suave ni terso.

Las tensiones mencionadas requieren de un esfuerzo analítico y explicativo sostenido por parte de los teóricos, de los responsables políticos, de los medios de comunicación, que tienden a estigmatizar a los extranjeros o a los "diferentes" y de los ciudadanos en general. Con todo y sus dificultades, el futuro inmediato de muchas naciones pasa por la convivencia multicultural. México no es la excepción y la reforma de agosto de 2001, a pesar de sus defectos, suministra un marco constitucional para tal convivencia.

En resumen, la regulación constitucional de los derechos y cultura indígenas encuentra una base razonable en el artículo 2°. Se trata de una regulación inicial que deberá ser desarrollada por la legislación ordinaria federal y por las Constituciones y leyes de las entidades federativas; obligación explícitamente prevista en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 14 de agosto de 2001. También requerirán ser desarrollados los criterios teóricos y prácticos, por ejemplo por parte de los jueces, para ir analizando y delimitando los alcances de cada disposición concreta sobre la materia.

En la actualidad se está ante un proceso abierto que suministra una gran oportunidad para hacer efectiva, en la práctica, la universalidad de los derechos fundamentales, por tantos años negados de hecho a los indígenas mexicanos. Existe también la posibilidad, a partir de la reforma constitucional que se ha comentado, de construir un modelo de sociedad más incluyente, en el que quepan y tengan reconocimiento todas las diferencias; ese tipo de sociedades desarrollan criterios más amplios de tolerancia, es decir, son más democráticas.

Esa es la oportunidad que se presenta para México: hacer de la reforma constitucional en materia indígena una palanca para la tolerancia, para la inclusión y, en definitiva, para la democracia.

3.8 Las legislaciones estatales en materia indígena

Hasta hace poco en la república mexicana, dieciséis constituciones estatales enunciaban la conformación pluricultural de sus habitantes. Las disposiciones contenidas en éstas no son uniformes y van del establecimiento de líneas para buscar la incorporación de los pueblos al desarrollo económico y social, al reconocimiento del derecho a la libre determinación en un marco de autonomía, en dos estados vecinos que se identifican por su alta densidad de población indígena como Guerrero y Oaxaca, respectivamente.

A manera de resumen las reformas a partir de las cuales se insertó el tema indígena en los textos constitucionales se pueden diferenciar en cuatro etapas, según la clasificación de Isidro Olvera.⁵²

1ª. Reformas que tuvieron lugar antes de la adición del primer párrafo a la Constitución política federal, en enero de 1992.

Antes de la adición de un primer párrafo a la Constitución política federal, cinco estados ya tomaban en cuenta el carácter pluricultural de sus habitantes: Guerrero, con reforma en marzo de 1987; Chiapas y Oaxaca, a partir de modificaciones publicadas en octubre de 1990; e Hidalgo, a partir de modificaciones publicadas en octubre de 1991.

Tres vecinos del sur de la república y dos del centro. De este bloque cabe destacar Querétaro, que reconoce el carácter pluricultural de la entidad aún cuando la presencia indígena en el estado es reducida. De acuerdo con el Banco de Información Estadística, de la Subdirección de Investigación del Instituto, existe una población indígena estimada en 64,206 personas; en Oaxaca, 1.836,945; en Chiapas, 1.303,644; en Hidalgo, 575,131; y en Guerrero, 519,193.

2ª. Reformas registradas después de la adición al artículo 4º, antes citado, y hasta enero de 1994.

Entre enero de 1992, cuando se publicó la adición de un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución política federal, y en enero de 1994, cuando se presentó el levantamiento armado en el estado de Chiapas, se registran modificaciones para incorporar el tema indígena en las Constituciones de San

⁵² OLVERA JIMÉNEZ, ISIDRO. "AUTONOMÍA Y LA SOBERANÍA NACIONAL: EL CASO DE LA LEY INDÍGENA DE OAXACA". EN CONSTITUCIÓN Y DERECHOS INDÍGENAS. Coordinado por González Galván, Jorge Alberto; Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Luís Potosí, en septiembre de 1992; Sonora, en diciembre del mismo año; Veracruz, en enero de 1993, y Nayarit, en agosto de 1993.

3ª. Reformas que tuvieron lugar después de enero 1994 y hasta febrero de 1996, cuando se firman los primeros acuerdos entre el EZLN y el gobierno federal.

Después del levantamiento armado en enero de 1994, durante las negociaciones que tuvieron lugar en San Andrés Larráinzar, y hasta antes de la firma de los acuerdos entre el EZLN y el gobierno federal en febrero de 1996, se publican modificaciones en la materia en las Constituciones de Jalisco y Durango, en julio de 1994; Chihuahua, en octubre de 1994; y Estado de México, en febrero de 1995.

4ª. Reformas que tuvieron lugar después de la firma de los acuerdos.

Después de la firma de los acuerdos se registran reformas en los estados de Campeche, en julio de 1996; Quintana Roo, en abril de 1997; y Michoacán durante 1997.

También después de la firma de los Acuerdos de San Andrés, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) elaboró una propuesta de reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución política federal en materia de derechos y cultura indígena, sustento de la iniciativa enviada al Senado de la República por el titular del Ejecutivo federal.

Durante marzo de 1998, con días de diferencia, el entonces titular del Ejecutivo Federal, y los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista, presentaron sus iniciativas; el primero ante el Senado y los segundos ante la Cámara de Diputados. Cabe señalar que la iniciativa del PVEM, por cierto poco difundida, incorpora propuestas de reforma a los artículos 3º, 27 y 54, marcando diferencias con las otras iniciativas.

Durante esta etapa, a finales de agosto de 1998, la Secretaría de Gobernación, a través de la subsecretaría de Gobierno, fue protagonista de un acto considerado por muchos como falta de ética, irresponsable y sobre todo sin respeto a la autonomía de las entidades federativas, consistente en el envío de una recomendación y un formato a diversas entidades federativas, entre otras Guerrero y Nayarit, para que adecuaran sus textos constitucionales en el sentido marcado por la iniciativa en materia de derechos y cultura indígena enviada al Senado por el entonces titular del Ejecutivo. Esta estrategia aducía,

intentaba crear condiciones para impulsar la iniciativa enviada por el entonces titular del Ejecutivo federal.

Sobre este punto, sólo la legislatura del estado de Nayarit hizo caso a la recomendación, modificando el texto del artículo 7° en junio de 1998, de acuerdo con el formato mencionado.

Asimismo, este acto junto con la presentación de las tres iniciativas enviadas al Congreso de la Unión provocó inquietud en las legislaturas locales, que esperaban principios claros y definidos que concordaran con la Constitución política federal, para avanzar en la construcción de marco jurídico acorde con la diversidad cultural de la nación.

De las entidades que han registrado reformas respecto del tema indígena, surge otra clasificación que diferencia aquellas entidades que han presentado más de dos reformas con relación al tema, buscando adecuarse a los planteamientos vigentes de los pueblos indígenas, y en ocasiones, como el estado de Nayarit, para cumplir las recomendaciones de la oficina responsable de dirigir la política interior del país.

Atendiendo al número de reformas se ubica en primer lugar a Oaxaca, con actualizaciones en mayo de 1995 y junio de 1998; Chiapas, con reformas en junio de 1999; Nayarit, cumpliendo instrucciones en junio de 1998; San Luís Potosí, en el marco de un proceso de reforma integral a la Constitución política en noviembre de 1996; y finalmente Veracruz, con reformas y adiciones publicadas en febrero del 2000.

De los estados mencionados, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas y Campeche cuentan con leyes reglamentarias en materia indígena, publicadas en junio de 1998, en agosto del mismo año, julio de 1999 y junio del 2000, respectivamente. Destaca el caso de Quintana Roo, que cuenta con dos ordenamientos reglamentarios, una Ley de Justicia Indígena y una Ley de Derechos, Cultura y Organización indígena.

Entre los estados, con presencia indígena no reconocida en las constituciones locales se ubican Baja California, Sinaloa, Guanajuato, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán. De éstos destacan las omisiones en Baja California, Sinaloa y Tabasco, que cuentan con pueblos indígenas originarios, pero además, por ser importantes receptores de migrantes indígenas nacionales, en el caso de los dos primeros e indígenas centroamericanos en el caso del último lo que conllevaría indispensablemente a contar con un marco legal adecuado garante del respeto a la diversidad cultural, la convivencia armónica y el desarrollo económico y social.

De dichas reformas se desprenden textos de las constituciones estatales se ubican dos tipos básicos:

Aquellos que reconocen la composición pluricultural de la entidad y establecen líneas generales de atención hacia los pueblos indígenas. Entre los que se

pueden ubicar a Querétaro, Hidalgo, San Luís Potosí, Sonora, Jalisco, Durango, Estado de México y Michoacán.

Aquellos que además de reconocer el carácter pluricultural de la entidad han avanzado, con algunas limitaciones, en el reconocimiento de derechos específicos a los pueblos indígenas, entre los que se puede ubicar a Chiapas, donde se reconoce el derecho de las comunidades para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, así como para resolver controversias entre indígenas conforme a sus valores culturales.

En el caso de Oaxaca, fue el primer estado que reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, expresado como autonomía, que implicó el reconocimiento a sus formas de organización social, política y gobierno, así como el de sus sistemas normativos internos, jurisdicción en sus territorios y el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, conforme se expresa en su artículo 16. Asimismo, se reconocen las prácticas democráticas que las comunidades indígenas han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, de acuerdo con su artículo 25. Al respecto, cabe señalar que de 570 municipios que existen en el estado, 412 han optado por la elección vía usos y costumbres.

En el caso de Nayarit, se reconoce con el formato enviado el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres y formas de gobierno tradicional.

Entre otras Constituciones que reconocen derechos específicos se encuentra Chihuahua, donde se reconoce en el artículo 8° los métodos e instituciones utilizados para la impartición de justicia; Campeche, donde se reconoce el derecho de los pueblos a desarrollar y a fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, así como sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, al igual que sus formas particulares de organización social y política, conforme a lo dispuesto en el artículo 7°.

Finalmente en este bloque de estados se ubica Quintana Roo, donde se reconoce el derecho para resolver las controversias entre los miembros de un pueblo indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres, conforme a lo dispuesto en el artículo 13; y Veracruz, que plasma también el derecho de los

pueblos a la libre determinación en el artículo 5° de la Constitución política local.

Por otro lado se hace referencia sobre el reconocimiento del derecho a la libre determinación en dichas constituciones locales; de manera expresa son las Constituciones de Oaxaca, en el mencionado artículo 16; Nayarit, en el artículo 7°; y Veracruz, en el artículo 5°, las que consagran el derecho a la libre determinación, pero caso excepcional es la Constitución de Campeche que expresaba:

Artículo 7°: El Estado de Campeche reconoce expresamente, en términos del artículo 4° de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte el propio estado.

En consecuencia, con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de organización social y política , así como sus diversas manifestaciones culturales.

En el caso de las constituciones de Nayarit y Veracruz, está condicionado el ejercicio del derecho a la libre determinación, a la aprobación de una ley reglamentaria; en el caso de Nayarit no se había iniciado el proceso de elaboración de la misma, en tanto en Veracruz la iniciativa se encontraba en discusión desde 1998.

3.9 La autonomía de las comunidades indígenas

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

Esta es una limitante que ha perneado a casi todos los textos constitucionales, incluyendo al relativo de la Constitución política federal, pues se remite a una

ley reglamentaria, en el mayor de los casos inexistente, la posibilidad de observancia.

Cabe diferenciar que la mayoría de las reformas no responden a las necesidades y planteamientos de los pueblos indígenas, sino a una idea de algunos investigadores, juristas y políticos, lo que propicia, de entrada, una distancia entre la norma y el sujeto hacia el cual va dirigida.

Si se profundiza en un análisis sobre el impacto y aplicación de las normas constitucionales citadas, los resultados no serían muy halagadores, pues en la mayoría de los casos no son suficientes para responder a las reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas, sin negar que representen un avance. De allí se desprende la razón por la cuál la mayoría de los pueblos indígenas continúa demandando un nuevo marco jurídico que sienta las bases para el establecimiento de la nueva relación del Estado, la sociedad y los pueblos indígenas, y manifestaban claramente su respaldo a la propuesta elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación, enviada como iniciativa por el titular del Ejecutivo federal.

En el proceso de elaboración de un marco jurídico estatal, acorde con la diversidad cultural, hay un elemento por parte de las entidades federativas, que ha limitado los avances que pudieran haberse logrado; es el relativo a las facultades de éstas para avanzar en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, para no trastocar las facultades reservadas a la federación.

Las modificaciones al marco jurídico nacional, inicialmente constituciones estatales y federal, para reconocer el carácter pluricultural de la nación mexicana, y establecer líneas básicas de atención y derechos específicos en la materia, han avanzado lentamente por factores diversos como⁵³:

- 1.- La falta de información sobre el carácter pluricultural de la nación y sus implicaciones sociales, culturales, políticas y jurídicas.
- 2.- La confusión de algunos sectores políticos o de investigadores, que consideran que al reconocer derechos a los pueblos indígenas se está abriendo paso a la creación de leyes o fueros especiales.
- 3.- La vigencia de un marco legal creado para regular las relaciones en una cultura monolítica, como se pensó era la mexicana.
- 4.- La falta de análisis en los planteamientos, propuestas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, que han propiciado el surgimiento de mitos como la posible fragmentación de la república o la creación de estados dentro de los existentes, cuando se ha planteado el reconocimiento de la libre determinación en un marco de autonomía.

⁵³ Idem.

5.- Lo paradójico del carácter novedoso que se ha impuesto al tema, no obstante la presencia histórica de los pueblos indígenas en las diversas etapas de la nación.

Sin embargo, la reforma resultante del proceso iniciado, relativo a la discusión de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución política federal, debería sentar las bases para adecuaciones a disposiciones reglamentarias federales y estatales, tendientes a reorientar y actualizar las políticas públicas en la materia.

Pero el reconocimiento de derechos de los pueblos y comunidades indígenas no se agota con la reforma a la Constitución política federal que establece, además de las garantías individuales y sociales, principios rectores básicos para la organización y funcionamiento del Estado mexicano, que posteriormente son reglamentados en las leyes federales y estatales de acuerdo con las facultades consagradas en la carta magna.

En este sentido, el máximo ordenamiento del país establece las facultades para legislar en determinadas materias, estableciendo ámbitos de competencia y límites para las autoridades estatales y federales. Los dos ámbitos deben ser aprovechados al máximo para crear ordenamientos eficaces que respondan, por un lado, al proyecto de nación, tratándose de las facultades del Poder Legislativo federal; y, por otro, a los proyectos de las entidades federativas, que seguramente tendrán diferencias acordes a las condiciones geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales de cada entidad.

Las facultades señaladas se ubican y clasifican de la siguiente manera⁵⁴:

1.- Facultades reservadas al Poder Legislativo Federal. A partir de este principio contenido en el artículo 124 de la Constitución política federal, los estados podrán realizar todas las atribuciones que no se asignaron expresamente a las autoridades federales. Las facultades del Congreso de la Unión se describen en el artículo 73, contemplando algunas concurrentes con las legislaturas locales.

2. Facultades exclusivas para las entidades federativas en las siguientes materias.

° Profesiones, a partir de la cual cada estado determinará las profesiones que necesiten título para su ejercicio, contenida en el artículo 5°.

° Sistemas penitenciarios e intercambio de sentenciados, ambas contenidas en el artículo 18.

° Aprovechamiento de aguas que no sean propiedad de la nación; expropiación si atiende a necesidades colectivas en las entidades o sus municipios; adquisición de bienes inmuebles para la prestación de servicios públicos; fraccionamiento y enajenación de excedentes de la propiedad rural de las sociedades mercantiles por acciones y de los excedentes de la pequeña

⁵⁴ Idem.

propiedad agraria; organización del patrimonio familiar, contenidas en el párrafo quinto, y fracciones VI y XVII del artículo 27.

° Aprobación y revocación de autorizaciones para la formación de sociedades cooperativas de trabajadores o de productores, descrita en el artículo 28, párrafo octavo.

° Expedición de leyes fiscales, dentro del ámbito de competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV.

° Iniciativa y formación de leyes, descrita en el artículo 71, fracción III.

° Guardia nacional, conforme a lo dispuesto en la fracción XXIX-A del artículo 73, los estados tienen derecho a participar de las contribuciones federales, calificadas como especiales en este artículo.

° Preservación de los derechos del gobernado, el artículo 97, párrafo segundo, faculta a los gobernadores de los estados a pedir la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se investiguen los hechos que, en su concepto, constituyan una grave violación a los derechos constitucionales de los gobernados.

° Control constitucional sobre los ayuntamientos, a través del artículo 115 se faculta a los congresos estatales para acordar la suspensión de los ayuntamientos, declarar su desaparición, y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. La misma legislatura local deberá expedir las leyes en la materia.

° Legislación municipal, el artículo 115 establece la facultad a las legislaturas locales de expedir leyes relativas a la organización municipal, coordinación y asociación de los municipios para la prestación de los servicios públicos, así como sobre la administración municipal, reservas territoriales, utilización del suelo, tenencia de la tierra urbana, permisos para construcción, reservas ecológicas, procedimientos electorales municipales y relaciones de trabajo entre los municipios.

° Derecho al trabajo, el artículo 123 A, fracción XXXI, faculta a las legislaturas estatales para aplicar las leyes de trabajo en materias que no corresponden a la Federación.

3. Facultades concurrentes para la Federación y las entidades federativas, que son aquellas a partir de las cuales la federación establece normas generales, retomadas en lo particular en cada entidad. Estas se ubican en las siguientes materias:

° Educación, conforme lo disponen los artículos 3° y 73, fracción XXV.

° Salubridad, de acuerdo con los artículos 4° y 73, fracción XVI.

° Desarrollo nacional, conforme al artículo 26, párrafo segundo.

Asentamientos humanos y ecología, de acuerdo con la fracción XXIX, incisos C y G del artículo 73.

Resolución de juicios federales, artículo 104.

- ° Combate al alcoholismo, conforme lo dispone el artículo 117, último párrafo.
- ° Seguridad pública, conforme lo disponen los artículos 21, párrafo quinto, y 73, fracción XXIII.

Asimismo, la Constitución política federal establece prohibiciones a los actos de las autoridades estatales, que pueden ser absolutas o relativas. Entre las primeras se ubican:

- ° La prohibición a los gobernadores de los estados para ser electos en sus entidades como diputados federales, conforme lo dispone la fracción V del artículo 55.
- ° La prohibición a las entidades federativas de establecer restricciones en el comercio interestatal, dispuesto en la fracción IX del artículo 73.
- ° Las prohibiciones a los estados para celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado o con alguna potencia extranjera o acuñar moneda o emitir papel moneda, estampillas o papel sellado, dispuestas en el artículo 117, fracciones I y III.
- ° Gravar el tránsito de personas o bienes que atraviesen su territorio, o directa o indirectamente el ingreso o la salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras, conforme a las fracciones IV y V del artículo 117.
- ° Gravar la circulación o el consumo de bienes con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 117.
- ° Expedir o mantener leyes fiscales que establezcan diferencias de impuestos o requisitos respecto de bienes producidos en el mismo estado o de otra procedencia, conforme lo dispone la fracción VII del artículo 117.
- ° Contraer directa e indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros, con sociedades o particulares extranjeros ni los que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, prohibición contemplada en la fracción VIII del artículo 117.
- ° Gravar la producción, acopio o la venta de tabaco en rama, prohibición contemplada en la fracción IX del artículo antes citado.

Después de recordar las facultades y límites de la Federación y estados de la república, es conveniente revisar nuevamente las materias donde se ubican los planteamientos y reivindicaciones de los pueblos indígenas, con el fin de

identificar las materias donde los estados pueden avanzar en el reconocimiento de derechos en materia indígena, con respeto a las facultades de la Federación.

Las materias señaladas se pueden subdividir en los siguientes rubros⁵⁵:

1.- Organización política.

° Donde se plantea el reconocimiento de las formas de organización interna de los pueblos y comunidades indígenas, correspondiendo a las formas del gobierno indígena.

° El reconocimiento a las formas de elección de autoridades municipales, vía usos y costumbres, tratándose de municipios con presencia indígena mayoritaria; así como representación proporcional, en los casos en que sean minoría.

° El establecimiento de mecanismos legales que faciliten la asociación de municipios para atender problemas comunes.

° Representación proporcional indígena en los congresos locales.

° El establecimiento de mecanismos que garanticen la consulta a los pueblos indígenas, cuando se pretendan instrumentar medidas susceptibles de afectarles.

2.- Acceso a la justicia.

° El establecimiento como garantía procesal de la asistencia de intérprete o traductor, cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano.

° El establecimiento de los peritajes culturales como elementos de prueba en todo proceso judicial o administrativo.

° El reconocimiento de los sistemas normativos, a través de los cuáles los pueblos indígenas resuelven algunos conflictos.

3.- Procuración e impartición de justicia.

° Reconocimiento de jurisdicción a las autoridades indígenas y auxiliares.

° Establecimiento de competencias claras a las autoridades tradicionales.

° Tomar en cuenta los usos, costumbres, cosmovisión y características de los indígenas como partes en cualquier proceso judicial o administrativo.

4.- Imposición de penas

° Dar preferencia a tipos de sanción distintos a la privación de la libertad.

° Crear el tipo penal de la discriminación.

⁵⁵ Idem.

Las materias señaladas en estos rubros corresponden a facultades donde las entidades federativas pueden legislar con absoluta libertad. Ejemplo: Las reformas y adiciones a la Constitución política, al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales y a la Ley Orgánica Municipal, así como la publicación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca.

En los siguientes rubros, reubican materias donde pueden darse la concurrencia de facultades entre la federación y las entidades, a partir de principios generales consagrados en la Constitución política federal.

- ° Reconocimiento a la diversidad cultural de la entidad.
- ° Protección y promoción de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas de organización social, acceso a la jurisdicción del estado.
- ° Medidas para garantizar la impartición de una educación bilingüe e intercultural, con la participación de los pueblos en el diseño de los programas de estudio y contenidos.
- ° Establecimiento de medidas relativas al uso y aprovechamiento de recursos naturales, así como para garantizar la participación de los pueblos en materia de política ambiental y social.
- ° Reconocimiento, protección y fomento de la medicina tradicional.
- ° Acceso al desarrollo equitativo y sustentable.
- ° Protección y apoyo a migrantes, y
- ° El reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público.

Como se puede observar, a partir de la descripción de materias, las legislaturas locales pueden avanzar, conforme a los principios establecidos en la constitución política federal, en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en los ordenamientos estatales, atendiendo a las características políticas, sociales, económicas y culturales, con lo cual se podrán sentar las bases para el establecimiento de la nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas.

3.10 Hacia una nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas

Una fuente importante de principios para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas es el convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes núm. 169, de la Organización Internacional del Trabajo,

ratificado por el gobierno de México en 1990, y en vigor a partir de septiembre de 1991⁵⁶.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución política federal, este instrumento internacional tendrá el carácter de ley en nuestro país. Asimismo contiene una obligación expresa para los jueces de las entidades al señalar: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados a pesar de la disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Cabe señalar que hay quienes pretenden negar validez legal al instrumento citado⁵⁷, bajo el argumento de que se trata de un convenio y no de un tratado internacional. Un supuesto resuelto conforme a la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, que tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Dicho ordenamiento establece en su artículo 2º, fracción I:

Artículo 2º. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no de la celebración de acuerdos específicos, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De acuerdo con este ordenamiento, el tratado es una forma específica de convenio, cualquiera que sea su denominación, por lo que no puede negarse la validez del instrumento mencionado, máxime si se cumplen las formalidades de los sujetos del derecho internacional público y, en el caso de nuestro país, las dispuestas en los artículos 76, fracción I; 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Creación de instancias para la atención en materias indígenas. Buscando ampliar la atención a los pueblos indígenas, algunas entidades federativas han creado instancias especializadas, entre las cuales se ubican el Consejo Indígena Estatal, en Chiapas; la Procuraduría de Asuntos Indígenas, en Oaxaca; el Gran Consejo Maya, en Campeche; la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas, y Secretaría de Asuntos Indígenas, en Guerrero; la Subprocuraduría de Etnias, en San Luis Potosí; la Subprocuraduría Regional en Asuntos Indígenas en Veracruz, entre otras.

De acuerdo con los informes de organizaciones sociales e indígenas en las entidades señaladas, el impacto en beneficio de los pueblos indígenas ha sido mínimo, al no tomarse en cuenta a los pueblos en el diseño de los planes y

⁵⁶ GÓMEZ, MAGDALENA. Op. Cit. Págs. 7-8.

⁵⁷ OLVERA JIMÉNEZ, ISIDRO. Loc. Cit.

programas ni en su ejecución, propiciándose el alejamiento de los sujetos hacia los cuales la acción institucional va dirigida.

Asimismo, una de las principales reivindicaciones de los pueblos es el establecimiento de la nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas, donde el diseño, instrumentación y ejecución de planes, programas o proyectos sea compartido por todas las instituciones a partir de una relación intercultural, no siendo acorde con este planteamiento la creación de instancias que reflejan la intención de concentrar y separar la responsabilidad de atención en la materia en una o dos instancias. Asimismo, las necesidades y demandas de los pueblos involucran la competencia de la mayoría de la administración pública, federal y estatal.

Por lo anterior, se sugiere revisar y analizar la conveniencia o no de crear instancias estatales de atención a los pueblos indígenas y, en caso de crearlas, abrir espacios de participación para los pueblos, con el propósito de que las facultades de estas instancias y su operación respondan a las demandas y necesidades de los mismos.

La participación y consulta a los pueblos indígenas tiene su sustento en el artículo 6° del Convenio 169 antes citado⁵⁸, que expresa:

1.- Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2.- Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Esta recomendación no pretende vulnerar la facultad de los estados para crear las instancias que consideren necesarias, sino para aportar algunas ideas para

⁵⁸ GÓMEZ, MAGDALENA. Op. Cit. Pág. 60.

avanzar en el diseño de una administración pública acorde con la diversidad cultural de la nación.

Así mismo, a partir de facultades de las entidades federativas en materia legislativa, se pretende ubicar las materias que, estando contenidas en los planteamientos de los pueblos indígenas, pueden ser objeto de modificaciones legislativas en concordancia con los principios de la Constitución política federal.

CAPÍTULO 4

AUTORIDAD

El bien público temporal sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el propio Estado para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo al cual debe orientarse. Este objetivo agrupa a todos los individuos, sin excepción: hombres, mujeres, niños, adultos, etc.

4.1 Concepto de autoridad

Todos los individuos que forman el elemento humano del Estado deben concurrir para realizar la tarea indispensable común, dirigida a conseguir la satisfacción de las necesidades propias individuales y, concomitantemente, el bien común.

Sin embargo, esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad.⁵⁹

La misión coordinadora del estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder.

La realización del bien público postula la necesidad de una autoridad. El bien público en sus manifestaciones de orden y armonía y de suplencia a la actividad particular, reclama la existencia de la autoridad.

El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ello decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la noción misma del Estado, y especialmente el fin que éste persigue, excluye un régimen de igualdad entre los asociados y, por tanto, debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público.

⁵⁹ PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. 36 ed., Ed. Porrúa, México, 2003. p.297.

El orden implica una determinada convergencia de acción como necesidad impuesta por la autoridad.

En el plano internacional, la autoridad representa al Estado; pero la función primordial de la autoridad se enfoca, no hacia el plano internacional, sino al aspecto interno, hacia el gobierno del propio Estado.

La autoridad por definición, está capacitada para dar órdenes. El orden y su causa eficiente, la coordinación son elementos primarios del bien público, que no podrían obtenerse sin el concurso de los habitantes del Estado.

Todo poder es un principio de movimiento, una dirección y coordinación activa que proyecta su impulso hacia la realización del fin; los elementos primarios del bien público: el orden y la coordinación, no podrían ser obtenidos sin el concurso efectivo de los ciudadanos que integran el Estado; es entonces a todas luces necesario que una autoridad defina y prescriba las actitudes permitidas y prohibidas, susceptibles de conducir a la idea directriz del Estado, esto es, el bien común público.⁶⁰

La autoridad ordena una línea de conducta; las órdenes deben ser justas y a la vez oportunas, procurando que la obediencia de los súbditos no sea ciega sino razonable.

La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin propio del Estado. Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada al vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. En esto radica la primera tarea de la autoridad.

Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.

El segundo aspecto formal o segunda tarea de la autoridad, aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

La primera tarea es el Gobierno, propiamente dicho. La segunda es la Administración. Estas dos tareas se implican mutuamente.

El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los

⁶⁰ BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, AGUSTÍN. TEORÍA DEL ESTADO. Ed. Jus, México 1985.

habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.⁶¹

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede proceder también por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que integran el bien público.

Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno. El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características. A veces son generales, dictadas *a priori*, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Se está en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Entonces se está en presencia de sentencias, concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

Sin embargo, la función de elaboración del Derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público.

El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social. Esto es, la fuente material del derecho positivo debe ser siempre el derecho natural entendiendo a éste como el recto ordenamiento de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social.⁶² La autoridad, por razones técnicas o políticas podrá o no, reproducir todas las normas del derecho natural en normas de derecho positivo; pero éste, no deberá contradecir al derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.

Como el fin del Estado es la obtención del bien público temporal, la autoridad tiene, no solo el derecho, sino el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus mandatos, haciendo uso de las manifestaciones materiales de su poder.

⁶¹ PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 300

⁶² Ibidem. Pág. 301.

Las ejecuciones forzosas, los embargos las medidas de seguridad, impuestos por el Estado a quienes no respeten sus decisiones, son los casos más típicos de esas manifestaciones materiales del poder.

La fuerza no es la justificación ni la realidad del poder, pero si es su auxiliar indispensable. En consecuencia, el Gobierno que por principio o por debilidad no hagan uso de la fuerza, faltará a su deber. Si por debilidad o por principio, el Estado no logra que existan ese orden y armonía necesarios para el bien público a que destina su actividad, entonces desvirtúa su propia esencia.

Como acto de poder puede descomponerse en su proceso en los siguientes momentos.⁶³

- 1.- La proposición o petición como facultad de incitar para que se resuelva o se legisle un acto administrativo o una ley.
- 2.- La deliberación, que estriba en la discusión, información y redacción del proyecto de resolución que ha de devenir obligatorio.
- 3.- La aceptación, rechazo o modificación de lo propuesto.
- 4.- La decisión ejecutoria que entra en la vía de ejecución de una resolución.
- 5.- El desenvolvimiento y la aplicación del mandato.
- 6.- La realización en vías de hecho coacción.

Pero no obstante la existencia de esa fuerza, existe también la necesidad de otro elemento: la libre adhesión de los ciudadanos, siendo esta adhesión la base fundamental.

4.2 Sistema de Justicia Indígena

El sistema de justicia indígena -específicamente en el Estado de Quintana Roo- se ha creado para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades indígenas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.⁶⁴

Corresponde a su vez al Tribunal Superior de Justicia del Estado, la función jurisdiccional en materia indígena, para lo cual proveerá lo necesario a fin de alcanzar los objetivos en la impartición y administración de justicia.

⁶³ BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, AGUSTÍN. Loc. Cit.

⁶⁴ ESTADO DE QUINTANA ROO. LEY DE JUSTICIA INDÍGENA.

Todos los miembros de las comunidades indígenas podrán someter sus controversias de carácter jurídico al conocimiento de los órganos del Sistema de Justicia Indígena.

El Sistema de Justicia Indígena, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia.

La justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común, jurisdicción que siempre estará expedita en los términos y condiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las leyes ordinarias que la reglamentan.

El Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, determinará en cuáles comunidades habrá un juez tradicional, y establecerá los órganos superiores integrados por magistrados que funcionarán en Salas, Tribunales Unitarios, o en las instituciones que determine el propio Tribunal Superior.

4.2.1 Órganos del Sistema de Justicia Indígena

Para la supervisión, capacitación y orientación de los jueces tradicionales, se integrará un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, con un magistrado de asuntos indígenas que designe el Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá y con cinco representantes designados uno por cada centro ceremonial maya.

Este Consejo de la Judicatura vigilará el desempeño de los cargos de jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, validará sus nombramientos y vigilará que los órganos de justicia indígena cuenten con lo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4.2.2 Jueces Tradicionales

El Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, designará a los jueces tradicionales.

El nombramiento de los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, deberá recaer en miembros respetables de la comunidad, que dominen el idioma y conozcan los usos, las costumbres y tradiciones de su

comunidad, sin que sea necesario reunir los requisitos o tenga los impedimentos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas aplicarán las normas de derecho consuetudinario indígena, respetando las garantías consagradas en la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado. Para tal efecto, actuarán con estricto apego a los Derechos Humanos, así como con respeto a la dignidad e integridad de las mujeres.

En caso de que alguno de los interesados no acepte la mediación de un juez tradicional, no llegue a un arreglo satisfactorio, o no se someta a su arbitraje, las partes podrán acudir a los tribunales competentes.

Si las partes, por la mediación del juez tradicional, admiten arreglar sus diferencias mediante convenio, éste quedará homologado a una sentencia debidamente ejecutoriada, y si deciden someterse al arbitraje del juez tradicional, la resolución dictada tendrá el carácter de cosa juzgada.

Los jueces tradicionales intervendrán de oficio en los casos en que las mujeres y niños indígenas de las comunidades a que se refiere esta Ley, se vean afectados en sus derechos, bienes, posesiones o se atente en contra de su integridad física, sano desarrollo, salud, formación personal y cultural.

4.2.3 Competencias

Los jueces tradicionales tendrán competencia para conocer y resolver controversias en materia civil, familiar y penal.

En materia civil, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:

I. De contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos. Quedan incluidos en este rubro las obligaciones que se generen por adeudos, hasta por la cantidad indicada; y

II. De convenios en los que se pacten obligaciones relacionadas con las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, de caza, pesca o forestales.

En materia familiar, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:

I. De los matrimonios mayas y su disolución, a los cuales esta Ley les otorga validez legal, para los efectos de aplicar justicia indígena, siempre y cuando los

matrimonios sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó;

II. De la custodia, educación y cuidado de los hijos;

III. De pensiones alimenticias; y

IV. De las controversias de carácter familiar que afecten la dignidad, las costumbres o las tradiciones familiares.

En materia penal, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes delitos:

I. Robo cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

II. Abigeato que recaiga en ganado menor, así como los casos previstos en las fracciones de la I a la IV del artículo 148 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo;

III. Fraude cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

IV. Abuso de confianza cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

V. Abandono de personas;

VI. Daños hasta por un monto de cien salarios mínimos;

VII. Todos los demás delitos que se persigan por querrela previstos en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo.

Cuando por las circunstancias de la comisión de algún delito que represente un peligro para la comunidad o revista importancia social, el Tribunal Superior de Justicia, oyendo al juez tradicional respectivo, podrá ejercer la facultad de atracción y, en su caso, turnar los autos al Juez competente.

Quedan expresamente exceptuados de la competencia de los jueces tradicionales, el conocimiento de los delitos calificados por la ley como graves. También conocerán de las faltas administrativas que afecten a la familia, a la dignidad de las personas, a la imagen y buen gobierno de las autoridades locales y de las autoridades tradicionales, así como de las cometidas por los menores de dieciocho años, que no sean de competencia municipal. En este caso, las sanciones aplicables no serán mayores a las que previene, para estos casos, la Constitución General de la República

4.2.4 Medidas de Apremio, Sanciones y Medidas de Seguridad

Para hacer cumplir sus determinaciones, los jueces tradicionales podrán dictar las medidas de apremio siguientes:

- I. Apercibimiento;
- II. Multas hasta de treinta salarios mínimos; y
- III. Arresto hasta de treinta y seis horas.

En materia penal, los jueces tradicionales podrán mediante sentencias que al efecto dicten, imponer las penas y medidas de seguridad siguientes:

- I. Vigilancia de la autoridad;
- II. Multa hasta de treinta salarios mínimos;
- III. Reparación de daños y perjuicios;
- IV. Trabajo en favor de la comunidad;
- V. Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella;
- VI. Decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito; y
- VII. Las demás que prevenga la Ley.

4.2.5 Consignación y Procedimiento ante Jueces Tradicionales

Cuando la autoridad administrativa tenga conocimiento de las faltas administrativas prevista en Ley, consignará de inmediato al juez tradicional las actuaciones que hubiere realizado, así como al detenido si lo hubiere. Los agentes del Ministerio Público ejercitarán acción penal ante los jueces tradicionales, por la comisión de los delitos que por ley puedan conocer, siempre que el ofendido y el indiciado sean miembros de las comunidades de su jurisdicción y que el ofendido opte por someterse a la justicia indígena.

La Procuraduría General de Justicia del Estado, en el área de su competencia, dictará las medidas correspondientes, a fin de que las agencias del Ministerio Público con jurisdicción en las comunidades en las que tenga competencia un

juez tradicional, coadyuven con éste en la vigilancia y cumplimiento de los objetivos previstos.

En cuanto al procedimiento, los miembros de las comunidades indígenas que habiten en donde resida un juez tradicional, están obligados a presentarse ante éste cuando sean citados para ello, apercibiendo al citado de que se aplicarán en su contra los medios de apremio en caso de incomparecencia injustificada.

El juez tradicional se cerciorará que las partes que comparecen ante él, pertenecen a la comunidad indígena y tienen su domicilio dentro de su jurisdicción.

Todos los procedimientos ante los jueces tradicionales estarán exentos de formalidades. Serán orales fundamentalmente y se procurará que se desahoguen en una sola audiencia en la que comparecerán las partes y manifestarán lo que a su derecho convenga. De esta audiencia se levantará acta en la que se consigne en forma abreviada los alegatos, la declaración de testigos que, en su caso, ofrezcan las partes y los acuerdos a que llegaren. El juez tradicional suplirá las deficiencias en los alegatos de ambas partes.

En la audiencia, el juez tradicional averiguará a las partes y si no se conciliaren, mediará entre ellas, ofreciendo alternativas de solución viables. Si aún así, no llegaren a un arreglo satisfactorio, propondrá a las partes el procedimiento arbitral, y aceptado que fuere su arbitraje, dictará el laudo a conciencia y a verdad sabida, que tendrá la categoría de cosa juzgada. Si no fuere aceptado su arbitraje, orientará la parte actora o agraviada, para que ejercite sus derechos ante el órgano jurisdiccional competente.

La resolución se dictará en la misma audiencia, salvo que a juicio del juez, se requiera de un plazo mayor que no excederá de cinco días hábiles; en la cual dará eficacia de cosa juzgada a los acuerdos y convenios a que hayan llegado las partes; otorgando a éstos la categoría de laudo debidamente ejecutoriado, que tendrá la eficacia de cosa juzgada.

Los convenios o los laudos se cumplirán en los plazos que se estipulen en éstos, de acuerdo a los usos y costumbres del lugar. En caso de incumplimiento, el juez tradicional los ejecutará en la vía de apremio.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la aplicación de los procedimientos, acuerdos y resoluciones en materia de justicia indígena, así como en los casos no previstos en la presente ley, dictará las disposiciones de carácter general necesarias para que se cumplan los objetivos del Sistema de Justicia Indígena.

Las inconformidades que se presenten en contra de los jueces tradicionales en el ejercicio de sus funciones, serán sustanciadas por el Tribunal Unitario o Salas que integren los magistrados de asuntos indígenas. El escrito correspondiente podrá presentarse ante el juez respectivo, dentro de los tres días siguientes al de la resolución. Presentada una inconformidad, el juez rendirá al día siguiente, un informe conciso sobre la materia de la queja y si se refiere a circunstancias omitidas para dictar resolución o de los acuerdos relativos a un convenio, se anexará a este informe el acta de la audiencia y la resolución dictada. El órgano que revise dictará resolución en el término máximo de quince días siguientes al en que se reciba el informe aludido.

En tanto el Tribunal Superior de Justicia designa a los magistrados o los órganos que atiendan las inconformidades que se presenten en contra de las actuaciones de los jueces tradicionales, el Tribunal designará a uno de sus magistrados, quien resolverá las inconformidades en los términos de Ley, difundándose en los idiomas español y maya, particularmente en la zona centro de la entidad.

4.3 Gobierno Indígena⁶⁵

A lo largo de su historia, los pueblos indígenas –como los de la Huasteca en particular y del país en general- han logrado mantener sus propias formas de gobierno, sin dejar de estar subordinados a las instituciones municipales y agrarias formales, en la que se desenvuelve la dinámica política y administrativa estatal. Históricamente, estas formas de gobierno resultaron funcionales para las estructuras gubernamentales y administrativas de las regiones, explicando en parte la subsistencia de las mismas y la posibilidad del ejercicio del poder interno a través de ellas.

Las formas de gobierno indígenas constituyen parte de las estrategias históricas de resistencia y supervivencia de los mismos pueblos. En la organización social y política de las comunidades se reflejan generalmente tres principios básicos: el respeto o prestigio que se adquiere por la prestación de servicios a la comunidad, el principio de reciprocidad, que equilibra la vida social y la relación con la naturaleza y el trabajo comunal, para la solución de problemas productivos, de servicios y festejos. Destacan la *faena*, el *tequio* o trabajo colectivo que se entrega a la comunidad mediante una jornada semanal por unidad familiar, en la que participan hombres y mujeres.

Una amplia gama de funcionarios desempeñan los puestos de un sistema de cargos civiles, políticos, religiosos, rotativos, escalafonarios y jerarquizados, para la prestación de servicios de beneficio colectivo sin remuneración

⁶⁵ www.monitoregislativo.org/documentos/formasdeorganizacionsocial.doc. Julio 2007

económica. La obligatoriedad y la participación en las instituciones políticas y religiosas convalidan la condición de miembro de la comunidad.

Cumplir con el sistema de cargos conlleva una creciente responsabilidad y prestigio. Los que han cumplido adecuadamente con la totalidad de ellos, ingresan a los consejos de ancianos y son considerados dentro de un estrato social de respeto y de la mayor jerarquía. Ejercen una autoridad moral, son órganos de consulta para asuntos de importancia comunitaria y son un árbitro en las tensiones locales.

Las *asambleas comunitarias*, realizadas regularmente, conforman la instancia máxima de autoridad y el espacio colectivo de toma de decisiones, desde la resolución de aspectos de interés común hasta el nombramiento de autoridades. En su interior se expresan intereses diversos y divergencias con la tendencia a restablecer el orden colectivo mediante el consenso. Normalmente se dividen en asambleas agrarias y asambleas generales de todos los ciudadanos.

Al analizar la estructura de gobierno y organización, en especial de las comunidades huastecas, se aprecia que en general están integradas por organismos de:

1. Asesoría
2. Autoridad y consenso
3. Judiciales y ejecutivos
4. Operativos y de instrumentación

Estos cuatro tipos de organismos conforman un sistema de organización, cuyas funciones se encuentran delimitadas por la tradición y costumbre jurídica, así como por las disposiciones legales del gobierno y sus respectivos ámbitos y niveles. Esta estructura tiene la capacidad de adecuarse a condiciones de cambio interno y externo para responder a los requerimientos de la población y del conjunto institucional.

El marco que rige los derechos y las obligaciones de los miembros de las comunidades indígenas en la Huasteca es, en general, compartido por todos los grupos étnicos; se presenta como complemento para la comprensión de la dinámica e importancia que conlleva la regulación comunitaria.

Se contemplan como derechos de los ciudadanos: voz y voto en asambleas generales a partir de los 16 o 18 años o de ser casado, ser electo para cualquier cargo de gobierno comunitario o de comisiones o encargos temporales. Los ciudadanos cuentan con la protección de la comunidad ante cualquier problema (económico, de salud, político o judicial, cuando la persona sea inocente). Tienen derecho a usar el agua, la tierra propia o de sus parientes

(según los acuerdos o convenios familiares), el bosque (de terrenos colectivos o de uso común o de los demás con el debido permiso de los dueños), y a recibir los beneficios que proporcionan los programas del municipio y de los gobiernos estatal y federal, a contar con un predio urbano para vivienda y a acceder al Fondo Común en caso de existir éste, cuando se tenga una urgencia por enfermedad, muerte o cualquier problema.

Las obligaciones se circunscriben a: participar y respetar las disposiciones de la asamblea general y la investidura de las autoridades y de los que tienen cargo. Asumir las designaciones y elección que les haga la asamblea general, y cumplir con las comisiones, las *faenas*, los servicios y las cooperaciones que se asignen, desempeñando los cargos con honestidad y responsabilidad e informando a la asamblea de los encargos y sucesos que les atañen.

En el nivel de cargos, prácticamente todos los hombres están obligados a cubrirlos; su incumplimiento genera sanciones fuertes, ya que el principio de obligatoriedad está asociado al de reciprocidad. Se considera falta aquello que lesiona moral o físicamente el bien de la comunidad o a un sujeto individual; y delito cuando el o los actos dañan o atentan contra el patrimonio y la integridad física de algún miembro de la comunidad. En general las faltas más comunes son: la destrucción de edificios públicos, el incumplimiento de los trabajos de orden comunitario, la falta de cuidado o los daños a los recursos naturales, la no participación en los programas institucionales y las conductas inadecuadas para el orden y la paz social comunitarios. Los delitos más graves giran en torno a robos, asesinatos y violaciones.

Dependiendo de la gravedad de los delitos, se establecen diversos tipos de sanciones, que, en el caso de los más sencillos, van de resolución interna con amonestaciones verbales, privadas y públicas, tratando de resolverlos por la vía de la conciliación, la disculpa, el resarcimiento o sufragando multas, al trabajo obligatorio o con cárcel preventiva por un día y una noche.

En cuanto a los delitos mayores, se les arresta por conducto del comandante, los topiles o policías del juez auxiliar. Incluso para ciertos casos existe la práctica de la "*amarrada*" para evitar complicaciones o fuga. Dependiendo del caso, se recurre a la cabecera municipal con el juez menor o su personal, o a la cabecera distrital y judicial, y a los ministerios públicos del fuero común o federal.

La "*amarrada*", considerada una medida extrema, se practica también con elementos ajenos a la comunidad (funcionarios públicos o religiosos) que intervienen en asuntos o conflictos entre pueblos y comunidades, sin tener la calidad moral para conciliar.

Las formas de gobierno local, con sus particularidades, se articulan con los ayuntamientos, a través de delegados municipales nombrados en las localidades y regidos por la Ley Orgánica Municipal. En las comunidades hay autoridades civiles, autoridades agrarias, autoridades tradicionales (gobierno indígena) y diversos comités de obras y servicios encargados de instrumentar los programas del gobierno estatal, federal, de las iglesias y de organizaciones culturales, políticas o de productores.

4.4 Policía Comunitaria

La Policía Comunitaria es un sistema de seguridad pública comunitaria indígena basado en la iniciativa y aportación colectivas, que busca la seguridad pública en las comunidades adscritas por decisión propia y propicia el libre tránsito de personas y vehículos por la zona.

Opera en materia de prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos del fuero común (robo, asalto, violación, asesinato, etc.), así como la búsqueda de “nuevas formas para lograr una mejor reinserción social del delincuente y del menor infractor”⁶⁶; como ilustra el caso del Estado de Guerrero.

Es decir, que a través de sus distintas instancias normativas y operativas proporciona seguridad y protección a la comunidad indígena y mestiza, así como a sus bienes; también presta auxilio como organismo persecutor y preventivo; realiza detenciones, recibe quejas y denuncias por delitos e infracciones, analiza los expedientes de los detenidos, dicta sentencia en caso de que sean culpables y les administra la pena.

Es tal el prestigio que ha alcanzado, que en ocasiones se recurre a ella en busca de justicia pronta y gratuita en asuntos meramente de deudas entre particulares y problemas intrafamiliares, siempre a través de la conciliación.

Se podría decir que la Policía Comunitaria constituye un sistema, porque cuenta con órganos específicos de tipo colegiado, otorgan garantías de audiencia para los implicados, establecen métodos para las sanciones así como para la verificación de su cumplimiento y, sobretodo, establece normas de cohesión y control social.

⁶⁶ SEGURIDAD PÚBLICA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA COMUNITARIA, AYUNTAMIENTO DE SAN LUÍS ACATLÁN 1996-1999. citado por MARTINEZ SIFUENTES ESTEBAN. LA POLICÍA COMUNITARIA UN SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA COMUNITARIA INDÍGENA EN EL ESTADO DE GUERRERO. Ed. Instituto Nacional Indigenista, México, 2001. Pág. 30.

Se afirma que los principios rectores de la Policía Comunitaria radican en investigar antes que procesar, conciliar antes que dictar sentencia, reeducar antes que castigar; todo esto sin tomar en cuenta ni hacer distinción de edad, sexo, color, religión o grupo social.

De acuerdo a su reglamento interno, la justicia debe ser pronta y expedita; a más tardar en treinta días un acusado debe recibir sentencia; sin embargo, debido a notorias limitantes materiales y a la barrera que representa la gran distancia que separa una localidad de otra, algunas veces se lleva más tiempo el proceso de integrar la averiguación, sentar a las partes y realizar un dictamen.

4.4.1 Sistema de Seguridad Indígena

El Sistema de Seguridad Indígena está integrado por las distintas localidades que cuentan con policía comunitaria como es el caso de los municipios guerrerenses de San Luís de Acatlán con veintidós localidades, Malinaltepec con dieciocho, Azoyú con una y Atlamajalcingo también con una. Cuando una comunidad está interesada en sumarse al sistema por los beneficios que acarrea, consensa la propuesta en la asamblea de pobladores y notifica su decisión a la comandancia regional de la Policía Comunitaria. Posteriormente, en la Asamblea General de Autoridades Municipales y Comunitarias que por norma debe realizarse cada mes; la comunidad interesada presenta su acta de aprobación, expone sus motivaciones y se procede a la votación, la cual es aprobatoria con cincuenta y un votos; por último, con la firma del acta por los asistentes se valida la nueva incorporación.

A) Asamblea General.

Dicho sistema se integra por los habitantes y autoridades comunitarias, ejidales y municipales de las 42 localidades de San Luís Acatlán, Malinaltepec, Azoyú y Atlamajalcingo que cuentan con Policía Comunitaria. La Asamblea General tiene legitimidad social en la asamblea de cada localidad. Es la autoridad máxima en resolución y mando: decide sobre la responsabilidad penal de los detenidos con base en los dictámenes que le presenta la Coordinadora de Autoridades, aprueba las modificaciones al reglamento, la incorporación de nuevas comunidades al sistema de seguridad, la destitución de un carguero y, en general, cualquier asunto de relevancia para la operación y el mejoramiento del sistema de seguridad⁶⁷

A la asamblea general asisten con derecho a voz y voto los comisarios municipales de las localidades adscritas, los miembros de la Coordinadora de Autoridades, los comandantes del Comité Ejecutivo, los comandantes locales y

⁶⁷ Ibidem. Pág. 31

los policías comunitarios, así como las organizaciones sociales de la zona y los maestros. Dado que las asambleas son abiertas, puede acudir cualquier persona que desee hacerlo, con derecho a voz pero no a voto.

B) Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas.

Se integra por seis comisarios electos por la Asamblea General, los cuáles representan idéntica jerarquía y desempeñan las mismas funciones. Este órgano se encarga de recibir las quejas y denuncias de las comunidades, expide las órdenes de aprehensión, analiza los expedientes de los detenidos y rinde los dictámenes correspondientes ante la Asamblea General para que ésta decida si hay culpabilidad o no. En la comandancia regional o sede de la Comunitaria deben estar permanentemente en horas hábiles los seis comisarios, sin embargo, entre ellos se arreglan para el caso de ausencia hasta por quince días; mientras que para el caso de las guardias nocturnas, se turnan de uno en uno.

C) Comité Ejecutivo.

Está integrado por seis comandantes nombrados por la Asamblea General. Al igual que en el caso anterior, la jerarquía y tareas son idénticas en ellos. Este órgano se encarga de diseñar y llevar a cabo los operativos de ruta con ayuda de los policías; presta auxilio como organismo persecutor o preventivo y realiza las detenciones por órdenes escritas de la Coordinadora de Autoridades o, en caso de urgencia, de las autoridades comunitarias y hasta de un grupo de personas. Según el reglamento, en horas hábiles deben estar en la sede cuatro comandantes, salvo cuando desempeñan una tarea exterior o acuden a un operativo; se turnan también para realizar guardias nocturnas y los permisos especiales se los concede el pleno de la Coordinadora de Autoridades.

En estos términos, al referirse a “horas hábiles” se habla de un concepto bastante flexible puesto que no hay un horario formal para nadie, salvo para una secretaria que trabaja en las oficinas. Según se presente el trabajo, el día laboral puede empezar entre seis y ocho de la mañana y terminar entre ocho y diez de la noche, los siete días de la semana.

Los que terminan su encargo en el Comité Ejecutivo, así como los que dejan la Coordinadora de Autoridades, pasan a ser consejeros o asesores del sistema de seguridad; éste es más bien un cargo honorífico, cuya razón de ser es aprovechar la experiencia convertida en ideas de los que sirvieron. Todos los cargueros pueden ser reelectos después de un periodo de descanso. La duración de su encargo es de un año.

D) Comandantes y cuerpo de Policía Comunitaria

El cuerpo de policía está integrado por 42 organismos que se coordinan con la comandancia regional, cada uno encabezado por un comandante primero y un comandante segundo, quienes reciben órdenes en primera instancia del comisario municipal respectivo. Todos son elegidos en la asamblea de su comunidad y prestan su servicio de manera voluntaria y gratuita. De acuerdo con el reglamento, la cantidad óptima de elementos por localidad es de 12, pero en la mayoría de ellos son diez y en algunos casos ocho. Un determinado número de elementos tiene la obligación de acudir con sus autoridades a las asambleas regionales, donde cuentan también con voz y voto.

Además de estos policías, están los 20 que son elegidos en asamblea regional para servir durante un año en la comandancia regional. Debe haber seis policías de planta para la guardia permanente que realizan por turnos. Estos policías se rotan cada quince días.

En la estructura jerárquica de la Policía comunitaria no existe algo que asemeje a la disciplina cuartelaria o a la indisciplina, puesto que los escogidos para ejercer de comandantes y policías lo son precisamente por tratarse de personas de buena trayectoria. Además, existe dentro del reglamento interno una serie de requisitos de elegibilidad y una especie de código de comportamiento. Dentro de los primeros están: ser mayor de edad y originario o vecindado por más de dos años de la localidad que lo elige; y dentro del segundo: durante el servicio, no detener a nadie sin orden escrita salvo en caso de flagrancia; respetar la integridad física y moral de los detenidos; llevar siempre la credencial que lo acredite como miembro de la Comunitaria y no ingerir bebidas embriagantes; y fuera del servicio, no portar armas de fuego. Quienes violen lo anterior son arrestados e incluso sometidos a juicio, según la gravedad de la falta.

Tanto el personal operativo como el ejecutivo de la Comunitaria está exento de pagar durante su periodo de servicios cooperaciones económicas y realizar trabajos comunitarios, salvo en el comité escolar aquellos que tienen hijos. La excepción se da con el comisario municipal, quien, además de este cargo, es responsable de la Policía Comunitaria en su localidad o bien forma parte de la Coordinadora de Autoridades, es decir, desempeña dos cargos simultáneos, si bien en la localidad cuenta con la ayuda de auxiliares como el secretario municipal.

E) Realidad práctica de la Policía Comunitaria

La Policía Comunitaria goza de una muy buena aceptación y reconocimiento social como se desprende de las expresiones de los pobladores de ocho comunidades visitadas, siete escogidas al azar y una cuya visita obedecía a la celebración de una asamblea general, dichos pobladores y autoridades

municipales de cada una de ellas señalaron que la creación de la Comunitaria había significado un gran paso a favor de la seguridad de la zona y que seguía siendo una gran ayuda.

Así, en Pueblo Hidalgo, tercera localidad con más habitantes de San Luis Acatlán, sus autoridades dijeron que aproximadamente 75 por ciento de los moradores estaban a favor de la Policía Comunitaria y 25 por ciento en contra, y que ésta porción la componían en gran medida las personas y muchas veces sus familiares que han delinquido o propenden a ser problemáticas. En Cuanacaxtlán una mitad está a favor y la otra en contra de las operaciones de la Policía Comunitaria, y se señalan los mismos motivos anteriores para los que están en contra. Por último, respecto al aspecto del reconocimiento social, en Santa Cruz del Rincón, Potrerillo, Tuxtepec, Yoloxóchitl y Tlaxcalistlahuaca manifestaron que la totalidad de sus habitantes está a favor de que opere. Un caso interesante es Miahuichán, una de las pocas localidades del sistema de seguridad cuya población es mestiza en su gran mayoría, y en su mayoría está a favor del sistema.⁶⁸

Sin embargo, el aspecto del apoyo comunitario e individual a la Policía Comunitaria es más delicado, complejo y, pudiera decirse, fluctuante, puesto que pone a prueba la cohesión de la comunidad y sus valores ancestrales de solidaridad para el trabajo al implicar tiempo y esfuerzo sustraídos a la familia y las labores cotidianas con las que subsiste, así como en ocasiones dinero y comida, siendo que la zona no vive precisamente en la opulencia.

En el caso de los que fungen como comandantes y policías está de por medio, incluso su integridad física. Los dos comandantes y los ocho o diez policías que hay por comunidad no reciben salario ni compensación alguna, razón por la cual estos cargos se han hecho obligatorios en ciertas partes. Los seis miembros de la Coordinadora de Autoridades, los cinco comandantes del Comité Ejecutivo y los veinte policías que van a servir por un año a la comandancia regional reciben una compensación del ayuntamiento de San Luis.

Principalmente por esta razón, y por la sobrecarga de trabajo que puede representar para una persona ser simultáneamente comisario municipal, responsable de la Policía Comunitaria en su localidad y cabeza de familia, algunas comunidades han dejado de participar en el sistema de seguridad indígena. El número exacto de comunidades que se han salido es difícil de precisar porque no existe un procedimiento formal para hacerlo. Puede ser que el comisario municipal mencione en la asamblea regional que su localidad deja de participar, que éste lleve la baja a la comandancia o simplemente que deje de asistir a las asambleas regionales.

⁶⁸ Ibidem. Pág. 38

Un caso ilustrativo sucedió a principios del año 2000 cuando la cabecera de la comunidad de Iliatenco dejó de pertenecer al sistema de seguridad indígena, se reincorporó meses después y volvió a salirse a fines de ese año.

Acerca de las causas existen varias versiones: una de ellas dice que fue debido a que la localidad, situada en un punto más o menos equidistante de muchas otras, era escogida constantemente para sede de las reuniones regionales de la Comunitaria, con los consecuentes desembolsos e inversión de tiempo que eso implica; otra, que como el presidente municipal de Malinaltepec es de allí, Iliatenco está recibiendo atención especial en seguridad y justicia; y otra más señala que como sus siete anexos cuentan con Policía Comunitaria sus habitantes se sienten protegidos sin necesidad de colaborar. Sin embargo lo cierto es que cuando tiene problemas la cabecera continúa enviando a los delincuentes a la comandancia regional y solicitando resguardos para fiestas y levantadas de cruz, nada de lo cual les niega el sistema de seguridad indígena.

CAPÍTULO 5

CONFLICTO DE LOS PRECEPTOS LEGALES CON LA REALIDAD SOCIAL

En todos los pueblos son necesarios los reglamentos, para fijar las normas que van a regirlos. En las civilizaciones antiguas, en donde la escritura no existía, estas reglas eran orales y transmitidas de generación en generación.

En los pueblos de Mesoamérica y en el Anáhuac prehispánico ya existía un derecho escrito. En los grupos étnicos de la República Mexicana existe actualmente la supervivencia de sus creencias fundamentales y de sus normas jurídicas, que se transmiten a través de las generaciones.

5.1 El artículo segundo constitucional y la realidad indígena

En algunos pueblos la supervivencia de este derecho consuetudinario o costumbre jurídica es más fuerte que en otros, pero esto depende de la marginación del grupo, y en otros casos, de la voluntad de esas poblaciones indígenas de conservar sus creencias y normas, a pesar de estar en contacto directo con los centros urbanos.

En los pueblos indígenas de Oaxaca le llaman “la ley del pueblo” al derecho consuetudinario o costumbre jurídica. Este derecho está fundado en la costumbre.⁶⁹ Para los indígenas, hay “costumbres que se vuelven ley”. Este derecho consuetudinario se puede definir en una forma amplia como el conjunto de reglas que rigen la vida y las relaciones en los pueblos, y que la autoridad hacía o hace respetar u observar, basándose en las costumbres jurídicas del pueblo, para evitar que alguien perturbe el orden público o la vida pacífica de la comunidad o cause perjuicio material, ritual o moral a otro.

Mientras que la costumbre continúe promulgando ciertas reglas de la vida en los pueblos indígenas y que este derecho consuetudinario indígena sancione la observancia de aquélla, éste continuará existiendo. Por lo que respecta a los grupos étnicos de México, sigue vigente para ciertos casos, en paralelo con las leyes del derecho positivo mexicano.

⁶⁹ CORDERO AVEDAÑO DE DURAND, CARMEN. EL DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001. Págs.33-43.

Durante el periodo colonial, el derecho indígena sufrió la influencia de los sistemas jurídicos europeos, muy diferentes a las formas del derecho consuetudinario indígena, y éste se adaptó a ellos para poder seguir existiendo, dando a estos pueblos indígenas cierta personalidad jurídica y libertad en los asuntos legales, pero en el fondo la colonia nunca reconoció los derechos de los indígenas como éstos los concebían.

La creación de la nación independiente en el siglo XIX, con un estado de derecho en el que se aplica “el principio de igualdad jurídica”, declarando “ciudadanos a todos los hombres de la República mexicana, iguales en derecho delante de la ley”, priva a los grupos indígenas de su derecho consuetudinario al abolirse los fueros y los pocos privilegios que les había otorgado la Corona de España.

Por tanto, las normas jurídicas tradicionales no se encuentran puras, ya que estas han asimilado normas europeas y normas del actual derecho positivo mexicano, las cuales las han adaptado a sus necesidades.

Este derecho consuetudinario o costumbre jurídica es evolutivo; toma algunas normas del exterior, las que van a estar en contacto con él, las transforma y las adapta a su sistema jurídico. Esto lo hacen los pueblos indígenas porque sienten que es necesario hacerlo, en su sistema de organización.

Aún se puede escuchar hoy en día en las ceremonias de cambio de autoridad y entrega del “Bastón de Mando”, al Anciano Mayor, o en otros lugares al alcalde o la misma autoridad saliente, decir: “Te entrego esta Vara de Mando, para que tú gobiernes, veas que se haga justicia: tú tienes que guiar y velar por tu pueblo”.⁷⁰

Sin embargo, actualmente, las autoridades de estas poblaciones han perdido mucho de su poder y el prestigio de “impartir justicia”, ya que pueden aplicar únicamente su derecho tradicional en cierto número de casos: robos, riñas, faltas a la autoridad, problemas familiares, conflictos de límites de tierras, robo de ganado, embriaguez, no dar servicio, no dar *tequio*; es decir, en asuntos menores, porque los delitos mayores son turnados a la cabecera de distrito. Aún existen pueblos conservadores, en donde se observan sus leyes en forma más estricta, y aplican penas más rígidas.

⁷⁰ Idem.

5.2 La reforma constitucional en materia indígena⁷¹

A partir del 1º de enero de 1994, uno de los temas más relevantes y complejos de la agenda política nacional lo ha constituido la materia indígena. Debido a que el tema se puso de relieve a partir de un levantamiento armado, ha sido difícil diferenciar entre las negociaciones que estrictamente tienen que ver con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la solución a las demandas provenientes del indigenismo en general.

A partir de esa fecha, México ha presenciado varias etapas: en un primer momento, la cuestión radicó en lograr las condiciones para la paz y el establecimiento de instancias de mediación y negociación; después, se realizaron los acuerdos que, simultáneamente, pretendían cesar con el levantamiento y garantizar nuevas condiciones para los sujetos indígenas dentro de la estructura del Estado mexicano; posteriormente, existieron varios intentos para formalizar esos acuerdos en la Constitución, los que culminaron con la publicación del nuevo artículo 2º en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto.

La conclusión de este proceso debiera darse con la expedición de las normas federales y locales que reglamentan la reforma constitucional, y con la ejecución de las políticas públicas que se derivan de la propia Constitución y de las normas acabadas de mencionar.

Un sector amplio de la población estima que al estar debidamente agotadas las tres primeras etapas del proceso, resta emitir o reformar las leyes correspondientes, diseñar los programas y hacer las previsiones de gasto necesarias para entrar a la fase de ejecución. Sin embargo, para otro sector de la población que se dice relacionado con el indigenismo, el problema radica en que todavía se está en la tercera etapa del proceso, pues la reforma constitucional no formaliza adecuadamente los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o no da debida respuesta a las demandas indígenas.

Para los primeros, la cuestión está en avanzar dentro de una lógica de legalidad y generar el sistema de fuentes del derecho acorde con lo dispuesto en la Constitución; para los segundos, la estrategia radica en cuestionar la legitimidad del proceso de reforma y de los contenidos constitucionales para, desde ahí, impedir la culminación del proceso que debe actualizarse dadas las previsiones contenidas en el orden jurídico. Para los sostenedores de la reforma, todo lo que en el futuro debiera hacerse sólo puede tener cabida y realización dentro de las condiciones previstas en el nuevo artículo 2º; para sus impugnadores, la única opción aceptable es abrir una nueva discusión de los contenidos

⁷¹ COSSIO D., JOSÉ RAMÓN. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA. Revista "Este País". México, Octubre y Noviembre de 2001. Págs. 1-33.

constitucionales que debieran servir de base para el establecimiento de una nueva institucionalidad en materia indígena.

El antagonismo de las posiciones anteriores está construido a partir de varios y complicados ejes. Primeramente, por la distinción entre el carácter constitutivo o declarativo del derecho, la cual conduce a presentar el problema en términos de las posibilidades que tienen los órganos jurídicos de aceptar la preexistencia respecto del derecho de ciertas formas sociales o individuales o, por el contrario, de admitir que es precisamente por la acción de esos órganos como se establecen las formas y contenidos jurídicos.

En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, por las posibilidades con que cuentan los órganos representativos derivados del sistema democrático, frente a la posición que tengan otro tipo de organizaciones sociales como, por ejemplo, los pueblos indígenas. En tercer lugar, los alcances de las posibilidades normativas de los órganos representativos frente a las de esas organizaciones sociales, lo cual se manifiesta en una pluralidad de temas, tales como la determinación de la “naturaleza jurídica” de esos pueblos, el número y alcance de sus atribuciones y su posición en el orden jurídico, por ejemplo.

Sin querer dar cabida a un reduccionismo extremo, cabe decir que la determinación de los ejes en los que descansa la discusión tiene que ver, finalmente, con la ideología o representación social que se tenga de una serie de cuestiones que terminan incidiendo o determinando, de forma concreta, al tema indígena y, de forma general, al Estado, la sociedad y los individuos. Aún cuando lo acabado de señalar sea cierto, el problema que plantea es que a partir de ahí no es posible construir ningún tipo de diálogo, sencillamente porque la aceptación final y sin condiciones de la posición del otro impide cualquier forma de comunicación.

Por minoritario que pueda considerarse el número de personas u organizaciones que se niegan a aceptar la reforma constitucional, es evidente la necesidad de establecer las bases de comunicación necesarias para, y a pesar de todas sus dificultades, analizarla fuera de la arena ideológica. ¿Cómo puede lograrse esta posibilidad si, previamente, se ha optado por una posición que niega la reforma misma y la posibilidad de que sea la vía privilegiada para resolver los conflictos o demandas que se vienen planteando? La solución requiere encontrar un modo de romper los dos círculos de incomunicación en que se está inmerso: la reforma es “buena”, por que fue aprobada por los órganos de representación nacional, responde a las demandas indígenas y va a generarles mejores condiciones de vida; la reforma es “mala”, porque no responde a las demandas indígenas y no introdujo todos los contenidos necesarios para lograr el pleno desarrollo de los pueblos.

5.2.1 Las reformas a debate

La posibilidad de avanzar en la discusión de los problemas mencionados pasa, si puede decirse así, por la reconstitución de las condiciones de la discusión. ¿Cuál es la sede de las diferencias y cuáles son sus características?; las disputas radican en torno a la reforma constitucional. Como se dijo, en la dualidad de posiciones a que se ha llegado, unos estiman que la reforma es correcta, mientras que otros estiman, exactamente, lo contrario.

Estas posiciones, y esto es importante, no se derivan del hecho de que el órgano revisor de la Constitución tenga o no facultades para actuar en la materia, sino a si el mismo estableció o no los contenidos adecuados y si actuó o no apegado a los procedimientos previstos en el orden jurídico mexicano para lograr la producción de normas válidas. La reforma constitucional fue prevista, desde los Acuerdos de San Andrés, como la solución normativa adecuada.

La cuestión entonces no está en ese punto, sino en saber si sus contenidos son correctos y si los procesos que la forman se desahogaron de forma válida. Estos dos últimos aspectos constituyen la sede de la discusión antes aludida. Es importante hacer notar que cada uno de ellos debe tratarse de modo distinto debido, sencillamente, a su diversa posición en este orden jurídico. Mientras las cuestiones de fondo de la reforma constitucional no pueden discutirse y, en su caso, declararse inválidas dentro de nuestro orden jurídico, las cuestiones de procedimiento pueden ser conocidas y resueltas por la Suprema Corte a través de cualquiera de las tres vías de control de la regularidad constitucional (juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad).

Por lo anterior, se cree que la única forma de superar el impasse en que los sostenedores y críticos de la reforma se hayan, es discutiendo aquello que la reforma contenga. Se dirá que esta solución no es factible en tanto la discusión de los contenidos presupone las ideologías que, precisamente, están dando lugar a las diferencias que se tratan de superar. A pesar de las dificultades, existe una posibilidad de solución: si bien es cierto que el derecho presupone ideologías, también lo es que el mismo genera sus propias condiciones institucionales, al punto que éstas determinan o, al menos acotan, a las propias ideologías.

Si consideramos por un momento el problema desde esta perspectiva, y a partir de los resultados del análisis realizado, los miembros de los grupos en disputa podrían conocer aquello que a final de cuentas se produjo con la reforma, no porque el intérprete lo desee sino, de modo más modesto pero más complejo, porque fundamentalmente haya podido suponer cuáles serán los sentidos normativos que previsiblemente habrán de establecer los órganos encargados de construir la institucionalidad del derecho o, lo que es igual, el derecho

mismo. La importancia de esta alternativa radica en que los actores no podrían seguir argumentando sobre la reforma desde una posición todo o nada, sino que tendrían que criticarla en relación con sus distintos contenidos: ¿qué parte de la reforma, y por qué motivos, resulta inadecuada a la luz del sentido que, previsiblemente, habrá de lograr en nuestro orden jurídico?, ¿qué modificaciones concretas se sugieren, y con base en qué, para que la reforma sea pertinente para lograr determinados objetivos e impedir la realización de otros? Desde el momento en que, como producto del ejercicio que se acaba de proponer, se podría tener una imagen más o menos acabada de aquello que la reforma “contiene” para el presente y el futuro, es preciso discutirla en términos de las partes componentes de la propia imagen y no más desde un punto de vista no explicitado.

La única forma de establecer un tema común de discusión es a través de la construcción de un punto de vista compartible; éste, a su vez, no puede provenir de las presuposiciones o deseos de las partes contendientes, sino de las condiciones en las cuales van a adquirir significado los contenidos de la reforma. Por ello, la imagen a formar sólo es posible a través de la predicción de los sentidos que, probablemente, van a adquirir las normas jurídicas dentro de las particulares condiciones de nuestro orden jurídico. Si, como se cree, la anterior solución es adecuada, resta por determinar sus condiciones de posibilidad, por ejemplo, las condiciones de un análisis que sea capaz de identificar los sentidos que previsiblemente habrán de darse al nuevo artículo 2º constitucional. El más importante de los obstáculos consiste en que sobre el derecho existen, a su vez, posiciones ideológicas o representaciones que pueden reproducir algunos de los conflictos que quieren superarse.

Para evitarlos, no conviene plantear el derecho desde alguna de las alternativas que se han producido para explicarlo, mismas que suelen formarse a partir del pensamiento de un autor o escuela concretos. Lo procedente es tratar de plantear los sentidos probables a partir de lo que, previsiblemente, habrán de resolver los órganos encargados de individualizar la reforma constitucional o determinar frente a ella la validez de las normas inferiores a la Constitución.

El ejercicio no es simple y cabe siempre la posibilidad de que en los resultados se cuelen las preferencias personales o las limitaciones de conocimiento de quien realiza el ejercicio. Sin embargo, y al haberse postulado su carácter empírico, se han establecido las condiciones para que quien desee revisar sus resultados pueda corregirlos a partir del señalamiento de esas preferencias o la introducción de las omisiones o distorsiones en que se haya incurrido, siempre que sean relevantes para evitar la comprensión de las condiciones institucionales del derecho que habrían de servir como base para predecir el sentido de la reforma constitucional.

5.3 Hacia la definición de los sujetos indígenas

La llamada “reforma constitucional en materia indígena” fue aprobada mediante el decreto que adicionó dos párrafos al artículo 1º, reformó el 2º, derogó el párrafo primero del 4º, y adicionó un párrafo al 18 y otro al 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En rigor, la reforma indígena está contenida en las reformas y adiciones a los artículos 4º y 115. Si bien las adiciones a los artículos 1º y 18 pueden aplicarse a los indígenas en lo individual, también pueden serlo respecto de cualquier habitante del territorio nacional, de forma que no son específicas para ese grupo de mexicanos.

La reforma mencionada es ya derecho vigente, en tanto el artículo primero transitorio del decreto estableció que entraría en vigor para todo el territorio al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 15 de agosto de 2001. El artículo 2º, en primer lugar, es un precepto complejo en tanto pretende cumplir varias funciones normativas: calificar la composición de la Nación mexicana; definir a los sujetos indígenas; prever los criterios de pertenencia de los indígenas a ciertas formas comunitarias; señalar las formas de ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades; colocarlos en la estructura estatal y, finalmente, determinar una serie de acciones en favor de diversos sujetos indígenas.⁷²

La adición al artículo 115, por su parte, prevé la ubicación en el orden jurídico de uno de los sujetos. Debido a esta variedad de funciones y contenidos, la explicación sistemática de las reformas exige un criterio de ordenación. Existen diversas posibilidades, mismas que podrían ir desde el tratamiento meramente consecutivo del precepto, hasta la ordenación del material normativo a partir de ciertos criterios básicos.

Por los requerimientos que se han impuesto, habrá que seguir la última posibilidad. Ello conlleva, a su vez, a preguntarse por los criterios de ordenación a elegir. Desde un punto de vista particular, la mejor solución es aquella que radica en la postulación de los sujetos y la adscripción a ellos del resto de los contenidos normativos. Esta opción se justifica por la naturaleza de la reforma indígena. En síntesis, ¿qué se pretende con ella?: “reconocer” o “constituir”, dependiendo de la perspectiva que se adopte, a unos nuevos sujetos para, a partir de ahí, adscribirles derechos o facultades e imponerles obligaciones.

La reivindicación originaria de los grupos indígenas, articulada dentro y fuera de las acciones del EZLN, logró que en el orden jurídico mexicano se reconocieran a unos nuevos sujetos de derechos, al grado que los debates en torno a los Acuerdos de San Andrés y las iniciativas de la COCOPA, Acción Nacional,

⁷² Idem.

Zedillo, Partido Verde y Fox, tuvieron como eje central ese problema. De esta forma, debido a que la reivindicación fundamental se dio en torno a la constitución de nuevos sujetos y, a partir de ahí, la adscripción de derechos y obligaciones, parece conveniente seguir ese esquema para explicar los contenidos de la reforma.

La identificación de los sujetos debe hacerse a partir del postulado de que “la Nación Mexicana es única e indivisible”. Este pronunciamiento contrasta con lo previsto en el hoy derogado párrafo primero del artículo 4º, el que, sin más, señalaba que la Nación tenía una “composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas”. Actualmente, este último enunciado (ahora como parte inicial del segundo párrafo del artículo 2º) debe ser comprendido a la luz de la unicidad e indivisibilidad de la Nación, lo que significa que la mencionada composición pluricultural no podrá ser entendida de forma externa o antagónica a la Nación, sino como expresión de ella.

El sentido normativo de esta restricción podría cobrar sentido en los casos en que, por ejemplo, los sujetos indígenas realizaran una reivindicación de tipo originario frente al Estado o la Nación mexicana, a lo que partiendo de esa parte del precepto constitucional, cabría contestar que su posición en el orden jurídico se entiende comprendida o subordinada a las condiciones (unidad e indivisibilidad) de la Nación.

5.4 ¿Qué son los pueblos indígenas?

En el párrafo segundo se inserta, con algunas diferencias, lo dispuesto en el artículo 1º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y se dispone: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originariamente 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 lo que significa una interesante adición a las iniciativas de reformas mencionadas, en el tercer párrafo del artículo 2º se estableció que la conciencia de la identidad indígena deberá ser un criterio fundamental para determinar “a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Esta última disposición cumple dos funciones: primera, fijar un criterio de pertenencia o adscripción de los individuos a los pueblos indígenas y, de esa forma, de identificación de ciertos individuos como indígenas; segunda, avanza la idea de que existen disposiciones sobre pueblos indígenas, lo que significa, necesariamente, la confirmación de los pueblos como sujetos de derecho⁷³. Una vez dicho qué debe entenderse por pueblos y a quiénes considerar sus

⁷³ Idem.

miembros, queda por resolver el complejo problema de identificarlos de manera concreta a efecto de asignarles derechos y obligaciones.

A diferencia de las iniciativas anteriores, en la reforma se optó por conferirle la facultad de reconocimiento a los órganos locales. Estos, a través de las correspondientes constituciones y leyes, deberán hacerlo a partir del criterio tomado parcialmente del Convenio 169, así como de “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

Esta solución del órgano revisor de la Constitución plantea un importante problema: ¿qué quiere decir “reconocer” y de qué forma debe garantizarse la situación y aspiración de los pueblos en cada entidad por los congresos locales? Para responder a esta interrogante, se debe distinguir las dos partes del problema. La Constitución establece los criterios para que ciertos colectivos puedan ser reconocidos como pueblos indígenas.

Desde el momento en que esos criterios han quedado consignados en la Constitución, los mismos no son disponibles por los órganos legislativos locales. Una vez que éstos estimen que tales criterios se satisfacen por un colectivo asentado dentro de su territorio, tendrán que darles el carácter de pueblos indígenas para que con ello se surtan los efectos jurídicos correspondientes. En esto, y no en otra cosa, consiste la facultad conferida a esos cuerpos locales. Sin embargo, cabe plantear dos cuestiones adicionales: ¿qué pasa si un colectivo que satisface todos los requisitos para ser pueblo, no ha sido considerado como tal por el órgano revisor o la legislatura locales?, y ¿qué pasa si uno de éstos órganos se niega a reconocer el carácter de pueblo a un colectivo en situación semejante?

Respecto a la primera cuestión, y como acostumbra decirse en el lenguaje jurídico, cabe preguntarse si la declaración de reconocimiento tiene efectos constitutivos o meramente declarativos. Si es el primero, el pueblo existirá hasta que se le confiriera tal carácter en la constitución o ley de algún estado; si es en el segundo, lo tendría con independencia de la declaración. La relevancia del problema, por sus implicaciones y el significado de sus supuestos, es un reto al método por el cual pretendemos guiar el análisis de la reforma indígena. Sin embargo, y en atención al mismo, nos parece que al hablarse de reconocimiento se hace en un sentido declarativo y no constitutivo.

Ello es así en tanto que desde el párrafo segundo del artículo 2º se ha dicho, con rotundidad, que la Nación tiene una composición pluricultural y es precisamente esa determinación la que debe destacarse. Como pasa con todos los problemas jurídicos de este tipo, la cuestión de fondo no radica en conocer si se tiene, y de qué forma, un específico carácter, sino de qué manera se actualizan los efectos jurídicos que en razón de su status, deba corresponderle, en este caso, a los pueblos o, mejor aún, a los colectivos a los que no se les

haya reconocido este carácter. Lo anterior suele terminar siendo un problema de efectos en el tiempo: si se acepta el carácter con independencia de la declaración, los beneficios o competencias suelen retrotraerse a un momento previo a la declaración; de no ser así, los efectos se surten a partir de ésta.

Se cree que desde la entrada en vigor de la reforma, los pueblos tienen ciertos derechos y obligaciones. Sin embargo, como gran parte de ellos requieren de desarrollo legislativo, irán adquiriéndolo en la medida en la que vayan entrando en vigor estas normas.

Actualizada esta última posibilidad, y en el caso de que no recibieran los beneficios que las leyes correspondientes prevean para ellos, los pueblos podrán demandar su reconocimiento y la asignación de aquello que hubiere sido objeto del mismo.

Respecto a la segunda cuestión, cabe decir que como en la reforma constitucional se configuraron los criterios, órganos e, implícitamente, procesos para llevar a cabo el reconocimiento de los pueblos, existe la posibilidad de que los colectivos a los que se les niegue el status de pueblo estén en posibilidad de demandarlo. Por tratarse, finalmente, de una cuestión de constitucionalidad, su resolución final corresponderá a la Suprema Corte de Justicia.

El problema más importante aquí será de procedencia de la demanda, pues, bajo los criterios todavía dominantes, ¿de qué forma se admite a juicio a un grupo que pretende le sea reconocida una posición jurídica de la cual carece en ese momento? Sin embargo, y fundamentalmente por la vía de las acciones de inconstitucionalidad, la minoría parlamentaria que estime que un pueblo fue omitido del listado conformado por el congreso de un estado, podría demandar su inclusión ante la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de encontrar otras vías de impugnación frente a lo que, necesariamente, serán omisiones totales o parciales.

Resuelto el problema del reconocimiento, la siguiente cuestión a resolver tiene que ver con las formas jurídicas que los órganos de reforma constitucional o legislativa deben establecer para organizar a los pueblos reconocidos. Es cierto que, como se dijo y con los alcances apuntados, a los órganos acabados de mencionar corresponde esa tarea. Sin embargo, ello no significa que puedan hacerlo de cualquier forma o con cualquier contenido. El último párrafo del apartado A impone una importante restricción a esa labor al disponer que las características de la libre determinación y de la autonomía deban ser establecidas en la forma en que “mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”.

Frente a esta determinación aparece una alternativa: primera, considerar que se trata de un contenido vacío que puede ser llenado libremente por los órganos

estatales; segunda, que se trata de un contenido normativo pleno que debe ser acatado por el legislador y, en su caso, garantizado jurisdiccionalmente por los órganos de control constitucional, particularmente por la Suprema Corte de Justicia. En un sistema de democracia constitucional como el que vivimos o, al menos, se esta empeñado en construir, sólo la segunda opción es aceptable. A pesar de que la disposición en comentario tiene un sentido abierto, ello no significa que carezca de sentido. En principio, y por ser esa la naturaleza del reenvío, los órganos locales cuentan con discrecionalidad para elegir las formas en que, a su juicio, se satisface ese contenido constitucional.

Sin embargo, y en el caso de que los pueblos resultaren afectados por considerar que las formas elegidas no les garantizan su situación y aspiraciones, podrían plantear los juicios constitucionales correspondientes, o podrían hacerlo también (por medio de una acción de inconstitucionalidad) los integrantes de un partido que estimaran que no se satisfacen esos requisitos constitucionales.

Para resolver el tema, los ministros, en última instancia, tendrían que construir los sentidos que vayan a darle al enunciado, “que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad”. Con la mención a los pueblos y las vías previstas para su reconocimiento y regulación, nada se dice, todavía, acerca de sus atribuciones, funciones, posición, etc. Es decir, hasta aquí hay un sujeto llamado pueblo, por lo que enseguida debe adscribirse el resto de los contenidos normativos que en virtud de la reforma le correspondan. En el quinto párrafo del artículo 2º se establece, de forma muy significativa, que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. En esta disposición se contienen muchas de las claves de comprensión del sujeto pueblos⁷⁴.

En primer lugar, se les reconoce un derecho a la libre determinación. Si este derecho fuera visto en abstracto o, lo que aquí es igual, fuera del ámbito de la Constitución, tendríamos que por ese derecho los pueblos tendrían la posibilidad de determinar de forma libre su futuro colectivo. Ello podría plasmarse, en ese sentido, en una decisión por abandonar el Estado mexicano o constituir cualquier forma de arreglo político. Sin embargo, desde el momento en que ese derecho a la libre determinación está acotado por la unidad e indivisibilidad de la Nación mexicana y, adicionalmente, debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía, sus alcances son distintos.

La conjunción de estos dos límites a la libre determinación sólo puede significar que habrá de ejercerse en las condiciones que lo permita el orden jurídico y, particularmente, la Constitución. Esto conduce a una situación circular: la libre

⁷⁴ Idem.

determinación sólo podrá ejercerse en los términos y condiciones previstos por el orden jurídico, mientras que el orden jurídico parece reenviar a la libre determinación. Una posible salida a este problema podría darse si se afirma que la tautología planteada es sólo aparente, pues al disponer el propio artículo 2º cuáles son las modalidades concretas de la libre determinación, su relación con el sujeto pueblo conduciría a determinar que éste puede ejercer su libre determinación para, sencillamente, realizar las funciones de ese precepto constitucional.

Si bien es correcta esta aproximación, la misma contiene, a su vez, una petición de principio: ¿cómo es posible adscribir a los pueblos las atribuciones del apartado A si esa adscripción sólo es posible una vez que se tenga claridad sobre la situación jurídica del sujeto al cual están tratándose de adscribir las atribuciones? En otros términos, debido a que en el apartado A existen atribuciones que sólo pueden otorgarse a individuos y otras que sólo pueden corresponder a órdenes jurídicos parciales dentro de la jerarquía del orden jurídico mexicano, ¿cómo es posible adscribir las funciones si previamente no sabemos cuál es, para decirlo en estos términos, la naturaleza jurídica del pueblo?

Por ejemplo, si de la lectura el precepto pudiera concluirse que el pueblo constituye un orden de gobierno, ello provocaría que varios de los contenidos de las fracciones del apartado A pudieran estimarse relacionados con ellos; si, por el contrario, llega a concluirse que los pueblos no tienen esa posición, sólo podrían asignárseles otros contenidos de las mismas fracciones.

El problema a que nos ha conducido este planteamiento no puede responderse *a priori*, sencillamente por que las respuestas no están dadas en la Constitución de manera uniforme y para todas las situaciones, sino que habrán de ser determinadas por el órgano de reforma constitucional y la legislatura de cada estado, “en la forma que mejor expresen las situaciones y aspiraciones” de sus pueblos indígenas. Por lo mismo, estos órganos pueden optar entre varias posibilidades de organización de los pueblos, en tanto estimen que a través de las mismas es posible que expresen su libre determinación y su autonomía de mejor manera.

Si la anterior interpretación es correcta, cabe plantear una nueva interrogante: ¿cuál es el sentido de que en la Constitución se hayan garantizado en ocho fracciones los contenidos de la libre determinación y la autonomía si, a final de cuentas, los órganos estatales pueden determinar la posición de los pueblos? Es evidente que esta cuestión no puede responderse considerando una contradicción entre los preceptos, sencillamente porque ello no es admisible como técnica de interpretación constitucional.

Por el contrario, lo que sí puede afirmarse es que entre los contenidos constitucionales expresos y el otorgamiento de las facultades a los órganos de los estados, existe una relación compleja que puede expresarse de la siguiente forma: mientras que es evidente que a los órganos locales corresponde determinar la forma de organización de los pueblos indígenas que mejor exprese su situación y aspiración, al hacerlo no pueden disponer de los contenidos plasmados en el apartado A. Esta solución, si bien resuelve el problema de la aparente contradicción entre diversas partes del apartado A, mantiene viva la pregunta acerca de la forma de asignación o relación de los contenidos de éste respecto de las diversas formas de organización de los pueblos elegidos por los órganos legislativos locales.

Sin embargo, lejos de suponer que se está frente a un caso en el cual la totalidad de los contenidos de las ocho fracciones debieran ser asignados a los pueblos, resulta posible considerar que los contenidos constitucionales deben servir como mínimo a garantizar por los estados al momento en que elijan la forma de organización de los pueblos. En otros términos, cabe admitir que mientras a los estados les corresponde establecer la forma de organización de los pueblos, a la Constitución, si vale este lenguaje animista, le toca establecer los contenidos mínimos que deben ser respetados por esos mismos órganos al elegir las formas de organización.

De nuevo, si la solución anterior es correcta, la forma de comprender al apartado A, en este momento del desarrollo normativo de la reforma, no es indicando qué atribuciones le corresponden al pueblo sino, más bien, señalando qué mínimos normativos deben garantizárseles a las diversas formas de organización que pudieran establecerse en los estados.

Cómo es posible que al respecto se creen varias modalidades, no es procedente tratar de imaginarlas, sino establecer tipos ideales y respecto de ellos asignar los contenidos del apartado A. ¿Cuáles pueden ser esos tipos ideales? Pueden citarse dos: o se trata de órdenes jurídicos parciales dentro de la jerarquía del orden jurídico mexicano, o se está en presencia, en su sentido jurídico tradicional, de una persona moral (o se da cabida a ambos tipos)⁷⁵.

Comenzando por el primero, se tiene que al remitirse la fijación a las entidades federativas y disponer el artículo 115 constitucional que la organización al interior de éstas debe ser municipal, las posibilidades de organización de los pueblos podrían ser municipales o submunicipales. En el primer caso, las atribuciones del artículo 2º, apartado A, tendrían que realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 y en la constitución y las leyes estatales.

⁷⁵ Idem.

En el segundo, se estaría en presencia de lo que en los estados suelen llamarse agencias o delegaciones, por ejemplo, y que, en la reforma en comentario adquieren, al menos respecto de los indígenas, la denominación de comunidades. Por tener estas últimas referencia y, por ende, existencia constitucional propia. Sin embargo, si existe la posibilidad de que en los estados los pueblos adquieran una organización municipal, cabe preguntarse por los contenidos del apartado A del artículo 2º que le corresponden a los municipios indígenas.

El apartado A se compone de ocho fracciones y, mientras algunos de sus contenidos son propios de los pueblos, otros deben relacionarse con otros sujetos. En los que claramente lo son, tenemos los previstos en las fracciones I, II, III, IV, V y VIII, mientras que las fracciones VI y VII, y una parte de la V, presentan dudas importantes.

Las atribuciones contenidas en el primer grupo deben quedar garantizadas en favor de los pueblos en los casos en que las autoridades locales opten por constituirlos de forma municipal. Ello es así en tanto que, como se dijo, se debe diferenciar entre la facultad que tienen los estados de elegir la forma de organización de los pueblos, frente a las restricciones que vienen impuestas desde la Constitución a las acciones que las autoridades locales pretendan llevar a cabo.

Parece difícil que llegara a aceptarse la posibilidad de establecer órdenes jurídicos parciales diferentes a los municipios, pues en una diversidad de criterios, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, uno, no puede haber autoridades intermedias entre el estado y los propios municipios y, dos, que los municipios son la forma de organización interna de las entidades federativas. De este modo, la delegación hecha en las legislaturas de los estados mediante la reforma al artículo 2º, consiste en la posibilidad de elegir entre el municipio o una forma submunicipal.

En este sentido, si las autoridades locales deciden organizar a los pueblos como municipios, tendrán que establecer los siguientes contenidos a su favor: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos (fracción II); elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (fracción III); preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad (fracción IV); conservar y mejorar su hábitat (fracción V), y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado (fracción VIII).

El otorgamiento de estos contenidos en favor de los municipios impone, sin embargo, los límites que están señalados en otras normas constitucionales o determinados en las mismas fracciones del apartado A: establecer los casos y procedimientos de validación de las resoluciones dictadas con base en sus sistemas normativos (fracción I); garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones en la elección de sus autoridades y representantes (fracción III), y mantener la elección de sus autoridades o representantes en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (fracción III).

Aun cuando en este caso se está en presencia de un derecho que los indígenas deberán ejercer de manera individual, lo que se está garantizando es la posibilidad de que los mismos lo hagan de acuerdo con sus formas tradicionales. Por lo mismo, por una parte se está frente a un derecho de ejercicio individual de los indígenas pero, por el otro, frente a una atribución del pueblo mismo para que la elección de sus autoridades se lleve a cabo de acuerdo con sus formas tradicionales.

Para estimar que los contenidos de las fracciones VI y VII y una parte de la V, puedan considerarse como contenidos mínimos garantizados en favor de los municipios indígenas, requiere mayor explicación. Ello se debe a que los municipios son, ante todo, un orden de gobierno y, en cuanto tal, sólo pueden cumplir ciertas funciones normativas. Referente a la fracción V, en principio no parece aceptable que al municipio le corresponda preservar la integridad de sus tierras en tanto que, también en principio, es difícil imaginar las causas por las cuales ese nivel de gobierno las tendría.

En cuanto a la fracción VI, cuesta trabajo suponer que los municipios puedan acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, como no sean aquellas con las que actualmente cuentan, mientras que para el resto de los bienes ahí enunciados se hace alusión expresa a las comunidades indígenas, lo que desde luego los excluye. Respecto a la fracción VII, no es posible suponer que una fracción cuyo contenido consiste en la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos, sea una facultad de los municipios indígenas.

Pasando al segundo de los tipos ideales, se decía que las autoridades estatales podían determinar como forma válida de organización de los pueblos la de personas morales. En este caso, ¿qué contenidos constitucionales debieran quedar garantizados por las autoridades locales? Atendiendo al apartado A, tenemos como claramente asignables las previstas en las fracciones I, II, III, IV, V y VIII y, cuestionables, las previstas en las fracciones VI y VII. Antes de exponer las razones que sustentan esta afirmación, conviene tener presente que aun cuando las mismas atribuciones (por ejemplo las de la fracción II) se

asignen a los pueblos, entendidos como personas o como órdenes, los efectos son muy distintos.

Ello es así porque al hablar de personas se alude a organizaciones que no tienen la posibilidad de imponer coactivamente las resoluciones que dicten respecto a las conductas realizadas dentro de un espacio determinado; por el contrario, de tratarse de un orden jurídico, como el municipal por ejemplo, las autoridades sí cuentan con esa posibilidad.

Volviendo al análisis de las fracciones, en los casos en que las autoridades locales decidan otorgarles el carácter de personas morales, deberán garantizarles los siguientes contenidos: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural, pero no política (fracción I); aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sin poder establecer la posibilidad de ejercicio de la coacción (fracción II); elegir, de conformidad con sus prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (fracción III); preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todo los elementos que constituyan su cultura e identidad (fracción IV); conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la propia Constitución (fracción V), y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que en los juicios y procedimientos en que sean partes se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales (fracción VIII).

Además de tener presente lo dicho en la nota anterior, debe entenderse que son las formas de gobierno de la persona moral y no las de autoridad pública de carácter municipal.

Las dudas respecto a los pueblos como personas morales se presentan, ya se dijo, en las fracciones VI y VII. La primera de éstas, porque la posibilidad de acceso “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales” distintos a los de las áreas estratégicas, se otorga en favor de las comunidades las que, como enseguida se ve, son una forma diferente de organización indígena.

En cuanto a la fracción VII, la elección de representantes ante los ayuntamientos con población indígena, es posible plantear, al menos en abstracto, dos interpretaciones⁷⁶: los pueblos tienen el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos o, son los indígenas quienes cuentan con él. Nos inclinamos por esta segunda posibilidad debido a que al ser el voto corporativo contrario a los principios de nuestro orden jurídico, su incorporación debía ser explícita y no dejar lugar a ninguna duda.

⁷⁶ Idem.

El defecto de técnica legislativa en que se incurrió deriva del hecho de que en la parte inicial del apartado A se habla de pueblos y comunidades, y no se deja lugar a los individuos; sin embargo, y volviendo a una interpretación razonable de las fracciones que lo componen, parece que en las mismas tienen cabida otros sujetos como, en el caso concreto, los indígenas considerados individualmente. La fracción VII debe ser entendida, entonces, en el sentido de su segundo párrafo, es decir, para el efecto de que sean las constituciones y leyes locales las que prevean las formas de elección de los representantes indígenas en aquellos municipios con población indígena siempre que, por supuesto, el municipio mismo no sea la forma de organización de los pueblos decidida por las autoridades locales.

5.5 La compleja identidad de las comunidades indígenas

El segundo sujeto de la reforma son las comunidades. El párrafo cuarto del artículo 2º dispone que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Las comunidades son identificables a partir de su pertenencia a un pueblo indígena. Ello significa que deben compartir algunos elementos con los pueblos y contar con otros específicos.

Dentro de los primeros, está el que sus integrantes desciendan de poblaciones que habitaban en el actual territorio nacional al iniciarse la colonización, y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Una vez que esos elementos estén presentes, lo que es igual a considerar que se está frente a un pueblo, la Constitución abre la posibilidad de reconocer comunidades siempre que, como ya se dijo, miembros del mismo formen una unidad que se encuentre asentada en un territorio identificable y cuenten con autoridades propias.

El hecho de que las comunidades deriven de los pueblos significa que se está en una relación entre el todo y las partes, donde éstas pueden identificarse a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.

Conviene recordar que al ser una atribución de las entidades federativas establecer las formas de su libre determinación, podría darse la situación de que aquéllas eligieran que algunos pueblos tuvieran el carácter de municipios y otros el de personas morales. Tal elección tendría que respetar los límites y las garantías a que antes aludimos, por una parte, y salvar algún criterio de razonabilidad, por la otra. Esta segunda cuestión significa que el legislador local tendría que dar razones suficientes para aceptar soluciones jurídicas

diferenciadas a colectivos sociales que, en principio, califican igualmente como pueblos⁷⁷.

Expuestos los criterios para reconocer la existencia de las comunidades, de inmediato se suscitan diversos problemas. El primero de ellos, identificar las formas y los órganos competentes para determinar su existencia jurídica. En el párrafo quinto del artículo 2º se dice, al igual que con los pueblos, que el reconocimiento de las comunidades se hará en las constituciones y leyes locales, y en el último párrafo del apartado A, se dispone que éstos ordenamientos contendrán las normas “para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”; en el último párrafo de la fracción III del artículo 115, por otro lado, se dice que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevengan las leyes”.

¿Qué quiere decir todo esto? Al hablar de pueblos, se dijo que la determinación de su forma jurídica (orden jurídico o persona moral) dependía de la elección hecha por los órganos locales. En el caso de las comunidades la solución es distinta, en tanto la forma jurídica ya está expresada y, por lo tanto, su elección no depende de lo que decida la autoridad estatal. De acuerdo con lo establecido en los artículos 2º y 115, las comunidades indígenas son órdenes jurídicos que, por estar enmarcados en el ámbito del municipio y, por ende, no poder asimilarse a ellos, deben ser entendidos con un carácter submunicipal.

¿Qué sustenta esta afirmación? Primero, lo dispuesto en el párrafo segundo en cuanto a que están asentadas en un territorio y tienen un orden jurídico propio; segundo, lo previsto en la fracción VI del apartado A, en cuanto a que la asignación preferente de derechos debe hacerse respecto de los recursos naturales de los lugares que ocupan las comunidades y, tercero, el que el último párrafo de la fracción III del artículo 115 permite la coordinación y la asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal.

Como antes se dijo, son muchos los estados que tienen órdenes normativos semejantes al interior de los municipios, los cuales se denominan juntas, delegaciones o agencias, por ejemplo. Afirmar la existencia de este tipo de órdenes jurídicos es relevante, pues buena parte de la discusión pública se ha dado en el sentido de que tal opción está cancelada en la reforma.

La razón para sostener esta última afirmación descansa en dos aspectos: en el hecho de que la reforma no se ha leído sistemáticamente, y en que se le ha dado un sentido extraordinario y, quizá erróneo, a la expresión “entidades de interés público” contenida en la parte final del último párrafo del apartado A. El

⁷⁷ Idem.

primer asunto se despeja, al parecer, a partir de la relación hecha en la parte final del párrafo anterior.

La segunda, fundándose parcialmente en ella, diferenciando la expresión “entidades de interés público” que la fracción I del artículo 41 constitucional utiliza para calificar a los partidos políticos, de aquella que se utiliza en el artículo 2º para aludir a las comunidades. Se esta ante una situación frecuente en el derecho, donde lo relevante, se ha afirmado muchas veces respecto de una gran variedad de temas, no es atender a las palabras sino a la institución que resulta del sistema normativo que se esté analizando. Si, como se ha dicho, las comunidades son órdenes jurídicos y los partidos políticos son asociaciones cualificadas y dotadas de determinadas prerrogativas para cumplir con los fines previstos en la propia fracción I del artículo 41, no cabe utilizar la misma expresión para significarlos jurídicamente del mismo modo ni, mucho menos, para negarle a las comunidades el carácter de órdenes jurídicos inferiores a los municipales.

Si, a diferencia de los pueblos, las comunidades tienen una específica forma jurídica y organización, la cuestión que toca resolver es identificar en qué casos las autoridades locales deben establecer comunidades al interior de los municipios. En otros términos, es válido preguntarse si siempre que existan pueblos al interior de las entidades federativas deben establecerse comunidades o si, por el contrario, tal elección depende de un ejercicio discrecional.

Podría decirse que, lo que el texto constitucional está ordenando es que se haga el reconocimiento de comunidades admitidas como ya existentes, lo que puede significar, por un lado, el que de un modo estricto se estime que los son tanto en sus condiciones sociales como jurídicas o, por otro, el que se estime que se trata de establecer (reconocimiento) una forma jurídica específica respecto de colectivos asentados en un territorio y dotado de ciertos elementos sociales propios, aun cuando todavía carentes de forma jurídica submunicipal.

La elección excluyente de una sola de estas posibilidades parece excesiva en el contexto de una disposición que delega a las autoridades locales el establecimiento de las normas para el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público en el sentido apuntado. Lo procedente parece ser aceptar que a las autoridades locales les corresponderá fijar las normas a partir de las cuales se garantice el carácter comunitario de un colectivo indígena que ya sea identificable de esa manera en el orden jurídico local, o se establezcan aquéllas mediante las cuales logren tenerlo los colectivos indígenas que todavía no gozan de rango de comunidades⁷⁸.

⁷⁸ Idem.

Lo que no parece estar delegado a los órganos locales es lo relativo a las atribuciones que deben corresponder a los órdenes comunitarios indígenas. Es decir, desde el momento en que la Constitución enumera en su apartado A, el derecho a la libre determinación de las comunidades y, como consecuencia de ello, a la autonomía, mediante un listado de atribuciones y derechos, es evidente que los mismos no son de libre disposición por el legislador local.

Por este motivo, es importante darse cuenta de que las comunidades indígenas a que da lugar la reforma no son iguales a las formas que hoy en día se encuentran previstas en las normas locales en lo tocante a las mencionadas agencias o delegaciones municipales, desde el momento en que desde la Constitución vienen determinados los contenidos mínimos que las legislaturas locales deberán incorporar al momento de regularlas.

Entre las atribuciones que necesariamente deben ser reconocidas para las comunidades, están las previstas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VIII, mientras que respecto de la IV aparecen dudas. En este sentido, deberá preverse a favor de ellas la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (fracción II); 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 (fracción III); preservar y enriquecer sus lenguas y los elementos que constituyan su identidad (fracción IV); conservar y mejorar el hábitat y, en caso de contar con ellas, preservar la integridad de sus tierras (fracción V); acceder “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales”, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas (fracción VI), y acceder a la jurisdicción del Estado en los conflictos en que sean partes, y lograr que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales (fracción VIII).

Ante esta situación, cabe preguntarse ¿qué pasaría si en una entidad federativa se emitieran leyes relacionadas con los indígenas que, o no establecieran las normas para el reconocimiento de las comunidades, o no le asignaran a un colectivo con las características señaladas en la Constitución el carácter de comunidad indígena?⁷⁹

En ambos casos, es evidente que ante la expedición de la ley se podría plantear una acción de inconstitucionalidad o, salvando los problemas de procedencia, una controversia constitucional, sencillamente porque la Constitución está ordenando el establecimiento de los criterios a partir de los

⁷⁹ COSSIO J.R. y ZALDÍVAR A. ¿UNA NUEVA LEY DE AMPARO? REVISTA ESTE PAÍS, Julio 2001. Págs. 44-46.

cuales debe llevarse a cabo la identificación. El juicio de amparo no sería procedente en términos de la ley vigente, si bien tendría amplias posibilidades de aceptación de cambiarse el concepto actual de interés jurídico por el interés legítimo que se plantea en el Proyecto de Reformas a la Ley de Amparo que actualmente se encuentra a discusión.

Aun cuando las comunidades tienen garantizados ciertos contenidos desde la Constitución, también existen límites, atendiendo a lo dispuesto en las mismas fracciones del apartado A: la validación de las resoluciones dictadas con base en sus sistemas normativos (fracción I); garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones en la elección de sus autoridades y representantes (fracción III), y elegir a sus autoridades o representantes dentro del pacto federal y la soberanía de los estados (fracción III).

5.6 La difusa identidad indígena

Otro de los sujetos de la reforma son los indígenas en lo individual. Su existencia se encuentra de algún modo oculta en el artículo 2º, particularmente en su apartado A, debido a que la identificación de sujetos y asignación de atribuciones recae en los pueblos y comunidades.

De este modo, pareciera que la reforma se refiere a los indígenas sólo en tanto integrantes de esos colectivos. Sin embargo, es posible identificar a los indígenas como sujetos directos de la reforma y, por lo mismo, como titulares de derechos y obligaciones. En primer lugar, existe el derecho de los individuos para ser considerados, no ser considerados o dejar de ser considerados, como indígenas.

La fracción VII, como se ha dicho, debe dejarse de lado en tanto prevé un derecho individual de los indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes a los ayuntamientos.

Como se puede ver, en el apartado B sí se hace alusión expresa a los indígenas en diversos momentos y formas. Como el párrafo tercero establece que “la conciencia de su identidad indígena” será el criterio de pertenencia a un pueblo y, por ende, a una comunidad, es necesario admitir que los individuos cuentan con un derecho que puede expresarse en cualquiera de las modalidades indicadas.

Las consecuencias de lo anterior no son puramente teóricas: si un individuo, por ejemplo, mantiene esa conciencia de identidad y no se le considera miembro de un pueblo o comunidad o, por el contrario, deja de tener esa conciencia y

decide no sujetarse a las normas de cualquiera de ellos, cuenta con el derecho para que se respete la decisión que hubiere tomado.

Otro derecho de los indígenas consiste en que las autoridades tradicionales deben respetar sus garantías individuales y derechos humanos y, adicionalmente respecto de las mujeres, su dignidad e integridad. La posibilidad de que se lleve a cabo un control de regularidad de los actos de esas autoridades a fin de que esas garantías y derechos no sean violados, se ha hecho efectiva en la reforma desde el momento en que, inmediatamente después de la enunciación del propio derecho, se establece que la ley deberá prever “los casos y los procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.

De esta parte de la fracción II del apartado A es posible deducir que la validación debe llevarse a cabo para lograr el respeto a las garantías individuales y derechos humanos. Lo que de ninguna forma está claro, es el procedimiento que deberá actualizarse: o se deja que sean las autoridades locales las que lo hagan y con ello se rompe la idea que ha mantenido la Suprema Corte respecto a la imposibilidad de que cualquier órgano ajeno al Poder Judicial de la Federación pueda declarar la inconstitucionalidad de las normas generales o, por el contrario, acepta la idea del control concentrado y aumenta considerablemente el número de asuntos de que esos órganos deberán conocer.

Un derecho más está contenido en la fracción III, que les confiere la posibilidad de elegir a sus autoridades. Como se puede apreciar, se trata, primeramente, de un derecho que debe ser reconocido a los pueblos y comunidades en cuanto colectivos. Sin embargo, también debe ser visto como un derecho individual de los indígenas a participar en la elección de conformidad con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales correspondientes.

En los términos expuestos al llevar a cabo la identificación de los pueblos (como municipios o personas morales) y las comunidades, el derecho de elección debe quedar garantizado en todas las modalidades de organización constituidas por los órganos locales. Al igual que en el caso de la fracción II, se establece una específica garantía en favor de las mujeres a efecto de que cuenten con las mismas condiciones que los varones al emitir su voto.

Además de tener la posibilidad de elegir a sus autoridades tradicionales, la fracción VII introduce una especial consideración en materia electoral, la cual debe acotarse a aquellos casos en que el municipio tenga una población indígena pero no haya sido considerado municipio indígena. La distinción es relevante en tanto puede acontecer que si bien hay población indígena, las autoridades estatales no han decidido darle el mismo el carácter de municipio

indígena y, por lo mismo, la elección de sus autoridades no puede hacerse conforme a los usos y costumbres en los términos previstos en la fracción III.

En estos casos, la forma que la Constitución sigue para garantizarles cierta representatividad, es obligando a que en las constituciones y leyes de los estados se reconozcan y regulen esos derechos individuales de los indígenas. Finalmente, constituye también un derecho individual el previsto en la fracción VIII, en cuanto, de manera expresa, les garantiza la posibilidad de acceder a la jurisdicción del Estado, que en los procedimientos en que sean partes se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y que se les asista “por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.

En donde se presenta cierta duda es en lo concerniente a la fracción VI pues, por una parte, pareciera referir a las comunidades la garantía de acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales y, por la otra, a los indígenas asentados en los lugares que habitan y ocupan las comunidades. Para sustentar esta segunda solución, pudiera decirse que ello se debe a que en la parte final de la misma fracción se identifica a ese sujeto en cuanto se dice que “para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”; dicho en otros términos, que la asociación que se prevé es para el uso y disfrute de los recursos naturales, y ello se establece en favor de las comunidades y no de los individuos.

La forma de sostener la primera posibilidad puede construirse si se dice, de manera contraria a lo que se acaba de afirmar, que una cosa es que la fracción garantice el uso y disfrute sólo a las comunidades, y otra diversa que permita que se asocien para efectos de explotación, por ejemplo, una vez que hubieren obtenido los bienes a explotar. Como la garantía a la propiedad privada está establecida para todos los mexicanos con independencia de su origen étnico, la limitación a la misma, incluyendo la de los indígenas, debió haberse previsto expresamente y no llegar a ella a partir de inferencias.

5.7 El apartado B y una deuda pendiente

Una vez identificados los sujetos de las reformas y asignados sus derechos, obligaciones y facultades, se esta en posibilidad de aludir al apartado B del artículo 2º. Antes de entrar a su análisis sistemático, es preciso señalar varias cuestiones relativas a su sentido general. La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que en ninguna de las iniciativas de reformas se estableció un catálogo tan amplio de prestaciones estatales en favor de los pueblos, municipios, comunidades o indígenas en lo particular.

Los Acuerdos de San Andrés preveían, en la parte llamada “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las

reglas de procedimiento”, una serie de contenidos que, genéricamente, se podrán denominar sociales: determinar sus programas y proyectos de desarrollo, garantizar una educación integral indígena, satisfacer sus necesidades básicas, fomentar sus bases económicas, proteger a los indígenas migrantes, y dotarlos de medios de comunicación, entre otros.

Sin embargo, como ya se dijo, en las iniciativas se mencionaron algunos de esos contenidos, bien como derechos, bien como obligaciones a cargo del Estado o, inclusive, como acciones a realizar por parte de los órganos que fueren establecidos al efecto. La adición de un apartado en el que las acciones y derechos se sistematicen y doten de contenidos específicos, es una solución nueva en el ámbito de las discusiones indígenas.

La segunda cuestión general tiene que ver con la técnica elegida por el órgano revisor de la Constitución para consignar esos contenidos sociales. La redacción de las nueve fracciones del apartado B se hace en términos de obligaciones que se traducen en acciones a desarrollar por las autoridades federales, estatales y municipales en favor de los pueblos y comunidades indígenas. Esta cuestión es importante en tanto que, y a diferencia de lo que pudiera inferirse de los Acuerdos de San Andrés, no se otorgan derechos en favor de los sujetos indígenas, sino obligaciones a cargo de las autoridades mencionadas. ¿Es este tipo de redacción relevante para la conformación de las relaciones entre el Estado y los indígenas o, si se quiere de modo más puntual, para terminar de conformar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas frente al Estado?⁸⁰

Si se mira el problema desde un punto de vista semántico, la cuestión podría responderse en sentido afirmativo, diciendo que, efectivamente, los pueblos carecen de derechos. Sin embargo, si se analiza la misma cuestión desde el punto de vista jurídico, lo relevante no radica en quién se haga recaer el derecho y en quién la obligación a nivel del enunciado jurídico, sino en si lo que es llamado una obligación, en este caso, puede o no ser exigida.

De estarse ante esta segunda posibilidad, resultaría que la obligación impuesta en favor del órgano estatal sería correlativa de un derecho del cual un sujeto, en este caso indígena, sería titular. La técnica de redacción, es cierto, puede dar lugar a confusiones iniciales, pero la verdadera titularidad del derecho, lo verdaderamente importante aquí, depende nuevamente del estudio sistemático que se haga del texto constitucional en cuestión.

La tercera cuestión tiene que ver con el hecho de que respecto de los indígenas se hayan establecido contenidos constitucionales como los que a partir de los

⁸⁰ COSSÍO J.R., F. FRANCO Y J. ROLDÁN. DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA. LOS DILEMAS DEL DEBATE JURÍDICO. Ed. Porrúa, México, 1998. Pág. 123.

años setenta fueron introducidos en la Constitución y han resultado ineficientes desde el punto de vista jurídico.

A partir de esos años la Constitución se reformó para dar cabida a una serie de “derechos” que consistían en el otorgamiento de prestaciones materiales por parte del Estado, como los derechos a la salud, la vivienda, el deporte, etc. Sin embargo, como no se precisó desde la Constitución el sentido de los mismos ni, a final de cuentas, existían los medios procesales para controlar su violación (primordialmente por el legislador), los mismos terminaron siendo meros “derechos programáticos”. Es decir, programas de trabajo a desarrollar por el propio legislador en la medida en que las condiciones económicas lo fueran permitiendo.

El problema que deriva de esa lectura es que tales enunciados constitucionales no gozan de normatividad alguna y se reducen a una mera retórica constitucional. Por ello, cuando contenidos como los que conforman el apartado B son introducidos en la Constitución, de entrada son vistos con gran suspicacia y como si formaran parte de esa tradición nacional. El señalamiento de las tres cuestiones mencionadas es relevante, pues sólo a partir de su explicitación y, posteriormente, análisis, es posible lograr el entendimiento del apartado en comentario.

Sin embargo sería lo apropiado que parte de los correspondientes contenidos constitucionales terminarían constituyendo derechos de los sujetos indígenas y normas jurídicas eficaces distintas a las ya mencionadas normas programáticas.

El apartado B del artículo 2º se compone de un abigarrado conjunto de disposiciones de muy distinto significado jurídico: normas de competencia en favor de la Federación, los estados y los municipios; derechos de las comunidades y pueblos indígenas e indígenas en lo individual; fijación de políticas públicas, y establecimiento de acciones afirmativas en favor de comunidades indígenas y comunidades equiparables a ellas, por ejemplo. Por lo mismo, es preciso encontrar un criterio de ordenación del material normativo. Sin embargo, aquí no parece adecuado hacerlo a partir de los sujetos, pues los mismos pueden ser o los órganos competentes para actuar en la materia (Federación, estados y municipios) o los beneficiarios de las medidas que aquellos deban establecer.

En realidad, las funciones asignadas a los sujetos indígenas no son determinantes para la individualización o comprensión de los contenidos constitucionales. Si se observa lo dispuesto en el apartado B, finalmente, se trata de normas que establecen contenidos materiales de tipo prestacional que buscan mejorar las condiciones de vida de los indígenas.

Por ello, parece más adecuado utilizar a los propios contenidos materiales para ordenar y explicar dicho apartado. En la parte inicial de este apartado se dispone que la Federación, los estados y los municipios, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para: proveer la igualdad de oportunidades de los indígenas; eliminar cualquier práctica discriminatoria hacia ellos y, entre ellos; garantizar la vigencia de sus derechos, y lograr el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Lo primero que salta a la vista, es el inusual lenguaje utilizado en la redacción de este párrafo.

Lejos de hablar de normas o, como es frecuente, leyes, se introduce una expresión propia del lenguaje económico: instituciones pero, sobre todo, políticas. ¿Cómo explicar su adopción y qué significado puede tener ella? Respecto del primer punto, una intención deliberada por parte del órgano revisor de la Constitución, de dar a entender que en este caso no se está frente a normas programáticas cuyo contenido y desarrollo debe quedar en manos del legislador ordinario; se puede afirmar ¿qué se está ordenando la realización de acciones específicas por parte de los poderes públicos, sin que éstos gocen de plenas atribuciones para determinar su contenido?⁸¹ Esta cuestión es relevante en tanto introduce un importante cambio a la técnica constitucional que, fue establecida a partir de los años setenta y en la cual fueron relevantes dos cosas: primero, introducir un contenido genérico que, simultáneamente, diera la idea de mantener vivos los ideales sociales de la Revolución y le confiriera legitimidad al régimen; segundo, que su concreción fuera delegada completamente al legislador al emitir en su caso las leyes correspondientes.

La importancia de la solución introducida en la reforma pareciera radicar en que ahora no se deja en el legislador la determinación de contenidos, y se le impone la realización de acciones concretas. Esta idea puede sustentarse de mejor manera si se atiende al penúltimo párrafo del apartado B, en tanto dispone, también de modo inusual entre nosotros, que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos, “establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”.

Lo que se está disponiendo aquí es una obligación específica en el sentido de que, y con respecto a los contenidos propios de cada una de las fracciones del apartado B, los órganos mencionados deberán prever partidas específicas. Ello quiere decir que, en caso de que ello no suceda así, los sujetos legitimados activamente para interponer los medios de control de la regularidad constitucional, podrán demandar ante la Suprema Corte de Justicia la anulación de las normas en que no se hubiere recogido esta obligación. A partir de esta consideración, resulta difícil sostener que, al menos en relación con el apartado

⁸¹ COSSIO, J.R. CAMBIO SOCIAL Y CAMBIO JURÍDICO. Ed. Porrúa, México, 2001. Cap. II.

B del artículo 2º, se este frente a normas programáticas en el sentido tradicional antes aludido.

La interpretación anterior puede encontrar, sin embargo, un problema: ¿dónde queda el desarrollo legislativo que, normalmente, debe corresponder a buena parte de los derechos constitucionales?, es decir, ¿la determinación introducida en la reforma puede tener el alcance de impedir la actuación del legislador? La respuesta es obviamente no. Por ello, es necesario buscar una interpretación que permita armonizar lo dicho en el precepto de forma relevante e inusual, con el sistema de fuentes de nuestro orden jurídico. La solución la hacemos consistir en que si bien la creación de instituciones y políticas públicas requiere desarrollo legislativo, ese y no otro debe ser el contenido de las leyes que se emitan.

En otros términos, la Constitución está prefigurando en las diversas fracciones del apartado B los contenidos indisponibles para el legislador. De esa forma, a él no le corresponde la tarea de delimitarlos, sino la de prever sus modalidades concretas de realización a través de las leyes y los presupuestos, primordialmente. En tanto el propio párrafo primero del apartado B habla de las autoridades de modo genérico al utilizar la expresión del orden jurídico a que éstos pueden pertenecer (Federación, estados y municipios), es evidente también que no sólo se alude a los órganos legislativos, sino también a los ejecutivos y sus correspondientes administraciones públicas. Estos últimos deberán prever, ahí donde el legislador lo haya dispuesto o, lo que es más importante, ahí donde conforme a sus propias competencias puedan hacerlo, las instituciones y políticas que permitan cumplir con los objetivos ya mencionados.

Volviendo a la solución apuntada, aun cuando se conoce qué deben hacer los órganos del Estado (en sus tres niveles) respecto de los indígenas, como establecer instituciones y políticas públicas, no se sabe sobre qué materias deben hacerlo. Si quieren resolverse mediante las reformas las condiciones de desigualdad de los indígenas, cabe preguntarse cuáles de ellas y de qué manera.

Esta cuestión es delicada, pues a partir de la misma es posible sostener, o refutar, lo acabado de decir sobre el primer párrafo del apartado B. Aun a riesgo de parecer reiterativos, mientras en este párrafo se dispone que la actividad estatal lato sensu debe estar encaminada a la creación de los elementos necesarios presuponiendo y, a la vez, acotando, la remisión a las leyes para mejorar las condiciones de vida de los indígenas, en el resto del artículo se expresa cómo y qué es aquello que va a realizarse para lograr ese mejoramiento.

Antes de ver la relación entre lo ordenado a las autoridades mencionadas y los contenidos del apartado B, conviene considerar las atribuciones de esas autoridades dentro de la estructura del sistema federal. ¿Existe algún criterio para conocer qué deben hacer las autoridades de los tres niveles de gobierno con respecto a él? Las soluciones que pueden apuntarse son dos: primera, que el artículo 2º no incorpora ninguna regla de competencia adicional a las que prevé la Constitución; segunda, que introduce reglas específicas que afectan esa distribución genérica. En el primer caso, se estaría ante una situación en la que, dicho de modo simple, correspondería a la Federación y a los municipios aquello que expresamente les otorga la Constitución, mientras que a los estados aquello que, con la misma generalidad, podría llamarse residual.

En el segundo caso, se estaría ante una situación en la que de modo expreso se precisarían, respecto de las acciones previstas en el apartado B, las competencias que tendrían los órganos de cada uno de los niveles mencionados. Frente a estas dos posibilidades, pareciera que la reforma se inclina, abiertamente, por la primera. En realidad se está haciendo una mención de actividades a desarrollar por los órganos de cada uno de los niveles de gobierno de conformidad con las competencias asignadas. Así, por ejemplo, en las fracciones II y III se habla de dotar a los indígenas de servicios educativos y de salud, respectivamente. En esta materia, y de conformidad con lo dispuesto en las fracciones VIII del artículo 3º y XVI del 73, en relación con el párrafo tercero del artículo 4º, se da la concurrencia entre Federación, estados y municipios, en términos de lo previsto en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

De esa forma, habrá que atender a ellas para determinar qué corresponde hacer a los órganos de esos tres niveles en materia de educación y salud para los indígenas. En otro ejemplo, la fracción VI del apartado B dispone que esas autoridades deberán desarrollar lo relativo a las comunicaciones y telecomunicaciones respecto de los indígenas.

Como la primera materia puede corresponder a la Federación o a los estados (artículo 73, fracción XVII) y la segunda exclusivamente a la Federación (artículo 27, párrafo cuarto, in fine), debemos entender que su desarrollo en favor de los indígenas debe realizarse a partir de las competencias previstas en la Constitución.

Las atribuciones correspondientes siguen la regla general apuntada en tanto corresponden a los tres niveles de gobierno. Los sujetos beneficiarios son pueblos y comunidades, es decir, se está frente a una norma que se refiere a sujetos colectivos y, especialmente, a las comunidades. Esta última interpretación puede extraerse de que, primero, a ellas se les hace partícipes en las acciones que deben llevar a cabo los tres niveles de gobierno y, segundo,

las autoridades municipales deberán asignarles los bienes que administrarán directamente.

El contenido de la fracción I consiste en obligar a los órganos federales, locales y municipales a establecer instituciones, generar políticas y asignar gasto, a efecto de lograr el desarrollo regional de pueblos y, en especial, de comunidades.

Debido a que en la Constitución no se hacen distinciones, puede entenderse que las acciones específicas y acotadas, tales como educación a niños y jóvenes, garantía de derechos humanos, protección de las mujeres o de las condiciones laborales, corresponden a las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Sólo correspondería a la Federación, en exclusiva, la protección de los migrantes que se encuentren fuera del territorio nacional.

Los sujetos obligados, está claro, son los órganos correspondientes de los tres niveles de gobierno; los titulares de los derechos no son sólo los pueblos, sino necesariamente las comunidades en tanto fueron nombradas en la parte inicial del apartado y no existe ninguna razón para excluirlas de este precepto constitucional.

Para último, se debe puntualizar, así sea de forma general, cuál es la obligatoriedad de los contenidos del apartado B. En otros términos, si lo dispuesto en las fracciones mencionadas tiene, como resultaba con las normas programáticas, un sentido de retórica constitucional o, por el contrario, pleno valor normativo.

Como se dijo desde el comienzo, la respuesta que se dé depende de los alcances de los medios de control de constitucionalidad (amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad). Si existe la posibilidad de que a través de los mismos llegue a determinarse la invalidez de las normas inferiores a la Constitución por haber dejado de acatar los contenidos de ésta, es posible sostener el valor normativo de esta parte de la reforma. Se podría decir que debido a la amplitud de la legitimación en esos tres medios, es plenamente aceptable tal normatividad.

En los casos en que las autoridades no desarrollen plenamente los contenidos expuestos, podrá darse una solución de constitucionalidad. Esta cuestión no se reduce a un ejercicio especulativo, sino que puede tener graves consecuencias. Para ilustrar lo aquí dicho, pensemos en dos ejemplos. Primeramente, podemos suponer que la legislatura de un estado o el Congreso de la Unión, hubieren omitido fijar un porcentaje del presupuesto de egresos correspondiente para las acciones mencionadas en alguna de las fracciones analizadas.

En este caso, la minoría del órgano legislativo podría demandar ante la Suprema Corte al propio órgano en acción de inconstitucionalidad en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional. En un segundo ejemplo, podría acontecer que la legislatura estatal decidiera no asignar recursos a un municipio a pesar de que estuvieran previstos en alguna de las fracciones mencionadas. En este caso, y por encontrarse prevista la asignación en la Constitución, sería factible plantear una controversia constitucional para que en el presupuesto local se fijara el monto correspondiente. Como se ve, la posibilidad de hacer efectiva esta parte de la reforma tiene altas posibilidades de ser eficaz a partir de lo que vaya resolviendo la Suprema Corte de Justicia, principalmente.

CONCLUSIONES

En nuestro país, para fortuna de la humanidad, existe una diversidad de pueblos indígenas con lenguas, usos, costumbres y una cultura propia que rescatan importantes legados de su pasado. Aproximadamente 62 etnias se encuentran distribuidas por todo el territorio nacional y que de alguna manera acrisolan el pasado prehispánico y colonial.

Los pueblos prehispánicos desarrollaron un sistema normativo que les permitió crecer cultural, económica y socialmente, al punto de constituirse en potencias imperiales como los *mexicas*.

En cambio, los ordenamientos a que fueron sujetos durante la colonia no representaron derechos y garantías individuales o colectivos de los indígenas, por el contrario, fueron derechos de los conquistadores para disponer de los indígenas; es decir, a pesar de las disposiciones que hacían referencia de los indígenas, éstos no fueron sujetos de derecho, sino fueron considerados patrimonio de la corona y lo cual motivó que toda intercesión, -sobre todo de los religiosos- no lo hacía reconociendo la calidad de personas, sino porque pertenecía a la corona y porque todo daño hecho a ellos, constituía un menoscabo al patrimonio del monarca.

Durante los períodos que sucedieron a la colonia –independiente, Reforma y posrevolucionaria- prácticamente quedaron al margen del debate nacional, fueron sometidos a políticas de integración nacional, afectados en sus posesiones comunales con la Ley Lerdo, hostilizados y reprimidos con Porfirio Díaz y escasamente reivindicados con la propiedad del ejido en la Constitución del diecisiete.

La situación actual de los indígenas, a quinientos años de la época colonial, no ha significado un desarrollo económico y social equiparable al resto de los habitantes de la nación; en cambio lo que se advierte es que perviven prácticas racistas, discriminatorias, intolerantes e injustas del régimen hacia estos pueblos indígenas. Evidencia de ello lo encontramos en la omisión y negación de sus derechos, desde políticas de franco etnocidio lingüístico hasta el ocultamiento de la existencia de los pueblos como tal. El fenómeno conocido como movimiento neo zapatista de 1994, fue lo que puso a discusión nacional la cuestión del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Esta investigación documental desarrollada desde una perspectiva histórica, muestra una constante omisión y negación del desarrollo de los pueblos indígenas en todos los aspectos de su existencia; en cambio, lo que se ha

observado es que desde los gobiernos en turno se les ha conferido una especie de ciudadanos de segunda a quienes hay que brindar programas asistenciales y enmarcar su aspecto folklórico.

Sin embargo, la misma investigación arroja un dato preocupante: los prejuicios que tienen su origen desde la época colonial, emergen en los detentadores del poder para negarles el pleno ejercicio del derecho a gobernarse con autonomía, lo cual implica de hecho que las resoluciones que emiten las autoridades indígenas requieran de una validación de órganos superiores ajenos a su contexto. Es decir, son limitados en su autonomía.

Lo que revelan las legislaciones estatales es que son copia de la legislación federal y son dispares entre ellas, provocando confusiones, lagunas, restricciones, omisiones y no responden una concepción avanzada del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

De las legislaciones estatales, la que muestra un desarrollo un poco más avanzado es la Constitución del Estado de Oaxaca, porque considera aspectos como el hecho de que se reconocen las elecciones por usos y costumbres de los diferentes cuerpos de autoridad. A diferencia del estado de Quintana Roo que dispone que las autoridades sean designadas por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

A la luz de esta investigación la hipótesis se confirma: esto es, que la validación de las resoluciones emitidas por las autoridades indígenas, deben ser validadas por el simple hecho de que dimanen de autoridades plenamente reconocidas por un precepto constitucional.

Existe la necesidad de una legislación indígena que armonice los usos y costumbres, así como la riqueza de sus ordenamientos jurídicos internos con los sistemas normativos estatales y nacionales; de tal forma que se observen los principios de inclusión y de respeto a la cultura de los derechos humanos expresados en las declaraciones emitidas por organismos internacionales.

Es conveniente realizar estudios, proyectos, foros y esfuerzos de los expertos encaminados a explicitar la prácticas de los sistemas normativos internos de cada uno de los pueblos indígenas, a fin de ver la posibilidad de armonizar el sistema jurídico nacional con la de estos pueblos y delimitar de manera congruente los alcances y posibilidades de cada ámbito; con la finalidad de evitar omisiones o excesos en la aplicación tanto de las normas jurídicas como las formas para garantizar su cumplimiento.

La explicitación de estos ordenamientos jurídicos, por ejemplo en materia penal, traerá como beneficio el hecho de que puedan evitarse excesos en la aplicación de penas trascendentes totalmente contrarias al orden constitucional.

Existe una controversia que se suscita con respecto a cuanto a los sujetos a los que va dirigido la norma, es decir a quienes va a ser aplicado estos preceptos legales y que son los pueblos indígenas, comunidades indígenas y persona

indígena. En esta controversia es conveniente retomar los enfoques jurídicos más adelantados y las declaraciones emanadas de los organismos internacionales como el de la Organización de las Naciones Unidas con respecto a los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Existen prácticas sumamente valiosas de los pueblos indígenas que son aprovechadas por comunidades no indígenas, como es el caso de las policías comunitarias del estado de Guerrero, dado el alto nivel de participación de la sociedad en la protección de su seguridad y que entraña un reconocimiento de su eficiencia y eficacia.

Las resoluciones emitidas por los pueblos indígenas, deben respetarse, -porque significa el reconocimiento de una de las fuentes del derecho que es la costumbre- y no estar dependiendo de una validación de otro órgano, en tanto que es una resolución emanada de una autoridad que está constitucionalmente reconocida como tal en su autonomía. Toda vez que si dicha resolución es contraria a la persona, ésta dispone de los medios de defensa correspondientes.

La reforma indígena aprobada en el 2001, como está actualmente, no deja de representar la secuela de una cultura paternalista, discriminatoria y de considerar a los pueblos indígenas como sujetos incapaces o en minoría de edad para ser sujetos de derecho. Lo anterior revela que la sociedad mexicana desconoce las raíces ancestrales de la existencia de los pueblos indígenas en sus usos y costumbres, es en cierta forma una negación del desarrollo histórico de estos pueblos.

Existe la percepción de que a los estados del centro y del norte del país, les es ajeno el desarrollo de los estados del sur, éstos no sólo tienen una importante población con raíces indígenas sino además están en condiciones económicas de pobreza.

Es necesario continuar con el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a fin de que alcancen un pleno desarrollo con justicia y dignidad; es obligación del estado mexicano otorgarles la garantía del ejercicio de este pleno derecho, a fin de estar en sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales que proponen garantizar la existencia de esta importante reserva cultural de la humanidad.

Población indígena - 5 y más años - características - 1950-2005 - nacional

Indicador	1950	1960	1970	1990	2000	2005
Población hablante de lengua indígena de 5 y más años	2,447,609	3,030,254	3,111,415	5,282,347	6,044,547	6,011,202
Hombres	1,227,909	1,495,627	1,566,511	2,629,326	2,985,872	2,959,064
Mujeres	1,219,700	1,534,627	1,544,904	2,653,021	3,058,675	3,052,138
Porcentaje de población hablante de lengua indígena a/	11.2	10.4	7.8	7.6	7.2	6.7
Hombres	11.5	10.3	7.9	7.8	7.3	6.8
Mujeres	11.0	10.5	7.7	7.5	7.0	6.6
Porcentaje de población hablante de lengua indígena bilingüe b/	67.5	63.5	72.4	83.5	83.1	87.7
Hombres	69.5	66.3	77.6	88.3	87.4	91.1
Mujeres	65.5	60.9	67.1	78.7	78.8	84.4
Porcentaje de población hablante de lengua indígena monolingüe b/	32.5	36.5	27.6	16.5	16.9	12.3
Hombres	30.5	33.7	22.4	11.7	12.6	8.9
Mujeres	34.5	39.1	32.9	21.3	21.2	15.6

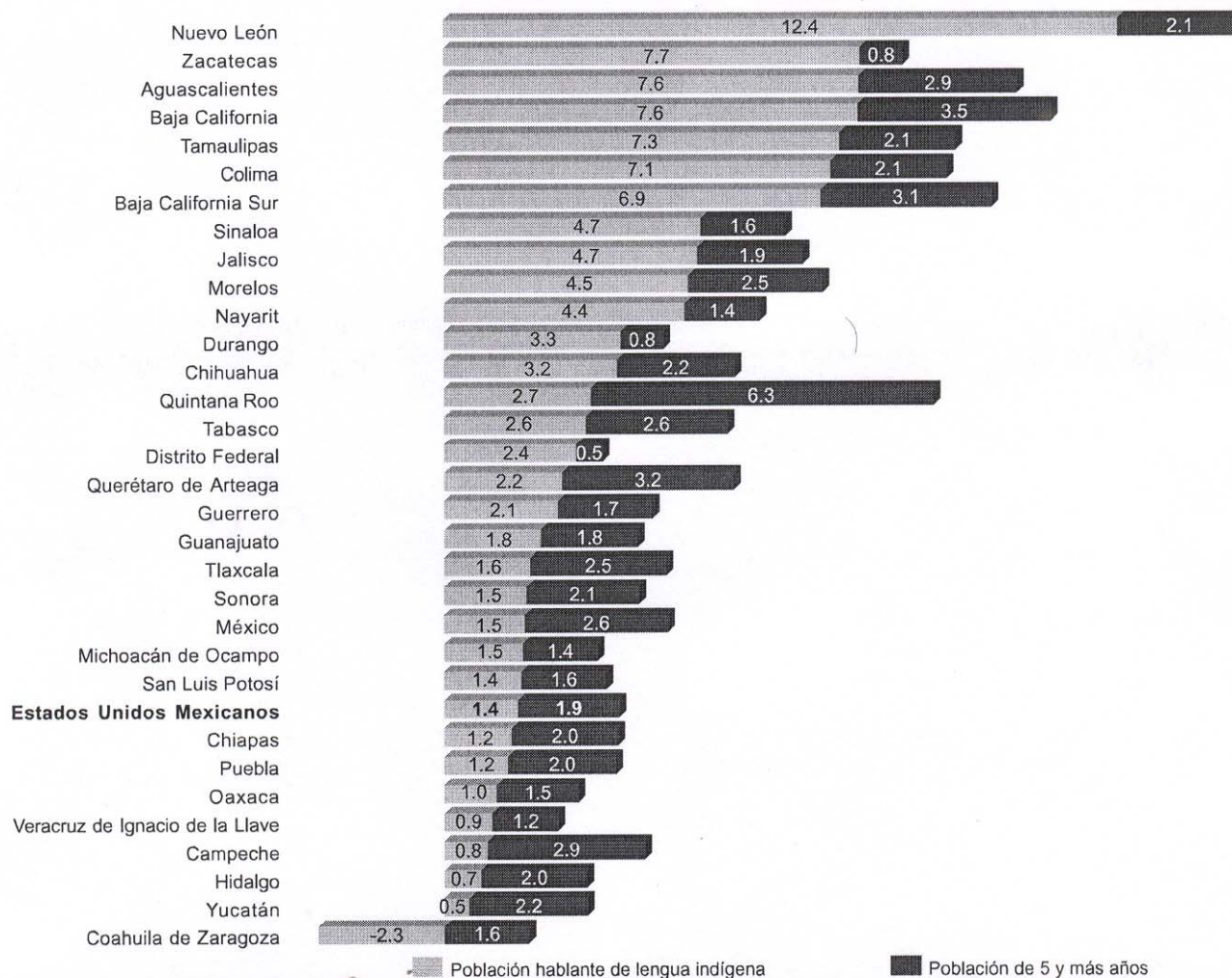
a/ Con respecto a la población total de 5 y más años. Para 1990 a 2005, se excluye a la población que no especificó si habla o no lengua indígena.

b/ Con respecto a la población total de 5 y más años hablante de lengua indígena. Para 1990 a 2005, se excluye a la población que no especificó si habla o no español.

FUENTE: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 - 2000. II Censo de Población y Vivienda 2005.



Tasa de crecimiento promedio anual de la población de 5 y más años, y de la hablante de lengua indígena, por entidad federativa, en el periodo 1990-2000



FUENTE: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La tasa de crecimiento expresa el ritmo al que crece o decrece una población; en el transcurso de 1990 al 2000, entre los hablantes hubo un crecimiento de 1.4% que es menor al registrado por la población del país, el cual fue de casi dos personas por cada cien. Durante el mismo periodo, en 17 estados los hablantes expe-

rimentaron un crecimiento más alto que el de la población estatal; se trata de entidades de atracción migratoria con menor presencia indígena. Este crecimiento diferencial refleja la migración de los indígenas de sus territorios ancestrales, en búsqueda sobre todo de oportunidades de empleo, lo que coincide con un

crecimiento menor de los hablantes en sus regiones históricas. En ocho estados, donde se asienta 72% de los hablantes del país, el crecimiento registrado fue menor que el de las poblaciones estatales, lo cual puede relacionarse también con el abandono o la no adquisición de las lenguas indígenas.



El XII Censo General de Población y Vivienda 2000 registró 85 lenguas indígenas, algunas de las cuales pueden agruparse por su afinidad y son indicativas de cada etnia; la dinámica de crecimiento de cada una de ellas es diferente, puesto que está sujeta a sus propias condiciones socioculturales.

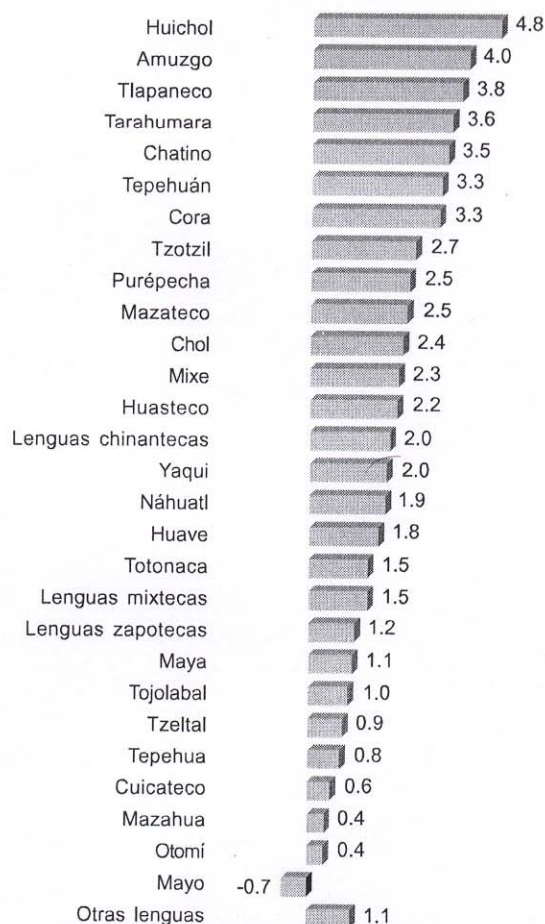
Registran un crecimiento mayor de 3.0% promedio anual de lenguas habladas principalmente por pueblos que residen en territorios de difícil acceso, como los huicholes, tlapanecos, tarahumaras, tepehuanos y coras, entre otros; aunque algunos de estos pueblos son numerosos (entre 16 mil y casi 100 mil hablantes), ello no tiene gran impacto en la composición de la población hablante en el ámbito nacional.

Algunos pueblos, cuyo crecimiento fue ligeramente mayor al de la población nacional, tienen en común haber emprendido acciones de revaloración y rescate de su cultura; por ejemplo, los idiomas purépecha, popoluca y huasteco, entre otros.

Las principales lenguas mayoritarias del país tuvieron un crecimiento similar o menor al de la sociedad nacional.

Las lenguas habladas por pueblos ubicados cerca de grandes ciudades como el mazahua, registran un crecimiento muy bajo (menor de uno por ciento).

Tasa de crecimiento promedio anual de la población hablante de las principales lenguas indígenas, en el periodo 1990-2000



FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Varias lenguas decrecieron; algunas están en riesgo de perderse, como el matlatzinca, el ópata o las habladas por pueblos indígenas del Noroeste;

también disminuyeron los hablantes de lenguas que tienen su principal asentamiento en Guatemala.



Estratificación de las entidades federativas según su porcentaje de hablantes de lengua indígena, 2000



FUENTE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En 12 estados ubicados en las regiones Centro, Sur, y Sureste del país se localiza casi 90% de la población que habla alguna lengua indígena. En cada una de estas entidades hay más de 120 000 hablantes; sin embargo, esto no determina la importancia de la presencia indígena, pues debe hacerse una distinción entre el peso relativo de los hablantes y el dato absoluto.

El peso de los hablantes con respecto a la población de 5 y más años estatal es mayor al 15% en seis entidades; en dos de éstas, rebasan el 30%; por el contrario, se registró en 11 estados un porcentaje menor de 2 por ciento.

Los cambios en la última década son: un ligero aumento en el porcentaje de la población que habla alguna

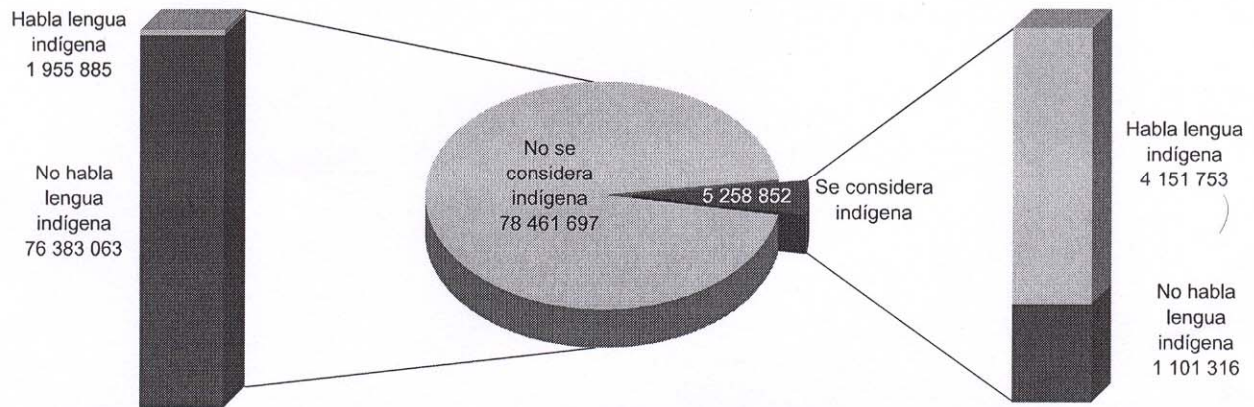
lengua indígena en 15 entidades y una disminución en 13; cuatro estados no sufrieron cambios. La disminución más importante, por significar nueve puntos de diferencia con respecto a las cifras de 1990 se registró en Quintana Roo; en esta entidad el crecimiento de la población fue mayor que el de los hablantes, pero el volumen de éstos no disminuye.



Autoadscripción indígena



Distribución de la población de 5 y más años según autoadscripción y condición de habla indígena, 2000



NOTA: Los datos se derivan de la muestra censal.

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

El reconocimiento del sentido de pertenencia a un pueblo está ligado a la cultura propia de dicho pueblo y al contexto social en el que se hace la declaración. En el caso de los pueblos indígenas dicho reconocimiento, por una parte, está sujeto a una subdeclaración por prejuicios de índole negativa que están presentes sobre todo en contextos ajenos a sus lugares de origen como las ciudades, (situación importante por la migración indígena); y por otra, puede haber una sobredeclaración producto de simpatías por la cultura indígena; particularmente en la década pasada en que hay un pronunciamiento por una

revaloración de la cultura indígena y los espacios sociales.

Los datos de la variable que por primera vez son registrados en un censo, son congruentes si se les valora en relación a la condición de habla indígena, a la diversificación de etnias en el territorio nacional, en particular sus lugares de asentamiento histórico y a la marginación que caracteriza a la población indígena.

Según los datos, cerca de 5 millones trescientos mil personas se consideran indígenas en el país; de

éstas, un millón cien mil no hablan una lengua autóctona.

Por otra parte, de los casi 79 millones de personas que no se consideran indígenas, cerca de dos millones hablan alguna lengua indígena; puede tratarse de indígenas que niegan su condición por el peso cultural negativo de "lo indio"; como también de población que por razones personales o profesionales, aprenden una lengua autóctona.



Distribución porcentual de la población de 5 y más años por tamaño de localidad según autoadscripción y habla indígena, 2000

Tamaño de localidad	Se considera indígena	Habla lengua indígena		No habla lengua indígena
		y se considera indígena	y no se considera indígena	y se considera indígena
Estados Unidos Mexicanos	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 2 500 habitantes	63.4	69.3	39.8	41.3
2 500 a 14 999 habitantes	20.5	19.5	20.7	24.4
15 000 a 99 999 habitantes	7.2	5.4	10.5	13.9
100 000 y más habitantes	8.9	5.8	29.1	20.5

NOTA: Los datos se derivan de la muestra censal.

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Los datos muestran que la ubicación territorial por tamaño de localidad de quienes se adscriben como indígenas es muy similar a la de quienes hablan una lengua indígena, es decir, hay una concentración en las localidades pequeñas y, por consiguiente, un porcentaje menor en las de mayor tamaño.

Así, de cada 10 personas que declaran los dos atributos étnicos (hablan y pertenecen), 7 residen en localidades rurales, 2 en áreas semiurbanas y una en una ciudad.

Una proporción importante de la población que dio una respuesta positiva sólo a uno de los dos atributos registrados (habla o adscripción

indígena), se ubica en centros urbanos; de los que hablan una lengua autóctona sin considerarse indígenas 4 de cada 10 viven en una ciudad; de los que sin hablar una lengua nativa se consideran indígenas, 3 de cada 10 residen en una ciudad de más de 15 000 habitantes.

GLOSARIO

Asambleas populares. Las iniciativas y las decisiones se toman en el seno de las asambleas, en las que participan todos los ciudadanos que prestan sus servicios comunitarios. Es una característica de los pueblos indios el espíritu autonómico y *asambleario* bajo el principio básico de mandar obedeciendo.

Auto adscripción indígena. Reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones.

Guelaguetza. También conocida como *guetza* o *mano vuelta*, es una tradición oaxaqueña con raíces prehispánicas, relacionadas con el ciclo agrícola en el mes de julio. Se trata de un intercambio recíproco de apoyo mutuo entre individuos y pueblos, puede constar de trabajos laborales, animales, materiales o comida; “obsequiado” hasta el momento en que quien obsequia necesite que se le corresponda.

Juntas de Buen Gobierno. Son juntas – cinco - de coordinación regional creados en agosto de 2003 en los municipios autónomos rebeldes zapatistas, con la finalidad de resolver los problemas detectados y avanzar hacia la consolidación de los autogobiernos.

Lengua indígena. Conjunto de idiomas que históricamente son herencia de las diversas etnias del continente americano.

Marginación. Situación desventajosa y difícil en lo político, económico, social y cultural de un grupo de personas o de poblaciones indígenas.

Tequio. Es una institución social solidaria indígena oaxaqueña, que ha permitido a las comunidades ayudarse para resolver problemas comunes; se trabaja para beneficio de toda la colectividad. Es condición y obligación del ciudadano por y para pertenecer a su comunidad.

Trueque. Acción de comerciar mediante intercambio de cosas.

Usos y costumbres. Se refieren a ciertas prácticas de los pueblos indígenas como el ritual del matrimonio, del nacimiento y de la muerte; así como la forma de resolver los conflictos o de elegir las autoridades. La autoridad máxima – presidente municipal, agente municipal o agente de policía municipal- de acuerdo con la categoría de la población, es nombrada en asamblea general de acuerdo al mérito obtenido en el respeto a la tradición y al trabajo comunitario. Es un reconocimiento a su larga trayectoria de servicio que arranca desde la juventud cuando se inició como *topil*.

SIGLAS

ALCA:	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
APPO:	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CDI:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
COCOPA:	Comisión de Concordia y Pacificación
CONAI:	Comisión Nacional de Intermediación
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
EPR:	Ejército Popular Revolucionario
EZLN:	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
INI:	Instituto Nacional Indigenista
IPAB:	Instituto de Protección y Ahorro Bancario
JBG:	Juntas de Buen Gobierno
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PAN:	Partido Acción Nacional
PIB:	Producto Interno Bruto
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANES MEIXUEIRO, ANSELMO Y OTROS. HISTORIA Y GEOGRAFÍA DE OAXACA. Carteles editores, Oaxaca, México, 1996. p.p. 194.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR. DERECHO CONSTITUCIONAL. 2ª ed., Ed. Oxford, México, 1998. p.p.1058.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, AGUSTÍN. TEORÍA DEL ESTADO. 7ª ed., Ed. JUS, México, 1985. p.p. 291.
- BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1984. p.p. 1013.
- CALZADA PADRÓN, FELICIANO. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Harla, México, 1990. p.p. 559.
- CARBAJAL, JUAN ALBERTO. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Ed. Porrúa, México, 2000. p.p. 398.
- CARBONELL, MIGUEL. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA Y CONCORDADA. Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2006. p.p. 596.
- CARPIZO, JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999. p.p. 607.
- CASTILLO FARRERAS, VÍCTOR M. "LOS MEXICANOS Y SU SOCIEDAD". HISTORIA DE MÉXICO, TOMO 3, Ed. Salvat Editores de México, México, 1974. p.p. 338.
- CONSEJO INDÍGENA POPULAR DE OAXACA. COMUNAL. PALABRAS DESDE LAS COMUNIDADES DEL CONSEJO INDÍGENA POPULAR DE OAXACA "RICARDO FLORES MAGÓN". Ediciones CHICOLE-Ce-Acatl A. C., México, 2003. p.p. 80.
- CORDERO AVEDAÑO DE DURAND, CARMEN. EL DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001. p.p. 102.

- COSSÍO, JOSÉ RAMÓN. CAMBIO SOCIAL Y CAMBIO JURÍDICO. Ed. Porrúa, México, 2001. p.p. 387.
- COSSÍO, JOSÉ RAMÓN; F. FRANCO Y J. ROLDÁN. DERECHO Y CULTURA INDÍGENA. LOS DILEMAS DEL DEBATE JURÍDICO. Ed. Porrúa, México, 1998. p.p.435.
- DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO Y NAVARRO DE ANDA, RAMIRO. HISTORIA DE MÉXICO I. Ed. McGraw-Hill, México, 1988. p.p. 226.
- ESTRADA LARA, JUAN MANUEL. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS CIENCIAS SOCIALES. PAC, México, 1996. p.p. 142.
- GÓMEZ, MAGDALENA. DERECHOS INDÍGENAS. LECTURA COMENTADA DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Instituto Nacional Indigenista, México, 1995. p.p. 128.
- GÓMEZ, MAGDALENA. DERECHOS INDÍGENAS. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA. Instituto Nacional Indigenista, México, 1995. p.p. 42.
- GÓMEZ NAVAS, LEONARDO. POLÍTICA EDUCATIVA DE MÉXICO 1. Ed. Patria, México, 1979. p.p.147.
- GUERRA, JUAN N. HISTORIA PERSONAL DE LA COCOPA. Ed. Grijalbo, México, 1998. p.p. 334.
- HERREJÓN PEREDO, CARLOS. INFORMACIÓN EN DERECHO. VASCO DE QUIROGA. SEP, México, 1985. p.p. 231.
- LOZANO, JOSÉ MARIA. ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIO. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1987. p.p. 567.
- MARGADANT S., GUILLERMO. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. 18ª ed., Ed. Esfinge, México, 2001. p.p. 296.
- MARTÍNEZ MARÍN, CARLOS. "LOS PRIMEROS TIEMPOS EN LA NUEVA ESPAÑA", HISTORIA DE MÉXICO, TOMO 4, Salvat Editores de México, México, 1974, p.p. 298.
- MARTÍNEZ MARÍN, CARLOS. "EL REPARTO DE LA RIQUEZA". HISTORIA DE MÉXICO. TOMO 4, Salvat Editores de México, México, 1974. p.p. 298.

- MARTÍNEZ SIFUENTES, ESTEBAN. LA POLICÍA COMUNITARIA UN SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA COMUNITARIA INDÍGENA EN EL ESTADO DE GUERRERO. Ed. Instituto Nacional Indigenista, México, 2001. p.p. 85.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "EL DERECHO PRECOLONIAL". ENCICLOPEDIA ILUSTRADA MEXICANA. Nº 7, Ed. Porrúa, México, 1937. p.p. 62.
- MORALES HERNÁNDEZ, ÁLVARO. SOCIEDAD MEXICANA 1. VOL. 1, SEP, México, 1981. p.p. 242.
- MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p.p. 503.
- OLVERA JIMÉNEZ, ISIDRO. "AUTONOMÍA Y LA SOBERANÍA NACIONAL: EL CASO DE LA LEY INDÍGENA EN OAXACA". EN CONSTITUCIÓN Y DERECHOS INDÍGENAS. Coordinado por González Galván, Jorge Alberto; Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002. p.p. 287.
- PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. 36ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003. p.p. 519.
- RABASA, EMILIO. LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA. 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1976. p.p. 246.
- RABY, DAVID L. EDUCACIÓN Y REVOLUCIÓN SOCIAL EN MÉXICO. Tr. Roberto Gómez Ciriza, SEP, México, 1974. p.p. 254.
- ROMERO MORETT, MIGUEL A. Y ROMERO MORETT, MARTIN G. EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL. Ed. CUCEA, Universidad de Guadalajara, México, 1999. p.p. 111.
- SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. DERECHO CONSTITUCIONAL. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. p.p. 791.
- SMITH, JAMES FRANK. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Ed. UNAM, México, 1990. p.p. 626.
- STAVENHAGEN, RODOLFO. DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000. p.p. 115.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 24^a ed., Ed. Porrúa, México, 1990. p.p. 626.

VALADÉZ, DIEGO. CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA. Ed. UNAM, México, 1987. p.p. 271.

VALADÉZ, DIEGO. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1983. p.p. 676.

LEGISLACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. LEY DE JUSTICIA INDÍGENA.

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO. CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

OTRAS FUENTES

COSSÍO, JOSÉ RAMÓN. “LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA”. REVISTA ESTE PAÍS, México, Octubre – noviembre 2001. p.p.149.

COSSÍO, JOSÉ RAMÓN Y SALDÍVAR A. ¿UNA NUEVA LEY DE AMPARO? REVISTA ESTE PAÍS, México, julio 2001. p.p. 216.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR. “JUNTAS DE BUEN GOBIERNO ¿UNA ETAPA SUPERIOR DE LA AUTONOMÍA?” MEMORIA, N° 176, CEMOS, México, Octubre de 2003. p.p. 64.

EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. "DECLARACIÓN DE LA SELVA LACANDONA". ÉPOCA N° 136. Ed. Época de México, México, 10 de enero de 1994. p.p. 64.

ESTEVA, GUSTAVO. "APPOLOGÍA". LA JORNADA. DEMOS, México, lunes 18 de diciembre de 2006. p.p. 44.

FERRA ZÁRATE, ROLANDO. "POBREZA: DRAMA Y RETO". SOCIEDAD Y MUNICIPIO MEXICANO. N° 7, Editorial Nuevos Rumbos, Naucalpan, Estado de México, Noviembre de 1997. p.p. 56.

FRENTE ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. ACUERDOS DE SAN ANDRÉS SOBRE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA. MESA 1 DE LOS DIÁLOGOS DE SAN ANDRÉS SACAMCH'EN. Ediciones del FZLN, México, 1999. p.p. 34.

ORTEGA, DANIEL. "LA METAMORFOSIS DEL EZLN: ¿NECESIDAD O CONVICCIÓN?" REVISTA OPCIÓN. N° 123, Año XXIII, ITAM, México, diciembre de 2003. p.p. 150.

OTERO, GERARDO. "FOX: GARANTÍA DE CONTINUIDAD". MASIOSARE. POLÍTICA Y SOCIEDAD EN LA JORNADA. Domingo 8 de octubre de 2000. p.p. 12.

PARTIDA BRAVO, ROBERTO. LA CARRERA JUDICIAL EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (TESIS), Facultad de Derecho, UNAM, México, 1987. p.p.

RAMÍREZ CUEVAS, JESÚS. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA LA REFORMA INDÍGENA. EL ESTADO MEXICANO A JUICIO". MASIOSARE 228. POLÍTICA Y SOCIEDAD EN LA JORNADA. Domingo 5 de mayo de 2002. p.p. 12.

RED DE APOYO A LAS COMUNIDADES XICHES. LOXICHA. Ed. Comité de Familiares Presos Políticos de la Región Loxicha. México, D.F., agosto de 1999. p.p. 12.

ROMERO MIRANDA, MIGUEL ÁNGEL. "ÚLTIMO TERCIO DE UN SEXENIO TURBULENTO". EL COTIDIANO N° 94. Ed. UAM, México, Marzo-abril 1999. p.p. 119.

SÁNCHEZ, CARMEN. "LOS INDIOS DE MÉXICO 500 AÑOS DESPUÉS", VOCES MAYORES. Revista para jubilados y pensionados. N° 34, SNTE, México, octubre de 1992. p.p. 64.

SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "LOXICHA O LOS EFECTOS DE LA POBREZA". EL NAHUAL. VOL. 3, N° 88, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., Viernes 24 de noviembre de 2000. p.p. 20.

SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "EL ZEDILLISMO Y LA MARGINACIÓN INDÍGENA", EL NAHUAL. VOL. 4, N° 91, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., viernes 22 de diciembre de 2000. p.p. 20.

SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA". EL MYNGUI. VOL. 5, N° 16, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., semana del 21 de febrero de 2002. p.p. 20.

SANTIAGO CABALLERO, ATENODORO. "LA GLOBALIZACIÓN Y EL TRABAJO". EL MYNGUI. VOL. 5, N° 36, Ed. NaHiaCom, Comonfort, Gto., semana del 21 de agosto de 2002. p.p. 20.

VARGAS, ANDRÉS. 7 AÑOS DEL SUEÑO ZAPATISTA. Ed. El pulso de México, México, D. F., 2001. p.p. 66.

www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1111

www.diputados.gob.mx

www.inegi.gob.mx /INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 - HREF='/inegi/default.aspx?s=est&c=10211'>2000. diciembre2007.

www.inegi.gob.mx / La población indígena en México. Inegi, México, 2004. 176 p. enero 2008.

www.monitorlegislativo.org/documenter/formasdeorganizacionsocial.doc.julio2007.

www.Oaxaca.gob.mx/
<http://zapotec.agron.iastate.edu/quelaquetza.html.07/09/07>.