



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LOS DERECHOS DE LOS INDIGENAS

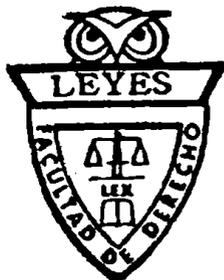
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ENRIQUETA REYES PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

200 **S**

m340176



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS FUE ASESORADA POR EL
DR. JOSÉ GAMAS TORRUCO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **REYES PEREZ ENRIQUETA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LOS DERECHOS DE LOS INDIGENAS**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. José Gamas Torruco, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Gamas Torruco, en oficio de fecha 7 de julio de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 10 de 2004.**


**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*lrm.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
P r e s e n t e .

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS" elaborada por la alumna REYES PEREZ ENRIQUETA.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación completa y sistemática, se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación, doctrina y jurisprudencia expedidas sobre la materia. En consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

La sustentante ha estado en constante y puntual contacto con el suscrito y ha seguido todas mis indicaciones.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 7 de julio de 2004
ATENTAMENTE



LIC. JOSE GAMAS TORRUCO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

I N D I C E
LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS

Introducción..... 1

CAPÍTULO 1

**LOS GRUPOS INDÍGENAS EN LA COMPOSICIÓN DE LA NACIÓN
MEXICANA**

A. Los grupos indígenas antes de la conquista.....	1
B. Los indígenas durante la Época Colonial.....	8
C. Los indígenas durante el siglo XIX.....	15
D. Los indígenas en la actualidad.....	24

CAPÍTULO 2

LOS INDÍGENAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A. En la Constitución de 1917 y sus reformas en materia de derechos indígenas.....	32
B. La Reforma de 1991.....	33
C. La Reforma de 2001.....	35
D. En la legislación reglamentaria.....	47
C. En la legislación indigenista del Estado de Oaxaca.....	57

CAPÍTULO 3

TENDENCIAS ACTUALES SOBRE DERECHOS INDÍGENAS

A. Convenio 169 sobre pueblos indígenas.....	65
B. Política indígena del gobierno mexicano.....	71
C. El movimiento zapatista y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.....	75
D. El Proyecto de la COCOPA.....	90

CAPÍTULO 4
CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
INDÍGENA

A. La incorporación de la organización política de los pueblos indígenas dentro de la estructura del Estado mexicano.....	101
B. Objetivos de la reforma.....	107
C. Las demandas, reclamos y pretensiones de los indígenas.....	114
Conclusiones.....	124
Bibliografía.....	128

INTRODUCCIÓN

Las comunidades indígenas representan un amplio sector de la población mexicana, que a través de la historia han sufrido discriminación, injusticias y una violación constante a sus derechos humanos. Por tanto, es vital para los intereses nacionales y para la consolidación del estado de derecho, así como para el cumplimiento de los más elementales postulados de igualdad y de justicia que establece nuestra Constitución, el darles el pleno reconocimiento como sujetos de derechos que permitan su desarrollo social, político, económico, cultural y espiritual.

Los legisladores estatales, recientemente el órgano de reforma constitucionales y la sociedad en general, sobre todo a raíz del movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, han reconocido la necesidad de incorporar a los pueblos indígenas como tales dentro de la estructura jurídica del Estado mexicano, para lo cual se han realizado reformas trascendentales.

La reforma más importante efectuada sobre la materia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Agosto de 2001, misma que si bien representa un avance, no convenció plenamente a algunos grupos indígenas, lo que se refleja en el ámbito de juicios de inconstitucionalidad y diversas controversias constitucionales, casi todas ellas provenientes del Estado de Oaxaca, que fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en razón de carecer ésta de facultades, de acuerdo con la Ley Suprema, para pronunciarse sobre la reforma de la misma.

En consecuencia, los propios destinatarios de la reforma constitucional en materia indígena se han sentido insatisfechos ante la nueva normatividad, lo cual constituye el objetivo de la presente investigación, en donde se analizan los derechos de los indígenas a la luz del orden jurídico vigente, especialmente el previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando los preceptos que fueron motivo de la reforma aludida, concretamente, los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115 de nuestra Carta Magna.

El contenido de la presente investigación comprende cuatro capítulos; el primero de ellos se refiere a los grupos indígenas en la composición de la nación mexicana, lo que incluye su desarrollo histórico desde la época prehispánica hasta nuestros días.

En el segundo capítulo se estudia la situación de los indígenas tomando como referencia la legislación mexicana, en donde se incluyen, además de la Constitución Política Federal, algunas leyes federales, así como disposiciones locales, tanto constitucionales como reglamentarias. En este contexto se destaca la legislación indigenista del estado de Oaxaca, por ser, además de pionera, una de las que ha experimentado una mayor evolución y avances sobre la materia.

En el capítulo tercero se consideran las tendencias actuales sobre derechos indígenas y proyectos de reformas, para tal efecto se resaltan los hechos derivados del movimiento zapatista y los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Asimismo se toma en cuenta el proyecto de la COCOPA y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas, lo que permite tener un panorama más amplio sobre el tema.

Por último, el capítulo cuarto se refiere a las cuestiones fundamentales de la reforma constitucional indígena, en donde se analizan los objetivos específicos y la incorporación de la organización política de los pueblos y comunidades indígenas a la estructura del Estado mexicano.

Con el estudio efectuado, se perciben las demandas, reclamos y pretensiones que aún subsisten en los grupos indígenas, lo cual nos lleva a proponer una nueva reforma constitucional que satisfaga todas las necesidades de dichos pueblos, reivindicándoles en sus derechos a partir de un pleno reconocimiento de su autonomía y libre determinación, sin que esto afecte nuestra forma de gobierno, soberanía y unidad nacional.

CAPÍTULO 1

LOS GRUPOS INDÍGENAS EN LA COMPOSICIÓN DE LA NACIÓN MEXICANA

A. Los grupos indígenas antes de la conquista.

En la época prehispánica existieron diversas civilizaciones, que representaban una gran variedad de grupos con sus propias costumbres, tradiciones y cultura. Se pueden destacar ciertas formas de organización e instituciones comunes, refiriéndonos de manera particular a los aztecas o mexicas, por ser el pueblo, cuya civilización estaba presente a la llegada de los españoles y mantenía el principal dominio sobre gran parte del territorio, actualmente constitutivo de la nación mexicana, y del cual se tienen datos más precisos y confiables, tanto por las fuentes indígenas como por los relatos de los conquistadores y dominadores así como por las investigaciones posteriores y presentes.

El pueblo azteca se fundó en un lugar denominado Tenochtitlan, comprendiendo una área rodeada por lagos, entre ellos el de Texcoco. Se caracterizó por su espíritu militar y su poder político. Bajo el mando de Itzcóatl, rey de Tenochtitlan, de 1428 a 1440, este grupo extendió sus dominios a todo el valle de México, llegando a ser la principal potencia del centro y sur de México. Esto originó que fuera una comunidad próspera y desarrollada en muchos aspectos.

De la rica vida socio-política del pueblo, mexicana interesa destacar, para los efectos del presente trabajo: la autoridad oligárquica-aristocrática, tradicionalmente reconocida como monarquía electiva, la estratificación social y la dependencia de la agricultura, rasgos que facilitaron, junto al espíritu religioso, la dominación española.

Respecto a la organización política de los aztecas, Fray Juan de Torquemada señala que en los pueblos prehispánicos se practicó la monarquía; "la cual regía un rey y príncipe supremo; y de éstas hubo muchas, aunque la suprema, cuando entraron los nuestros en ella,

era México, cuyo emperador era por elección, aunque los reyes de Tetzcuco y Tlacupan, que le elegían, lo eran ellos de sus reinos por herencia.”¹

Debe aclararse que los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaron una triple alianza tanto ofensiva como defensiva, pero en cuanto al régimen interior de cada uno, conservaron una absoluta independencia. En realidad estos reinos experimentaron una transformación, ya que de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía en donde los reyes eran nombrados por elección indirecta.

Refiriéndose a la forma de elegir al rey, Francisco Javier Clavijero describe lo siguiente: “Desde el tiempo en que los mexicanos, a ejemplo de las demás naciones comarcanas, pusieron a Acamapitzin al frente de su nación, revistiéndolo del título, la dignidad y la potestad monárquica, establecieron que fuese la corona electiva, para lo cual criaron poco después cuatro electores en cuyo parecer se refundieron los sufragios de la nación. Estos eran cuatro señores de la primera nobleza y por lo común de sangre real y de tanta prudencia y probidad cuanta pedía un empleo de tan grande importancia. Este empleo no era vitalicio; su voz electoral expiraba en la primera elección que se hacía de nuevo rey, e inmediatamente se criaban nuevos electores o se reelegían los antiguos por sufragios de la nobleza. Si antes de morir el rey faltaba alguno de los electores, se sustituía otro en su lugar.”²

Por lo tanto, la elección del rey la hacían fundamentalmente cuatro electores, pero esto no significa que fueron los únicos encargados de esa tarea, ya que eran los representantes del pueblo, por tal razón dice el autor citado que en ellos “se refundieron los sufragios de la nación.” Además, también participaban en las elecciones algunos nobles, ancianos y militares, buscándose en todo caso que el sucesor perteneciera a la casa real.

Fray Bernardino de Sahagún confirma lo anterior al relatar que: “Cuando moría el señor o rey, para elegir otro juntábanse los senadores que llamaban *tecutilatoque*, y también los viejos del pueblo que llamaban *achcacauhtin*; y también los capitanes, soldados viejos de la

¹ TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1977. pág. 30.

² CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 1979. pág. 207.

guerra, que llamaban *yaotequiuaque*, y otros capitanes que eran principales en las cosas de la guerra, y también los sátrapas que llamaban *tlenamacazque* o *papauaque*.

Todos éstos se juntaban en las casas reales, y allí deliberaban y determinaban quién había de ser señor, y escogían uno de los más nobles de la línea de los señores antepasados, que fuese hombre valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, osado y animoso, y que no supiese beber vino; que fuese prudente y sabio, que fuese criado en el *Calmécac*, que supiese bien hablar, fuese entendido y recatado, y animoso y amoroso, y cuando todos, o los más, concurrían en uno, luego le nombraban por señor."³

Al rey o gobernante de los aztecas se le denominaba *tlatoani*, quien gozaba de mucho poder, por lo tanto, se encargaba de las decisiones de orden político, del mandato supremo del ejército, de la administración de justicia, aunque también existieron algunos jueces que lo auxiliaban en esta labor y, en ocasiones, dirigía asuntos religiosos.

En cuanto a la organización social de los aztecas, el maestro José Luis Soberanes Fernández señala lo siguiente: "La organización social descansaba sobre la base de una división entre dos clases sociales: la dirigente, *pipiltin*, y la gran masa trabajadora, llamada *macehualtin*.

Los primeros tenían sus escuelas especiales llamadas *calmecac*, en donde se les formaba en una dura y estricta disciplina que les forjaba el carácter en una gran sobriedad necesaria para el desempeño de las funciones políticas, judiciales, militares y religiosas a las que estaban llamados, mientras que los otros—*macehualtin*—asistían a los *tepozcalli*, centros de educación mucho menos exigentes."⁴

La mayor parte de la población integraba el grupo de los *macehualtin*, dentro de ellos había cierta diferenciación social, siendo la más importante la determinada por el tributo que se pagaba mediante el trabajo. Así, los que labraban las tierras de los nobles estaban en un nivel superior, contando con ciertos privilegios como el no pagar tributos, y por debajo de ellos se encontraban los que trabajaban en el *calpulli*, sobre quienes recaía el peso de la carga impositiva.

³ SAHAGÚN, Bernardino de. *Historia General de las Cosas de Nueva España*. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1979. pág. 473.

⁴ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1999. pág. 33.

En relación con esto, pero con términos más expresivos en cuanto a la forma de identificar a los principales grupos sociales, José Luis Rojas señala que: "En líneas generales, los mexicas pueden ser divididos en dos grandes grupos: poseedores y desposeídos. El factor diferenciador es la posesión de la tierra, teóricamente reservada a los señores, guerreros y comerciantes. Otros factores, como la riqueza y el prestigio, fueron ganando importancia, sobre todo en Tenochtitlan, ayudando al surgimiento de clases intermedias que suavizaban las diferencias. Así, hubo artesanos que llegaron a poseer tierras y macehualtin (gente común) exentos del pago de tributos. Dentro de cada grupo habían divisiones que escalonaban la pirámide social."⁵

De acuerdo con el autor citado, los dos grandes grupos, entre los pueblos prehispánicos, especialmente los aztecas, pueden identificarse con los poseedores o clase dominante, que representaba el grupo minoritario; por otro lado se encontraban los desposeídos o dominados que eran la mayoría del pueblo, por lo que se les obligaba a realizar diversas actividades para pagar tributos y no tenían los privilegios propios de los poseedores.

Dando mayores datos al respecto, José Rubén Romero Galván comenta que: "La sociedad que habitó los grandes centros denotaba una estratificación perfectamente diferenciada. El grupo dominante estaba formado por los altos dignatarios encargados de la administración, los sacerdotes de los rangos más elevados y los militares más destacados. Las tareas que realizaban eran precisas y requerían de una gran especialización. Se trataba de un grupo muy poderoso y rico, cuyos miembros estarían unidos regularmente por lazos de parentesco."⁶

A esa clase dominante se le conoce como el grupo de los nobles, quienes gozaban de una serie de privilegios que constituían elementos que acentuaban sus evidentes diferencias respecto de los demás miembros del pueblo, por ejemplo, tenían los siguientes derechos: a formarse en el *calmécac*, institución educativa de alto nivel; a habitar casas de dos niveles, construidas de sólidos materiales; a vestir ropas de algodón y a portar adornos hechos con

⁵ ROJAS, José Luis. Los Aztecas entre el Dios de la Lluvia y el de la Guerra. Editorial Rei México. Biblioteca Iberoamericana. México. 1989. pág. 34.

⁶ ROMERO GALVÁN, José Rubén. La Sociedad Prehispánica. En Gran Historia de México Ilustrada. Tomo I. El Mundo Prehispánico. Lorenzo Ochoa (Coordinador). Editorial Planeta. México. 2001. págs. 66 y 68.

finos materiales. Entre tales privilegios cabe mencionar la posesión de tierra, la cual tenía que ser de excelente calidad.

La clase dominante no se involucraba en la producción artesanal y mucho menos en el trabajo agrícola, ya que ésta era una labor que se reservaba a los desposeídos o dominados, quienes debían pagar el tributo que servía para el sostenimiento de los dirigentes. Por lo tanto, la gente común se dedicaba a las faenas agrícolas cultivando las parcelas de tierra en los alrededores de los señoríos. También se ocupaban como jornaleros, sirvientes, danzantes, músicos, adivinos, curanderos y pintores.

En opinión de Agustín Cue Cánovas, los diversos grupos indígenas que existieron en la mayor parte de lo que ahora integra el territorio nacional, se podían clasificar según su desarrollo económico y social en los siguientes cuatro tipos: el primero se formaba con recolectores simples, cazadores, agricultores atrasados en algunas regiones y avanzados en otras. El segundo grupo se integraba con bandas y hordas, representadas por cazadores-recolectores que habitaban en el norte y extremo noroeste del país. En tercer lugar había tribus sedentarias o de organización territorial, constituidas por agricultores atrasados que ocupaban el noroeste de la vertiente occidental. En el cuarto grupo estaban los cacicazgos y clanes locales, conformados por pequeños y grandes Estados, representados por comunidades de agricultores avanzados, destacando los que se situaban en el centro y sur del país.⁷

De lo anterior se deduce que la agricultura ha sido la principal actividad económica de la mayoría de los pueblos indígenas, lo cual ha subsistido a través del tiempo, siendo uno de los rasgos que identifican a la clase desposeída o dominada.

Para entender el régimen de propiedad de los pueblos indígenas, cabe citar al Dr. Lucio Mendieta y Núñez, quien destaca lo siguiente: "Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en

⁷ CUE CÁNOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1521-1854). Vigésimo séptima reimpresión. Editorial Trillas. México. 1988. págs. 41 y 42.

pequeñas secciones, sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de *chinancalli* o *calpulli*, palabra que según Alonso de Zurita, significa: 'barrio de gente conocida o linaje antiguo', y las tierras que les pertenecían, *calpullialli*, que significa tierras del *calpulli*." ⁸

En consecuencia, el *calpulli* representaba una especie de propiedad comunal, toda vez que esa tierra pertenecía a las familias que vivían asociadas bajo la autoridad de un anciano o jefe del barrio. Se asignaba una parcela a cada familia para que se dedicara a una actividad productiva, la más común era la agricultura.

El Dr. Guillermo Margadant precisa que: "Hubo unos ochenta clanes—*calputin*, plural de *calpulli*- con autonomía, sistema patrilineal y patrilocal, propiedad colectiva de ciertos terrenos (igualmente designados como *calputin*), propias tradiciones religiosas, leyendas sobre sus antepasados comunes, la costumbre (no totalmente rígida) de casarse dentro del *calpulli* (endogamia), y generalmente dedicados a una misma profesión..." ⁹

Por otro lado, dentro del nivel más bajo de los pueblos indígenas encontramos a los esclavos, los cuales tenían una situación aceptable si se les compara, por ejemplo, con la esclavitud que imperaba entre los romanos, en donde los esclavos eran considerados propiamente como "cosas", motivando que el amo tuviera un pleno derecho de propiedad por el cual podía vender, explotar y hasta matar a sus esclavos.

En cambio, entre los aztecas, los esclavos tenían algunos derechos. Al respecto se ha dicho que el esclavo o *tlacotli* "...no recibía remuneración por sus servicios; no obstante que se encontraba en una situación de sujeción personal, su condición era tolerable, pues la esclavitud entre los aztecas presenta características muy particulares:

- a) Por regla general la esclavitud no era hereditaria salvo el caso del *huehuetlactacotli*.
- b) Los hijos del esclavo eran libres, lo mismo los de la esclava e igualmente libres nacían los hijos del esclavo y la esclava.

⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1985. págs. 110 y 111.

⁹ MARGADANT S., Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Decimotercera edición. Editorial Esfinge. México. 2001. pág. 25.

- c) El esclavo podía vivir en las tierras del amo labrándolas para ellos y para sí.
- d) Conservaba sus propiedades y podía adquirir bienes para sí.
- e) Podía casarse y mantener a su familia.”¹⁰

Debe aclararse que existía un grupo de esclavos que no tenían los privilegios anteriores, nos referimos a los prisioneros de guerra, quienes generalmente eran destinados a sacrificios que se ofrecían al dios mexica Huitzilopochtli.

Ahora bien, la civilización de los aztecas fue muy desarrollada, así, conforme se hacían más ricos y poderosos, iban extendiendo sus dominios, llegando a construir grandes ciudades, mercados y centros ceremoniales, por lo tanto, tuvieron una avanzada organización social, política y religiosa.

En términos generales, la vida social de los mexicas fue muy pacífica y organizada debido a las leyes que tenían. En relación con esto Fray Juan de Torquemada relata que: “Siendo una de las condiciones de las leyes vivir en pueblos y repúblicas formadas, claro consta que estas naciones indianas las tuvieron como las demás gentes del mundo, pues sabemos y con nuestros ojos vimos y vemos los pueblos y ciudades que por todos estos reinos hay y ser tantos en su gentilidad, que sola esta ciudad de México tenía ciento y veinte mil casas, y la de Tetzcuco, ciento y cruenta mil, y en cada casa a cuatro y a seis vecinos y pasaban en muchas hasta diez, los cuales vivían en sus pueblos y ciudades pacífica y quietamente, conservando la vida social y sus casas y familias, criando los padres a sus hijos y sustentando los maridos a sus mujeres, y ellas sirviendo en las cosas de su casa a sus maridos.”¹¹

En efecto, los grupos indígenas antes de la conquista, sobre todo los aztecas, contaban con una diversidad de normas que les procuraban un ambiente de tranquilidad y armonía. Algunas de sus leyes, como las de carácter penal, fueron muy severas, pero debe decirse que esto contribuyó de manera eficaz para que se llevara una vida pacífica y ordenada.

¹⁰ MONCAYO, Socorro y María del Carmen Ainaga. Consideraciones en Torno a la Esclavitud entre los Aztecas. En Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986). Tomo II. Beatriz Bernal (Coordinadora). Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988. pág. 797.

¹¹ TORQUEMADA, Fray Juan de. op. cit. pág. 17.

B. Los indígenas durante la Época Colonial.

Con el descubrimiento de América, la conquista por parte de los españoles y la colonización del nuevo continente, surge una nueva etapa en nuestra historia que implica cambios fundamentales en la cultura y forma de vida, desapareciendo algunas costumbres y prácticas de los pueblos indígenas, ya que los conquistadores establecieron sus propias instituciones, por ejemplo, se instituyó como máxima autoridad al virrey español, siendo el primero Antonio de Mendoza, quien al igual que sus sucesores dirigieron una serie de expediciones militares y exploratorias, de las cuales fue integrándose lo que se conoció como la Nueva España.

Como lo señalan los autores Andrés Lira y Luis Muro: "Nuestra época se inicia con un desastre demográfico, la gran epidemia que llamaron *matlazahuatl*, probablemente tifo exantemático, que comenzó hacia 1576 (1574?) y asoló a la población indígena, principalmente, hasta 1579, año en que parece aminorar la fuerza del mal. Las muertes que causó entre los aborígenes se elevó, según testimonios de la época, hasta 'dos cuentos', o sea dos millones. El golpe fue remachado todavía por otras epidemias también generales a fines del siglo; durante los años siguientes, hasta bien entrada la primera mitad del XVII, la población siguió disminuyendo. Antes de la epidemia, según S. F. Cook y W. Borah, el número de indígenas se elevaba a cerca de 4 500 000 personas; para 1597, quedaban 2 500 000, y para 1650 solo 1 200 000." ¹²

Debe tomarse en cuenta que durante la misma conquista murieron centenares de indígenas, aunado a ello están las muertes originadas por las epidemias que afectaron a un gran número de los naturales de América. Así que, la población indígena disminuyó considerablemente.

Charles Gibson destaca que: "Los españoles ofrecían numerosas explicaciones de las pérdidas de población indígena. Los requisitos laborables excesivos, los tributos exagerados, los malos tratos, la ebriedad, la 'flaca complexión' de los indígenas, el hambre, las inundaciones, las sequías, las enfermedades y la divina providencia fueron mencionados en

¹² LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. En Historia General de México. Tomo 1. Tercera edición. Colegio de México. México. 1981. pág. 386.

la época colonial como causas. En tiempos más recientes, los rigores del trato de los españoles y los accesos de enfermedad parecen ofrecer las explicaciones más probables. Pero la opinión de que el maltrato de los indígenas por los españoles fue principalmente responsable de la disminución en gran escala de la población ha perdido ahora gran parte de su aceptación primitiva; entre todas las causas, la enfermedad epidémica es ahora reconocida como esencial."¹³

No obstante lo anterior, los indígenas continuaron siendo la mayoría de los habitantes de la Nueva España, hablaban sus propias lenguas y mantenían sólo una parte de su cultura original, ya que los españoles fueron imponiendo sus propias costumbres, normas e instituciones.

Sin embargo, los dominadores europeos aprovecharon los elementos sociales que hemos venido destacando: la aceptación de la autoridad centralizada, la estratificación social y la vocación y habilidad agrícolas de los vencidos.

En el orden político, según describe Agustín Cue Cánovas, la época colonial se caracteriza por el largo y dramático conflicto entre los reyes españoles, representantes de un principio de centralización del poder, y los conquistadores, encomenderos, colonizadores y sus descendientes, representantes de una tendencia de particularismo político. Por lo tanto, hubo una lucha constante en la Colonia con características especiales determinadas por las condiciones peculiares del nuevo medio histórico y social. En tanto que el poder de los monarcas se dirigía a la concentración de las instituciones políticas bajo un gobierno unitario y soberano, los conquistadores, colonizadores y sucesores, representaron la prolongación, en el espacio histórico, de la nobleza española y de la tendencia a la dispersión de fuerzas y de instituciones.¹⁴

De lo anterior se deduce que por lo menos durante los primeros años de la dominación española prevaleció un ambiente de caos político, ya que diferentes grupos e intereses se conjugaban para ejercer el poder y la explotación que afectó a los pueblos naturales y a sus

¹³ GIBSON, Charles. Los Aztecas Bajo el Dominio Español (1519-1810). Traducción de Julieta Campos. Decimocuarta edición. Editorial Siglo XXI. México. 2000. pág. 138.

¹⁴ CUE CÁNOVAS, Agustín. op. cit. pág. 139.

instituciones en general. Prueba de ello fueron los titubeos que los Reyes manifestaron en cuanto a la forma de organización que habría de darse a la Colonia: Capitanía General, Oficiales Reales, Audiencia, hasta el establecimiento del Virreinato.

Ahora bien, la situación de los indígenas fue el resultado del sistema de encomienda, se aprovechaba así la capacidad agrícola de los indígenas. La institución consistía en dotar a conquistadores y soldados españoles no sólo de grandes extensiones de tierra, sino además el dominio sobre todos los indígenas que las habitaban para que los cristianizaran y aprovecharan su trabajo. Esto motivó una serie de abusos por parte de los encomenderos, quienes mantuvieron en un estado de sumisión y explotación a los naturales del nuevo continente. Ante ello, el gobierno español realizó algunos intentos para evitar los abusos sobre los trabajadores indígenas en el campo y en las minas, sin embargo, las reformas decretadas en España fueron muchas veces ineficaces debido a la dificultad de su ejecución. Por lo tanto, los encomenderos continuaron con sus actitudes de dominio y desprecio en perjuicio de los pueblos indígenas.

No hay que olvidar que la conquista se justificó como una cruzada de cristianización. El papel que desempeñó la iglesia católica fue importantísimo en razón de que logró el reconocimiento de los indígenas como "entes de razón" que los conquistadores y gentes en la península ibérica negaban; adquirió la función de protección de los indígenas y llevó a cabo una labor educativa encomiable. El espíritu religioso de los indígenas se conjugó en forma admirable con el cristianismo predicado.

En relación con esto, la Dra. Beatriz Bernal señala que: "Legalmente, la encomienda, era una asignación oficial de comunidades indígenas (pueblos encomendados) a un conquistador o colonizador, (encomendero). Implicaba para este último el cumplimiento de obligaciones tutelares, militares y religiosas a favor de las comunidades indígenas; pero le otorgaba a cambio el derecho al trabajo y al tributo de los indios."¹⁵

Fueron tantos los abusos en que incurrieron los encomenderos, que motivaron el descontento no sólo de los propios naturales sino de algunos religiosos y españoles laicos

¹⁵ BERNAL, Beatriz. Voz: Encomienda. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1996. pág. 1272.

que defendieron la naturaleza humana de los indígenas que muchos, en la época les negaban, lo que suscitó una serie de discusiones que provocaron diversas medidas proteccionistas a favor de los indígenas e influyeron decisivamente en las normas que procuraron su abolición.

En opinión de Raúl Lemus García: "La encomienda degeneró en una institución de tipo esclavista, en la que el encomendero era dueño de la vida y hacienda de los naturales encomendados, y a quienes trataba con gran rigor y despotismo. Esta circunstancia motivó las reiteradas protestas del Padre Las Casas, en contra de la institución y de los abusos de los encomenderos. A sus instancias obedece que la Junta de Valladolid se haya pronunciado en contra de la encomienda en 1523. En 1542, se dictan Las Leyes Nuevas, cuyo propósito primordial era la supresión de la encomienda; sin embargo, no se logró el citado objetivo porque en 1545 se dejó sin efecto la disposición que la derogaba."¹⁶

Mediante normas de fecha 29 de noviembre de 1718, complementadas con las leyes del 12 de julio de 1720 y del 11 de agosto de 1721, se decretó la abolición de la encomienda. Sin embargo, estas disposiciones no tuvieron plena vigencia, toda vez que su aplicación provocó múltiples protestas de los colonizadores, de tal manera que aún después de esas fechas subsistieron algunas encomiendas, debido a que los españoles se negaban a dejar de recibir los beneficios que les reportaban, especialmente en materia laboral y económica.

Aprovecharon los españoles la sociedad estratificada practicada por los indígenas.

Según Alejandra Moreno Toscano "Desde el punto de vista de la sociedad colonial, la sociedad indígena se uniformó en un solo nivel: los tributarios. Sin embargo, los primeros españoles reconocieron siempre la existencia de ciertos grupos de indígenas principales... Desde esos primeros años de dominio colonial los principales y nobles indígenas gozaron de prerrogativas especiales: tuvieron derecho de montar a caballo, de vestirse a la española, de portar armas. Es decir, encontraron una puerta entre abierta para su incorporación a la

¹⁶ LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1991. pág. 97.

sociedad conquistadora. De hecho, a finales del siglo todos esos indígenas se habían hispanizado definitivamente." ¹⁷

Esta política era seguida en reconocimiento al dominio que clases superiores alcanzaban sobre las sometidas y facilitaban el control político.

La autora citada agrega que algunos indígenas aprovecharon las circunstancias que se derivaron de la conquista, especialmente cuando vieron que los españoles concedían prerrogativas a los indios principales, así, algunos usurparon esa calidad que no tenían para apropiarse de terrenos y ejercer cierto dominio sobre el resto del pueblo indígena.

Al respecto, es oportuno mencionar que algunos nombramientos recayeron en indios que habían adquirido el carácter de influyentes, pero más bien porque alcanzaron el favor de ciertos españoles. Entre los cargos que llegaron a ocupar estaban los de gobernadores de indios o caciques.

Charles Gibson comenta que: "Las presiones españolas sobre los gobiernos indígenas, las demandas de tributo y de suministro de trabajadores de una población declinante, crearon nuevas y más rigurosas condiciones políticas. Bajo la influencia del clero y los corregidores, los gobiernos indígenas se volvieron explotadores, siguiendo el ejemplo español." ¹⁸

Por su persistencia el día de hoy, a través de la forma de "comunidad agraria" es importante considerar los aspectos de la propiedad indígena, la cual estaba dividida en tierras de indios en particular y tierras de sus pueblos o de la comunidad, pero siempre de acuerdo con las normas y límites establecidos por los españoles.

Gloria Delgado de Cantú precisa que las propiedades comunales se dividieron en cuatro clases:

¹⁷ MORENO TOSCANO, Alejandra. El Siglo de la Conquista. En Historia General de México. Tomo 1. op. cit. pág. 348.

¹⁸ GIBSON, Charles. op. cit. pág. 194.

"a) El *fundo legal*, correspondiente a las tierras necesarias para el establecimiento del casco del pueblo, compuesto por la iglesia, el ayuntamiento y las plazas, calles, casas y corrales.

b) Los *propios*, bienes raíces cuyos productos servían para cubrir los gastos públicos y podían ser rurales o urbanos; las tierras podían ser trabajadas en común por los habitantes del pueblo o se daban en arrendamiento al mejor postor en remate público.

c) Los *ejidos*, campos que no se cultivaban pero cuya leña, pastos para la crianza de ganado menor, y aguas eran de uso común de todos los pueblos y sus vecinos.

d) Las *tierras de repartimiento*, basadas en el sistema mexica, eran posesiones inalienables otorgadas a los jefes de familia, que sólo podían ser heredadas pero nunca vendidas, donadas o hipotecadas. El derecho a estas parcelas sólo se perdía en caso de que la familia se extinguiera; entonces quedaban vacantes y se volvían a repartir entre el pueblo."¹⁹

Los pueblos indígenas no fueron desposeídos por completo de sus propiedades territoriales, no obstante, René García Castro comenta que: "Hacia el siglo XVIII se habían transferido a manos de los españoles hasta un 80 o 90 por ciento de las tierras de los pueblos, sobre todo cerca de las grandes ciudades de los altiplanos centrales. De tal suerte que a fines de la colonia la mayor parte de las tierras laborales en el centro de México estaban de una forma u otra bajo la jurisdicción directa de los españoles y muy pocas en manos de los pueblos indios."²⁰

En consecuencia, realmente los indígenas se encontraban en una situación de subordinación y explotación, con las excepciones que ya se mencionaron. Así mismo, generalmente fueron desposeídos de sus propiedades, ya que la mayor parte del territorio pasó a manos de los españoles.

En este contexto surgió una especie de lógica colonial que veía a los indios productivos como asimilados, es decir, eran parte de la estructura social y económica; en cambio, los indios improductivos llegaron a ser discriminados, por lo que no participaban del mestizaje, a

¹⁹ DELGADO DE CANTÚ, Gloria. *Historia de México. El Proceso de Gestación de un pueblo*. Volumen I. Cuarta edición. Editorial Pearson Educación. México. 2002. pág. 277.

²⁰ GARCÍA CASTRO, RENÉ. *Los Pueblos de Indios. En Gran Historia de México Ilustrada*. Tomo II. Nueva España, de 1521 a 1750. Editorial Planeta. México. 2001. pág. 154.

tal grado que respecto de algunos se expresaba: ¡que Dios los ampare!, dando a entender la situación de desprecio en la que se les colocaba.

En relación con esto, el maestro Jorge Sayeg Helú comenta que hubo una creciente discriminación social hacia los naturales de América, por parte de los españoles. Precisa que: "Sobre la destrucción de las formas de vida de los indígenas, se sometió a estos a un tutelaje que, reputándolos como menores de edad, los privó hasta de sus más elementales derechos cívicos; para el trabajo, sin embargo, sí se les consideró adultos: los indios no podían montar a caballo, ni portar armas como los españoles, ni usar el mismo traje que ellos; sí podían, en cambio, realizar trabajos materiales al nivel de bestias."²¹

Todo esto originó que se dictaran algunas disposiciones para proteger a los indígenas, las cuales se encontraban principalmente en las Leyes de Indias. Concretamente, el Libro Séptimo, Título Décimo Segundo, de la Recopilación de las Leyes de Indias, se dedicaba a la libertad de los indios y su gobierno, destacando las siguientes normas:

"Porque estando hordenado y mandado que los indios no sean molestados con cargas ni otro jenero de trauajo, sino que biuan con la libertad que los demas vasallos, subditos nuestros destos reynos, sin que para ello les sea puesto estorbo ni impedimento alguno... Mandamos y defendemos que ningún capitan, ni otra persona alguna, sea osada hazer ni aga indios algunos esclauos, aunque los tome en guerra justa, ni los venda ni rescate a otra persona, y si algunos hizieren por la presente los damos por libres para que hagan de si lo que quisieren y por bien tubieren, sin que en ello por persona alguna le sea puesto impedimento, y demas dello la persona o personas que los hicieren esclauos incurran por ello en cien mill marauedis de pena, por cada esclauo que así hicieren, la tercia parte para nuestra Camara y fisco, y la otra tercia parte para la persona que lo denunciare, y la otra tercia parte para el juez que lo sentenciare."²²

Con las normas anteriores se pretendía que los indígenas vivieran en libertad y sin ser sometidos a trabajos forzados, debiéndose castigar a quien violara estas disposiciones.

²¹ SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, la Integración Constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica. México. 1989. pág. 60.

²² DE LEÓN PINELO, Antonio. Recopilación de las Indias. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992. págs. 1857, 1874 y 1875.

Desafortunadamente, en la práctica no se cumplieron dichas Leyes, debido a la oposición manifiesta de muchos españoles.

En cuanto a esto, el Dr. Guillermo Margadant comenta: "Aunque la buena voluntad de las *Leyes de Indias* frente a la población indígena no pudo plasmarse totalmente en realidades, la enorme clase 'plebeya' de los indios, en promedio, no vivía peor bajo el virreinato que bajo el régimen anterior; el miedo a la guerra y al sacrificio había desaparecido. Después de algunas vacilaciones, la esclavitud fue, en general, prohibida por lo que a los indios se refiere. Los encomenderos fueron domados por la corona y varios tomaron en serio su papel de defender a sus indios tributarios respecto de otros colonizadores; los servicios gratuitos se suprimieron, en teoría, y en parte también de hecho, y la iglesia no se caracterizaba únicamente por su egoísmo frente al indio, sino que también era frecuente una actitud humanitaria de las autoridades eclesiásticas y de clérigos individuales."²³

Aún cuando el autor mencionado trata de suavizar la situación de abuso y sometimiento que experimentó la mayor parte de la población indígena, él mismo reconoce que "en parte" se lograron algunos beneficios, sin embargo, la realidad demuestra que durante la época colonial se afectó la cultura, costumbres, propiedad territorial y forma de vida de los grupos indígenas. Con todo ello, como dice Oscar Cruz Barney: "Se buscó que el indígena fuera un campesino capaz y autosuficiente, a fin de abastecer los núcleos urbanos y las zonas de explotación minera. Alrededor de los pueblos indios se extendieron las propiedades ganaderas, de hacienda y los latifundios. Los asentamientos así organizados por los españoles facilitaban no sólo contar con la mano de obra necesaria, sino también la evangelización y el control fiscal."²⁴

Así que, por una parte se buscaba el bien de los grupos indígenas, pero por la otra se procuró tenerlos bajo control y sometimiento, lo cual, naturalmente, originó el descontento de dichos grupos y de algunos españoles y mestizos que decidieron luchar por la independencia de México, para que, entre otros propósitos, se beneficiaran a los indígenas.

²³ MARGADANT S., Guillermo F. op. cit. pág. 57.

²⁴ CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. Editorial Oxford. México. 1999. pág. 427.

C. Los indígenas durante el siglo XIX.

En el siglo XIX se inicia una nueva etapa de nuestra historia, la del México independiente. Primeramente debemos mencionar que hubo varias causas generadoras del movimiento armado de la Independencia, derivadas de la situación y actitud de España hacia los dominios que se tenían en la Colonia. Resumiendo lo que describe Ernesto de la Torre Villar²⁵ encontramos las siguientes causas:

a) Dominio tiránico expresado a través de la esclavitud, la encomienda y el trabajo forzado, el cual era provocado más por ambiciones personales de muchos conquistadores que por la política de la monarquía española.

La paz de la Colonia, fue interrumpida precisamente por las rebeliones indígenas, todas ellas implacablemente sofocadas.

b) Desigualdad social y económica iniciada con el despojo de metales preciosos, tierras y bosques que sufrieron las comunidades indígenas y que continuó con la supremacía del grupo de los españoles, el más fuerte técnica y políticamente sobre todos los demás, manteniéndolos en un estado de servidumbre cada día más aflictivo.

c) Mala política económica que dio lugar a un sistema de enclaustramiento económico en donde se menospreciaban los intereses de las colonias y sus fuerzas productivas, ya que sólo se consideraban necesidades vitales las de la metrópoli.

d) Discriminación en la administración civil y eclesiástica de diversos grupos sociales, no por razones de raza sino por conveniencia política y económica, la cual hizo surgir ya desde el siglo XVI fuerte rivalidad entre criollos y peninsulares. Tal discriminación afectaba la capacidad no solo administrativa de los nacidos en México sino sus aptitudes intelectuales.

²⁵ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. Segunda edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978. págs. 20 y 21.

También habría que agregar el desprestigio de la monarquía española y las tendencias liberales de los patriotas hispanos, que incomodaron profundamente a la iglesia católica mexicana.

Las causas anteriores fueron provocando el descontento de los criollos y mestizos como Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, quienes a su vez se apoyaron en el descontento indígena y promovieron las primeras acciones reivindicatorias: la abolición de la esclavitud y dotación de tierras.

Al respecto, María del Carmen Carmona Lara señala que: "La legislación indigenista en la época independiente comienza a partir de la disposición del 17 de noviembre de 1810, expedida por don José Ma. Morelos en su cuartel general de Aguacatillo, aboliendo la esclavitud y declarando que los indios deberían percibir rentas de sus propias tierras.

El 5 de diciembre del mismo año, Miguel Hidalgo expide un decreto en el que se ordena que se entreguen tierras a los indígenas, disponiendo que en lo sucesivo no puedan éstas arrendarse, con el fin de que el fruto de ellas sea propiedad exclusiva de los indígenas."²⁶

Es evidente que en los inicios del siglo XIX la situación de los indígenas era deplorable, lo cual motivó el levantamiento armado que comienza en 1810 y concluye con el primer régimen independiente de 1821, pero este movimiento de amplio contenido social terminó prácticamente con la muerte de Morelos y la reducción de los insurgentes a las zonas controladas por Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.

La independencia fue alcanzada por la oligarquía de los criollos, con la participación de Agustín de Iturbide, quien era oficial del ejército realista que combatió a los insurgentes. Al respecto, el Dr. José Gamas Torruco comenta que; Iturbide "Sagazmente captó el momento político de indecisión y desconcierto que vivía la élite de la Colonia. Logrado el apoyo y compromiso de los criollos prominentes, de algunos peninsulares y de la Iglesia, buscó el acuerdo con Guerrero a fin de agregar la participación insurgente dentro de un movimiento

²⁶ CARMONA LARA, Ma. del Carmen. Pensamiento Jurídico Respecto al Derecho Indígena. En Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986). Tomo I. op. cit. pág. 221.

basado en la autonomía dentro de la monarquía. El resultado fue el Plan de Iguala que proclamó el 24 de febrero de 1821.”²⁷

A través del Plan de Iguala, Agustín de Iturbide procuró conciliar los diferentes intereses que se conjugaban en aquella época dentro de lo que ahora es nuestro territorio nacional, lo cual originó una buena acogida por todos los sectores de la sociedad, especialmente cuando recibieron respuestas a sus demandas, las que quedaron expuestas en el propio Plan de Iguala.

El maestro Felipe Tena Ramírez señala que: “Iturbide se dirigió a Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, al Virrey, a las Cortes y al Rey, presentando su plan de acuerdo con los intereses de cada destinatario... -Agrega que- El 5 de agosto O’Donojú entró en comunicación con Iturbide, primer jefe del Ejército de las Tres Garantías, y el 24 del mismo mes celebraron entrambos los *Tratados de Córdoba*. El mariscal de campo Novella, que había reemplazado a Apodaca destituido por las tropas, aceptó la situación el 13 de septiembre, lo que facilitó la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México el 27, consumando así la independencia nacional.”²⁸

En los Tratados de Córdoba se dispuso que se reconocía a la nueva nación como soberana e independiente y se llamaría imperio mexicano. Asimismo, se hizo referencia a la integración de una Junta Provisional Gubernativa, la cual tendría un presidente nombrado por ella misma y que procediera de su seno, o fuera de él, siempre que reuniera la pluralidad absoluta de sufragios.

Es interesante notar que dicha Junta Provisional se integró con miembros de la alta burguesía criolla, así como dignatarios eclesiásticos y algunos españoles, dejando excluidos a los insurgentes, por lo que sus integrantes estaban ligados a la administración colonial repudiada. El presidente de la Junta fue Agustín de Iturbide. A través del órgano aludido se proclamó el “Acta de Independencia del Imperio Mexicano”, de fecha 28 de septiembre de 1821; en ella se estableció lo siguiente: “Restituída, pues, cada parte del Septentrión al

²⁷ GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001. págs. 425 y 426.

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1980. págs. 108 y 109.

ejercicio de cuantos derechos le concedió el autor de la naturaleza, y reconocen por inajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad, y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios, comienza a hacer uso de tan preciosos dones y declara solemnemente, por medio de la junta suprema del imperio: *que es nación soberana e independiente de la antigua España...*"²⁹

Cabe agregar que se estableció también un Consejo de Regencia integrado con cinco individuos, siendo encabezado por Agustín de Iturbide. Posteriormente, se convocó al Congreso Constituyente, que inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822; sin embargo, debido a la grave situación económica y social de la época, a que el Congreso entró en colisión con las medidas gubernativas propuestas y los intereses de Iturbide, no se concluyeron los trabajos que se tenían proyectados. Iturbide disolvió el Congreso y se proclamó Emperador.

Ante estos acontecimientos, surgieron varias insurrecciones que culminaron con la proclamación del Plan de Casa Mata el 1º de febrero de 1823, por medio del cual se desconoció el imperio y se exigió la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, para lo cual fue decisiva la participación de las diputaciones provinciales.

El nuevo Congreso Constituyente, integrado en su mayoría con criollos de clase media y alta, expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 4 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de octubre del mismo año.

En cuanto a esto, Carlos Montemayor comenta lo siguiente: "Desde el Congreso Constituyente de 1824 el indio fue considerado ante la ley tan igual como cualquier otro ciudadano, pero esta aparente igualdad dejó a los pueblos indígenas más inermes que en la Colonia. En febrero de 1824, en las sesiones iniciales del Congreso Constituyente, José María Luis Mora insistió en que sólo se reconocieran en la sociedad mexicana diferencias

²⁹ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. pág. 123.

económicas y que se desterrara la palabra *indio* del lenguaje oficial, por tanto, que se declarara por ley la inexistencia de los indios.”³⁰

Cabe señalar que el propósito era el evitar distinciones discriminatorias y proclamar la existencia del “mexicano”, independientemente de su origen.

Naturalmente, no se pudo desterrar, ni siquiera de nuestro lenguaje, la existencia de los indígenas, antes bien su situación se vio agravada tanto en lo social como en lo económico, por lo que proliferaron rebeliones indígenas, en su mayoría de dimensiones limitadas, que solían responder a conflictos de injusticia relacionados con la propiedad de tierras y aguas, las condiciones de trabajo o la preservación de sus costumbres.

Además, como comenta la profesora Josefina Zoraida Vázquez, el panorama nacional no sólo se nubló con los problemas internos entre liberales y conservadores, sino que en las tres primeras décadas la nación tuvo que hacer frente a las amenazas externas, entre las cuales señala: “las de España, que se materializaron en el intento de invasión de 1829; la guerra de independencia de Texas que no puede considerarse problema interno por el apoyo abierto que recibió de Estados Unidos; la guerra con Francia de 1838, y la invasión norteamericana del 47. Con excepción de la primera, de la cual el país salió más o menos bien librado y pudo hacer a un lado el temor al peligro español, las otras significaron verdaderas calamidades.”³¹

Lo anterior revela que la situación del país no fue favorable durante el siglo XIX, menos para los indígenas, toda vez que en términos generales estuvieron marginados, fueron explotados y mantenidos en condiciones de inferioridad que impidieron su integración real a la nación independiente.

Como en muchos ámbitos, se prolonga, en el México Independiente, el régimen colonial, de tal manera que hubo diferentes revueltas de las comunidades indígenas, pero todas ellas fueron sometidas.

³⁰ MONTEMAYOR, Carlos. *Siglo XX: El Mundo Indígena. En Gran Historia de México Ilustrada*. Tomo V. El Siglo XX Mexicano. Editorial Planeta. México. 2001. pág. 274.

³¹ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. *Los Primeros Tropiezos. En Historia General de México*. Tomo 2. op. cit. pág. 803.

Manuel Ferrer Muñoz destaca lo siguiente: "La inferioridad económica y social en que se hallaban los indígenas impidió su integración en la vida nacional, a pesar de que la igualdad jurídica condujera a la desaparición de obstáculos legales: más aún, 'tuvo como efecto verdadero el agravamiento de la situación de los indios' que, perjudicados también por las luchas intestinas y la depresión económica que afligieron a México durante la primera mitad del siglo XIX, se marginaron aún más y se segregaron del mundo exterior."³²

Durante las últimas décadas del siglo XIX se fue empeorando la situación de los grupos indígenas, ahora los nuevos opresores eran los grandes hacendados y latifundistas, pero no sólo esto agravó su condición, sino que el propio gobierno expidió algunas normas que perjudicaban a las comunidades indígenas.

En relación con esto, el Dr. José Gamas Torruco señala que: "No formaron los indígenas parte de los programas liberales. Las leyes de desamortización buscaron, por el contrario, destruir el régimen comunal a fin de integrarlos en forma natural a la economía. Juárez es un indígena culturalmente asimilado. Díaz y su generación representan a una clase mestiza aculturada y vigorosa. El México mestizo se va formando. De nuevo las rebeliones indígenas de protesta son aplastadas."³³

El 25 de junio de 1856, el entonces presidente sustituto de la República mexicana, Ignacio Comonfort promulgó la "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas", mediante la cual se dispuso básicamente lo siguiente:

"Artículo 1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen y administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan calculada como rédito al seis por ciento anual...

³² FERRER MUÑOZ, Manuel. El Estado Mexicano y los Pueblos Indios. En Anuario Mexicano de Historia del Derecho X-1998. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1998. pág. 319.

³³ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. pág. 1137.

Artículo 5. Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.”³⁴

En la misma ley citada, conocida también como Ley Lerdo, se precisó que las corporaciones comprendían todas las comunidades religiosas, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración perpetua o indefinida. Entre éstas últimas se admitía la posibilidad de que entraran bajo los supuestos de la ley aquéllas comunidades indígenas que tenían o administraban fincas rústicas o urbanas.

De una manera tajante, el artículo 25 de la ley que nos ocupa señalaba que ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces. Con esto se procuró que dichas corporaciones ya no tuvieran, a partir de la ley aludida, la propiedad de fincas rústicas y urbanas.

Acorde con lo expuesto, debe enfatizarse que la mencionada ley no solamente se refería a los bienes de la iglesia, sino que estableció también la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles, entre las cuales se encontraban las comunidades indígenas. Por esta razón es válido el comentario de la profesora María del Refugio González al decir que: “El 25 de junio de 1856 se dictó la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas, que modificó en forma fundamental la correlación de fuerzas entre la Iglesia y el Estado, y despojó de su propiedad a las comunidades indígenas.”³⁵

Queda claro que aún cuando la ley de referencia no señala expresamente a las comunidades indígenas en su artículo 3º, sí quedaron comprendidas dentro de sus supuestos normativos, además de que en el artículo 11 del Reglamento de esta Ley se aludió de manera

³⁴ VILLEGAS MORENO, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (Coordinadores). Entre el Paradigma Político y la Realidad. Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Tomo 2. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. pág. 505.

³⁵ GONZÁLEZ, María del Refugio. Voz: Desamortización. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. op. cit. pág. 1073.

expresa a las comunidades y parcialidades indígenas, por lo que como consecuencia de la aplicación de estos ordenamientos se tradujo no solo en la pérdida de capacidad para poseer inmuebles rústicos, sino que además estas disposiciones se interpretaron en el sentido de que carecían de personalidad jurídica, lo cual agravó su situación al dejarlas en estado de indefensión, lo que facilitó el despojo de sus tierras.

El régimen del porfiriato trajo consecuencias que se tradujeron también en despojos y abusos en contra de las diversas comunidades indígenas. En efecto, el gobierno de Porfirio Díaz promovió algunas actividades relacionadas con la propiedad territorial, con el propósito de beneficiar a los hacendados, aristócratas y latifundistas, aún cuando con ello se perjudicara a los indígenas ya que a ellos se les privaba de sus posesiones.

En relación con esto, Eduardo Miranda Correa describe lo siguiente: "La modernización agrícola en el país durante el Porfiriato, vía la instalación de un importante sistema de haciendas, se había ido conformando no sólo con la traslación de enormes extensiones de terrenos baldíos y de tierras en 'manos muertas' –pertenecientes al clero- a favor del latifundismo laico, sino sobre todo, porque dentro de este proceso se incluía toda una política tendente a despojar de sus tierras a numerosas comunidades indígenas."³⁶

Todo lo anterior fue provocando una vez más la inconformidad de los pueblos indígenas, quienes se empezaron a manifestar en contra de los despojos y abusos de los que eran víctimas. Así, surgieron varias rebeliones que con el paso de los años fueron adquiriendo mayores dimensiones, lo cual preparó el camino de la Revolución mexicana, misma que, sin duda alguna, tuvo como cuestión crucial los conflictos inherentes a la propiedad territorial.

Exponiendo un panorama general de la situación de los indígenas durante el siglo XIX, el Dr. Guillermo Margadant precisa lo siguiente: "En el siglo pasado, el 'indio' era un fenómeno de muchas facetas. En el norte vivían los 'salvajes', no incorporados a la civilización y estructura estatal mexicanas, enemigos de los blancos, defendiendo ferozmente sus campos y sus costumbres. En las grandes haciendas vivían los peones en una especie

³⁶ MIRANDA CORREA, Eduardo. El Artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un Análisis Social En Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986). Tomo II. op. cit. pág. 777.

de servidumbre. Además existían pequeños propietarios, que a menudo también podían aprovechar terrenos comunales; sus contactos con el mundo blanco no siempre habían sido favorables, y, a través del siglo XIX, observamos varias revoluciones de los campesinos, especialmente en Yucatán, Sierra Gorda, San Luis Potosí y Guerrero ('guerras de castas'), precursores de la revolución de 1910."³⁷

Un episodio particularmente cruel fue la llamada "guerra del yaqui" en Sonora, donde fue brutalmente reprimido dicho pueblo el cual peleaba en defensa de sus tierras.

Así las cosas, es fácil percibir que en el contexto de la composición nacional, los grupos indígenas han padecido no solamente despojos, también han sido objeto de marginación, de explotación y de diversas formas de abusos que, por lo menos en el siglo XIX, no fue posible contrarrestar.

D. Los indígenas en la actualidad.

La opresión y el despojo que padecieron los indígenas durante el siglo XIX fue una de las causas principales que motivó el movimiento revolucionario mexicano. En relación con esto, Jorge Sayeg Helú comenta que en 1908, Francisco I. Madero publicó un libro que pronto se hizo famoso, "*La sucesión presidencial en 1910*", en el que condenaba el militarismo, rendía culto a la Constitución de 1857 y llamaba a la ciudadanía a organizarse de cara a las próximas elecciones. Madero organizó el Partido Antirreeleccionista, se entrevistó con Díaz y tras las elecciones, que volvió a ganar fraudulentamente el dictador, en julio de 1910 lanzó el llamado Plan de San Luis, en el que se reivindicaban, entre otras cosas, la devolución de las tierras a los campesinos y el "sufragio efectivo, no reelección."³⁸

Así, el 20 de noviembre de 1910, siguiendo el llamado de Madero, se iniciaba la Revolución mexicana, que acabaría con el porfiriato, después de un intenso enfrentamiento político y militar. El 25 de mayo de 1911 la Cámara de Diputados recibió la renuncia formal a la presidencia de la República del general Porfirio Díaz. Esa misma noche salía rumbo a

³⁷ MARGADANT S., Guillermo F. op. cit. pág. 172.

³⁸ SAYUG HELÚ, Jorge. Op. cit. pág. 576.

Veracruz, donde se embarcó con destino a Europa. Francisco I. Madero fue elevado a la primera magistratura, pero esto no significó el triunfo definitivo para los revolucionarios, ya que existieron varios levantamientos y conflictos internos que impidieron el establecimiento de un régimen constitucional estable.

Como uno de estos problemas es de mencionarse el rompimiento que se dio entre Madero y Emiliano Zapata, quien se había levantado en armas y participó en las luchas revolucionarias, movido por las promesas agraristas del Plan de San Luis, en cuyo artículo Tercero abordaba la restitución de tierras despojadas a sus propietarios originarios, bajo el amparo de la Ley de Terrenos Baldíos.

Con este postulado Emiliano Zapata vislumbró la esperanza de que a su pueblo natal San Miguel de Anenecuilco, le fueran devueltas las tierras que les habían arrebatado las grandes haciendas que se habían establecido en el Estado de Morelos, principalmente la denominada "El Hospital" y por las cuales venía luchando años atrás cuando fue nombrado para este fin como presidente del Comité de Defensa o Junta de Defensa de su pueblo, cuyas reclamaciones no tuvieron respuesta por el apoyo que el general Porfirio Díaz y los Tribunales otorgaban a los hacendados.

Al triunfo de Madero, Zapata le exigió cumplir con este postulado, sin embargo al considerar que las disposiciones dictadas en torno a la cuestión agraria se apartaban de su razón de lucha, se sintió traicionado y el 28 de noviembre de 1911 proclamó en su contra el Plan de Ayala, el cual representa la expresión más clara del agrarismo mexicano ya que contenía 3 grandes propuestas: Restitución de Ejidos, Fraccionamiento de Latifundios y Confiscación de propiedades.

El Plan de Ayala es el antecedente más importantes de la legislación agraria de México.

Otro de los problemas internos que se suscitaron lo fue el Cuartelazo de la Ciudadela, iniciado por el General Manuel Mondragón, el 9 de febrero de 1913. Refiriéndose a estos acontecimientos, el maestro Felipe Tena Ramírez comenta que: "El cuartelazo se había

legalizado. Nada más que la legalidad se la habían comunicado una traición y el allanamiento de quienes aceptaron la maniobra, por lo que más allá de la constitucionalidad formal se había producido un agravio a las instituciones, que no podía ser purgado por la sola voluntad de aquellos que lo consintieron. El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza promulgó el decreto de esa misma fecha, por el que la legislatura desconocía a Huerta. Igual actitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez seguidos por los de varios miembros de las Cámaras, estimularon los levantamientos en todo el país.”³⁹

Después de los sucesos narrados, la Revolución adoptó el nombre de “Constitucionalista”, en virtud de que se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Victoriano Huerta. A partir de entonces Carranza surge como protagonista principal, quien buscaba el sostenimiento del orden constitucional en la República, primeramente a través del Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, y después mediante las Adiciones al mismo Plan, de fecha 12 de diciembre de 1914.

El 6 de enero de 1915 expidió la Ley que lleva este nombre, la cual constituye el punto de partida de toda la legislación agraria expedida por los gobiernos revolucionarios, misma que fue elevada a rango Constitucional. En el Considerando Primero de esta Ley se hace referencia a las comunidades indígenas en función de las tierras y aguas que les pertenecían.

Con fechas 14 y 19 de septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza convocó a un Congreso por medio de dos Decretos, el cual debía reunirse inicialmente con el propósito de reformar la Constitución de 1857; sus labores empezarían el 1º de diciembre y terminarían el 31 de enero de 1917. Sin embargo, el Proyecto de Reformas a la Constitución presentado por Carranza provocó la inconformidad de muchos Constituyentes, razón por la cual decidieron promulgar una nueva Constitución que recogiera los ideales revolucionarios, especialmente en materia laboral y agraria, con ello se buscó beneficiar a los grupos más marginados, entre los cuales estaban los indígenas.

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. pág. 806.

No obstante, en la Constitución de 1917, siguiendo la corriente liberal que prevaleció en el siglo XIX, que consideraba que el país estaba integrado por individuos iguales, no se hace referencia expresa a pueblos, grupos o comunidades indígenas, solamente en el aspecto agrario, en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional se hacen someras referencias indirectas a los grupos indígenas, al establecer el derecho de los pueblos, rancherías y comunidades, carentes de tierras y aguas o que no las tengan en cantidad suficiente, a ser dotados de ellas.

En la fracción VI de dicho artículo Constitucional, se hace una alusión más directa a los grupos indígenas al referirse a la forma tradicional comunal de posesión de tierras, al señalar que "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere conforme a la Ley de 6 de enero de 1915".⁴⁰

En esta fracción es implícita la referencia a los pueblos y comunidades indígenas, ya que la explotación comunal de la tierra es la forma en que tradicionalmente éstos las han venido explotando.

Es importante señalar estas disposiciones porque aunque fueron las únicas en la Constitución que se refirieron a los pueblos y comunidades indígenas, lo hicieron en un aspecto de capital importancia para ellos, como es la tenencia de la tierra.

En 1921 fue creada la Procuraduría de los Pueblos, con el objetivo específico de patrocinar a las comunidades indígenas en cuestiones agrarias; después, en 1925 se fundó la Casa del Estudiante Indígena y, en 1936, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. No obstante, a través de la historia siempre han existido grupos sociales que, por razones de diversa índole, no tienen acceso a los beneficios provenientes del desarrollo social y económico que ha logrado la nación a la cual pertenecen, tal es el caso de los pueblos indígenas que existen en México.

⁴⁰ FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria. 1493-1940. SRA CEHAM. 1981. Pág. 309

En cuanto a esto, Frans Limpens dice que: "Muchos pueblos indígenas viven aislados en desiertos, selvas tropicales o territorios polares. No necesariamente porque así lo quieren, sino porque han sido expulsados a esos territorios inaccesibles. Afuera de sus comunidades chocan con un muro de prejuicios y discriminación." ⁴¹

En efecto, en nuestro país, las comunidades indígenas han vivido en el olvido, la pobreza, la discriminación, la explotación, etc., lo cual se refleja en su bajo nivel de vida social y económico, pero sobre todo, se ha atentado contra la dignidad humana de sus miembros, y eso no puede ser posible dentro de una nación que cuenta con una legislación tendiente a erradicar la injusticia y a proporcionar seguridad jurídica a todos y cada uno de sus habitantes.

Por lo tanto, en los últimos años se ha intensificado en nuestro país una lucha a favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas, con la finalidad de erradicar los rezagos que han padecido a través del tiempo y que los han colocado en condiciones de desigualdad económica y social, en donde abundan la marginación, la miseria y la falta de servicios.

En relación con esto, Magdalena Aguilar comenta lo siguiente: "La experiencia que se tiene en la Comisión Nacional sobre la problemática de los derechos humanos de los grupos indígenas es variada, pero se puede decir que las violaciones individuales y a comunidades indígenas abarcan desde el aislamiento geográfico al que se ha relegado a este sector de la población nacional hasta la marginación económica que se manifiesta en la carencia de todo tipo de servicios e infraestructura que son más que notorias en las zonas donde habitan estos grupos." ⁴²

Consecuentemente, dentro de los problemas específicos que enfrentan las comunidades indígenas están el analfabetismo, la mortalidad infantil, la baja esperanza de vida, la desnutrición, entre otros, es decir, los factores sociales inherentes a la pobreza, se

⁴¹ LIMPENS, Frans. Los Pueblos Indígenas en la Línea de Fuego del Desarrollo. En Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 14. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. pág.47.

⁴² AGUILAR A., Magdalena. Capacitación de Derechos Humanos a Indígenas. En Crítica Jurídica. op. cit. pág. 127.

amplían de manera considerable en estos casos, lo que hace más patente la desigualdad e injusticia en que viven dichas comunidades.

En la actualidad, no podemos afirmar que se están resolviendo favorablemente todas las demandas de los pueblos indígenas, aún con las últimas reformas constitucionales y legales, que serán estudiadas en el capítulo siguiente, pero que dejan latente muchos conflictos, por ejemplo, no se ha solucionado satisfactoriamente el problemas de Chiapas, ni de otras regiones del país, antes bien se sigue padeciendo hambre y miseria en general en muchas comunidades, algunas de las cuales inclusive han desaparecido, por lo que es urgente adoptar nuevas medidas con el propósito de enfrentar la situación actual de los indígenas.

En una visión global sobre nuestro tema, Carlos Montemayor destaca lo siguiente: "Los investigadores recordaban que a la llegada de los españoles, en el territorio que ahora es México se hablaban aproximadamente 170 idiomas indígenas. A finales del siglo XIX existían alrededor de 100. en el lumbral del siglo XXI, se hablan 62. Esta reducción constante puede explicarse de distintas maneras. Primero, por la desaparición de los pueblos mismos. También, por el proceso creciente del mestizaje. Igualmente, por que quizás los grupos indígenas asumen otra estructura social o política para mantener su presencia y tradición cultural."⁴³

Cualquiera que sea la razón que se acepte en cuanto a este fenómeno, la realidad es que los pueblos indígenas en nuestro país han estado padeciendo desde hace mucho tiempo, a tal grado que, efectivamente, han desaparecido varias de las comunidades que existieron en otro tiempo, o bien, para subsistir se han tenido que transformar, adoptando nuevas formas de organización e identidad, con lo cual tienden a perder sus costumbres, tradiciones y cultura, pero lo peor de todo es que se siguen encontrando en una situación miserable en donde perdura la desigualdad social y económica, así como una reiterada violación a sus derechos humanos, lo que pone de manifiesto la necesidad de atender con mayor cuidado a las comunidades indígenas.

⁴³ MONTEMAYOR, Carlos. op. cit. pág. 267.

Cabe precisar que en su momento el Instituto Nacional Indigenista y la Dirección General de Culturas Populares realizaron una investigación en donde encontraron 62 lenguas indígenas, las cuales se hablan en diferentes comunidades y pueblos, entre los cuales destacan los siguientes:

Amuzgos	Nahuas (Huasteca Veracruzana)
Coras	Nahuas de Milpa Alta
Chatinos	Nahuas de Morelos
Chichimecas	Nahuas (Sierra Norte-Puebla)
Chinantecos	Otomíes del Estado de México
Chochos	Otomíes del Valle del Mezquital
Choles	Pames de Querétaro
Chontales	Pames de San Luis Potosí
Chontales de Tabasco	Pápagos
Guarijíos	Pimas
Huastecos de San Luis Potosí	Popolucas
Huastecos de Veracruz	Purépechas
Huaves	Seris
Huicholes	Tarahumaras
Kikapúes	Tepehuanes del Norte
Lacandones	Tepehuanes del Sur
Mames	Tlapanecos
Matlatzincas	Tojolabales
Mayas	Totonacas

Mayos	Triquis
Mazahuas	Tzotziles y Tzeltales
Mazatecos	Yaquis
Mexicaneros	Zapotecos (Istmo Tehuantepec)
Mixes	Zapotecos (Sierra Norte -Oaxaca)
Mixtecos	Zapotecos (Valles Centrales)
Mochós	Zoques de Chiapas ⁴⁴
Nahuas de Guerrero	

Para una mayor referencia de lo anterior, conviene señalar que las principales lenguas indígenas son: Náhuatl, maya, zapoteca, mixteco, otomí, totonaca, mazateco, mazahua, huasteco, purépecha, tarahumara y chichimeca. Basta lo anterior para darnos cuenta de que existen diversos pueblos repartidos en el territorio nacional, lo que también revela una pluralidad de culturas, costumbres y tradiciones, que deben ser respetadas para conservar la identidad e integridad de los pueblos indígenas.

⁴⁴ Estos datos se sacaron de Internet: Página www.ini.gob.mx/ consultada el 12 de septiembre de 2003.

CAPÍTULO 2

LOS INDÍGENAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

A. En la Constitución de 1917 y sus reformas en materia de derechos indígenas.

En la Constitución de 1917 no se estableció de manera específica una normatividad a favor de los indígenas, a pesar de que ellos fueron protagonistas destacados en el movimiento armado de la Revolución mexicana, razón por la cual debieron haberse establecido algunos derechos y prerrogativas en materia indígena.

Lo anterior quizás se debió a que las Leyes Fundamentales anteriores a la de 1917 no reconocieron ni regularon la problemática que enfrentaron los pueblos indígenas en el tiempo pasado. En este sentido, el distinguido profesor de la Facultad de Derecho, Juventino V. Castro señala que: "En nuestras Constituciones pasadas, y aún en 1917 al expedirse la vigente, se ignora el problema (de los indígenas) y sus consecuencias. Ni siquiera se reflexiona sobre nuestro mestizaje, nuestras características y sus indudables consecuencias. Nada se hace sino hasta 1992."⁴⁵

Realmente, las disposiciones aplicables a las comunidades indígenas se encuentran en el capítulo de las garantías individuales, pero en él se establecen en general los derechos fundamentales para todos los gobernados, así que también tienen garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad, pero como se vuelve a repetir, no se consideró la problemática de los pueblos indígenas como tales, pese a su obvio estado de inferioridad real con respecto al resto de la nación, en contradicción tanto a los principios de igualdad y democracia, pilares de la Constitución y con la visión social del Constituyente de Querétaro que protegió jurídicamente a obreros y campesinos.

⁴⁵ CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 119.

Dentro del capítulo aludido, el artículo 27 constitucional contiene, desde su texto original algunas referencias aplicables a los indígenas, siempre y cuando sean considerados como ejidatarios o miembros de un núcleo de población, lo que nos lleva a la reflexión de que la legislación agraria, aún sin hacer referencia expresa a pueblos y comunidades indígenas, fue la que otorgó mayores beneficios y prerrogativas en un aspecto de vital importancia como lo es el reconocimiento del derecho de propiedad sobre sus tierras, a través de las acciones agrarias de Restitución, de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes y de Conflicto por Límites.

Dicho precepto ha sido modificado subsecuentemente, de tal manera que con el tiempo se han venido estableciendo más garantías y derechos a favor de las personas antes mencionadas, a tal grado que el texto vigente ya hace mención de manera concreta a los grupos indígenas.

En efecto, en la fracción VII, del artículo 27 de nuestra Constitución se reconoce de manera expresa la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Esta norma agrega que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Por su parte, la fracción XIX del mismo artículo 27 constitucional, incluida en el texto por una reforma posterior, señala que con base en la Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Para tal efecto, se crearon en 1992 los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

B. La Reforma de 1991.

Fue hasta el año de 1991 cuando se aprobó la iniciativa de reforma constitucional que el Ejecutivo Federal hizo llegar a la Cámara de Diputados, originando una adición al artículo 4º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1992, para disponer lo siguiente:

“Artículo 4º. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción de Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley...”

En su oportunidad, el Dr. Ignacio Burgoa, al referirse a la norma anterior, expresó lo siguiente: “Es importante observar que la disposición transcrita rompe con el sistema de derecho escrito en que tradicionalmente se ha organizado el Estado mexicano, pues considera como fuente de las decisiones jurisdiccionales en los procedimientos contenciosos en que los indígenas sean parte, sus prácticas y costumbres, lo que implica el respeto al ser y al modo de ser de los múltiples grupos étnicos que integran como parte pluriforme de la sociedad mexicana.”⁴⁶

Aun cuando, efectivamente, se rompe nuestro sistema de Derecho escrito, lo más importante es que se hagan valer los derechos de los indígenas y que se garantice su acceso a la jurisdicción del Estado. Si esto se logra, vale la pena completar y enriquecer nuestros sistemas jurídicos tradicionales dándoles una mayor fortaleza sustentada en la equidad.

No obstante, si bien es cierto que con la reforma constitucional aludida se sientan las bases para mejorar el nivel de vida de las comunidades indígenas mexicanas, en todos los aspectos, todavía estamos muy lejos de alcanzar tal meta, ya que en la realidad no se ha dado un verdadero cambio: Los indígenas siguen tan marginados y miserables como lo estaban antes de que se elevaran al rango constitucional los principios que pugnan por proporcionarles un mayor bienestar, solamente han tenido efectos declarativos.

En relación con esto, el Dr. Jorge Madrazo comentó, en su momento, lo siguiente: “No somos tan ingenuos de considerar que la doliente realidad en la que viven los pueblos

⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 278.

indígenas se transformará automáticamente y por el solo hecho de haberse reformado la Constitución general de la República. La reforma no es puerto de llegada sino puerto de salida.

Con la sólida base constitucional en vigor, deberá dictarse una Ley Reglamentaria que precise y desarrolle las estipulaciones constitucionales; que aclare la competencia legislativa de la Federación, los estados y los municipios; que establezca las específicas formas de protección a las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; que aclare los instrumentos con que se contará para que los indígenas accedan efectivamente a la jurisdicción del Estado.

Con independencia de lo que establezca la Ley Reglamentaria, muchas otras leyes federales y locales deberán ser revisadas para ponerlas en consonancia con el mandato constitucional. En síntesis, para quienes luchamos en el indigenismo el trabajo apenas empieza.⁴⁷

¡Lúcidos comentarios!, en parte recogidos por otra reforma constitucional. Lamentablemente, no se expidió esa ley reglamentaria, a pesar de los conflictos y necesidades que han girado en torno de los pueblos indígenas.

C. La Reforma de 2001

El Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001 publicó la debatida reforma que se realizó como respuesta no sólo al movimiento de Chiapas sino a una presión de buena parte de la sociedad mexicana. Haremos el comentario general en este lugar a reserva de los análisis particulares que se expondrán en los dos capítulos siguientes.

El artículo 1º fue adicionado con dos párrafos; el primero de ellos adopta el contenido que estaba en el artículo 2º y el párrafo tercero dispone lo siguiente:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las

⁴⁷ MADRAZO, Jorge. La Adición al Artículo 4º Constitucional en Materia Indígena. Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1993. pág. 32.

condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

La norma anterior incorpora en términos generales la no discriminación, lo que constituye un elemento novedoso dentro de nuestra Ley Fundamental, implicando un avance significativo en materia de derechos humanos, toda vez que al condenar cualquier forma de discriminación protege a enfermos de SIDA, protestantes, etc.

Héctor Fix-Fierro, al comentar el precepto que nos ocupa, señala que: “El principio de igualdad se concibe hoy, fundamentalmente, como *principio de no discriminación*. En este sentido, la igualdad no consiste en que no se puedan hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diversos derechos o privilegios, sino en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas, en lo esencial, por criterios tales como la raza, la religión, el sexo, el origen social, etcétera. En términos más generales, podríamos decir que el principio de no discriminación implica la exclusión de todo trato desigual que no pueda justificarse constitucionalmente.”⁴⁸

De la parte inicial de la norma antes transcrita se desprende que no debe haber discriminación en perjuicio de los indígenas, por el simple hecho de pertenecer a un grupo étnico, de lo contrario se estaría atentado contra su identidad y dignidad como persona.

Por otro lado, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, ya que su contenido, ampliado considerablemente, regula los derechos de los pueblos indígenas, previstos ahora en el artículo 2. Antes de referimos concretamente a este precepto que es el que más nos interesa, debemos mencionar que con la reforma aludida también se adiciona un párrafo al artículo 18 constitucional para establecer que; los sentenciados podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. Naturalmente, esto incluye a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas.

⁴⁸ FIX-FIERRO, Héctor. Comentarios al Artículo 1º Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Tomo I. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pág. 6.

La adición que se hizo al precepto aludido comprende una garantía individual a favor de todos los sentenciados, consistente en la posibilidad de compurgar su condena en el centro penitenciario que esté más cerca de su domicilio, lo cual facilitará a sus familiares y amigos visitarlos con frecuencia a fin de que no pierdan contacto con el medio familiar que propicie su readaptación social, ya que lo contrario provocaría un aislamiento que obstruya dicha readaptación.

En opinión del Dr. Sergio García Ramírez, la adición no tuvo una adecuada redacción ya que parece confundir la reintegración a la comunidad con la readaptación social, sin embargo, agrega que: "No tiene mucho caso, en mi concepto, internarse en mayores reflexiones sobre el sentido que tiene la expresión empleada en el actual párrafo último. Más allá de los tropiezos de redacción, lo que se ha querido es que no exista desarraigo del sentenciado con respecto a su medio social natural, y sobre todo que ese desarraigo —una extrañeza perturbadora— no se produzca en el caso de los reclusos indígenas."⁴⁹

Seguramente son los sentenciados indígenas quienes más necesitaban esta disposición, misma que quizás no siempre tenga mucha eficacia, sobre todo cuando el centro penitenciario en el cual se interne al recluso quede lejos de la comunidad a la que pertenezca el indígena, no obstante, ubicarlo en el reclusorio "más cercano a su domicilio" ya es un derecho que habrá de contribuir para lograr su reintegración a la comunidad.

Igualmente, el artículo 115, fracción III, de nuestra Constitución Política Federal, fue motivo de reforma en su último párrafo, para disponer que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En el artículo Cuarto Transitorio de la reforma que nos ocupa se señaló que:

"El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca

⁴⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al Artículo 18 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. op. cit. pág. 288.

a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.”

Como ya lo mencionamos, el artículo 2º constitucional es el más importante por contener la normatividad aplicable a los pueblos indígenas. Refiriéndose a dicho precepto, el Dr. José Gamás Torruco señala que: “El nuevo artículo 2o constituye la Carta de Derechos Indígenas. Se siguió la tradición constitucional mexicana de dedicar un artículo a los derechos de un grupo específico.”⁵⁰

Para no cambiar la esencia del precepto invocado es preferible transcribir dicha disposición, la cual señala lo siguiente:

“Artículo 2º La nación mexicana es única e indivisible.

“La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

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

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

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

⁵⁰ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. pág. 1143.

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

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

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

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los estados.

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

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

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

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

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

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

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

"B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

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

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

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

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

"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

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

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

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

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

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

Esta normatividad no tuvo una buena recepción por parte de diversos pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, los gobernadores de los estados de Oaxaca y Tlaxcala, José Murat Casab y Alfonso Sánchez Anaya, respectivamente, expresaron su repudio ante la publicación de la reforma constitucional, actitud similar a la de los legisladores locales tlaxcaltecos que interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas. En el mismo sentido se manifestaron el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y organizaciones indígenas de 14 estados reunidas en la ciudad de Oaxaca.

Es en el Estado de Oaxaca en donde hay una mayor diversidad de pueblos indígenas, de ahí surgió la mayor protesta en contra de la reforma que nos ocupa, a tal grado que el gobernador y los legisladores presentaron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se intentó demostrar las violaciones al procedimiento legislativo, mismo que no consideró que algunas entidades federativas no habían ejercido su derecho al voto de sus legislaturas, consumando con ello un atropello al pacto federal y a los más elementales fundamentos de la democracia.

Asimismo, el Presidente y Síndico Municipal del Ayuntamiento de Guelatao de Juárez, Estado de Oaxaca, promovieron una diversa controversia constitucional, impugnando el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de derechos y cultura indígenas.

Mediante el Comunicado número 461, de fecha 11 de octubre del 2001, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dio a conocer que el Máximo Tribunal resolvió desechar, por haber sido presentada inoportunamente, la controversia constitucional interpuesta por el Estado de Oaxaca en contra de las reformas constitucionales en materia indígena. En sesión pública, el Pleno de ministros determinó desechar la controversia presentada por el gobierno de Oaxaca, por existir "un motivo manifiesto e indudable de improcedencia"⁵¹, consistente en que la demanda se presentó fuera del plazo que para el efecto señala el Artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional. Lo anterior, debido a que tratándose de los actos realizados dentro del procedimiento legislativo, únicamente pueden ser combatidos desde el momento en que es publicada la norma general que emana del mismo, y no antes. En este caso, el Estado de Oaxaca presentó la demanda de controversia constitucional, en contra del procedimiento legislativo, el 31 de julio de 2001, en tanto que las reformas constitucionales en materia indígena fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto siguiente.

Cabe señalar que la resolución aludida fue aprobada por mayoría de 8 votos y uno en contra, del ministro José Vicente Aguinaco Alemán, quien argumentó que las reformas constitucionales, ya en sí cristalizadas, son producto de la intervención del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados. Indicó que el Artículo 135 de la Carta Magna señala que para que se declare ya modificada o reformada la Constitución, basta la declaración del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente de que se hizo el cómputo de los votos totales de las legislaturas locales. En función de lo anterior, el ministro Aguinaco consideró que aún cuando la demanda se presentó días antes de la promulgación, fue oportuna. Sostuvo que el Artículo 135 constitucional no exige la publicación de la reforma para su entrada en vigor, y aún cuando la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Carta Magna sí establezca un plazo de 30 días a partir de la publicación de la ley a combatirse, esta última no puede estar por encima de la Constitución. Producto de esta resolución se derivaron tres tesis, en el sentido de que cuando en una controversia constitucional sólo se impugnen los actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido

⁵¹ Véase el Comunicado número 461, de fecha 11 de octubre del 2001, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

publicada, se desechará por existir un motivo "manifiesto e indudable de improcedencia." Con base en lo anterior, en materia de controversia constitucional, únicamente podrán combatirse los vicios del procedimiento legislativo, una vez que la norma general sea publicada.⁵²

La segunda controversia mencionada que solamente fue admitida respecto del Síndico Municipal, se resolvió por acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 18 de octubre de 2002 en sentido de declarar su improcedencia, considerando el Máximo Tribunal que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas a la Constitución que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, en razón de que el artículo 105 del mismo ordenamiento no prevé entre los sujetos que pueden ser parte en una controversia, al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, concluyendo que por tal motivo dichos actos no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵³

La existencia de las controversias constitucionales, derivadas de la reforma en cuestión ya indican que el inicio de la nueva normatividad en materia indígena no es del todo plausible. Ahora bien, basta considerar el contenido del vigente artículo 2º de nuestra Ley Suprema para darnos cuenta que está lleno de declaraciones que, como decía el Dr. Jorge Carpizo, refiriéndose al texto anterior previsto en el artículo 4º constitucional, si no se expide una ley reglamentaria de poco servirán las disposiciones vigentes.

Además, según lo señaló en su oportunidad el Dr. Ignacio Burgoa, aunque refiriéndose al anterior artículo 4º constitucional en su primer párrafo: "Estas declaraciones por sí mismas son ineficaces, pues se requiere la expedición de su ley reglamentaria para que los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado estén en condiciones de hacerlas cumplir en beneficio de nuestros pueblos aborígenes y de sus miembros individuales componentes. Sin dicha ley reglamentaria las garantías sociales a que tales declaraciones se refieren, sólo significan buenos propósitos y nobles intenciones."⁵⁴

⁵² Comunicado número 461, de fecha 11 de octubre del 2001, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵³ Véase acuerdo de 18 de octubre de 2002, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 45/2001.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. pág. 723.

Por lo tanto, no sólo tenemos buenos propósitos y amplias declaraciones en materia indígena, según comentarios del Dr. José Gamas Torruco: "Se reconocieron y ampliaron todos los principios contenidos en los seis párrafos del artículo propuesto en la iniciativa (presentada por el Presidente Vicente Fox). Se consideró (por parte del Congreso de la Unión) que tal y como los planteaba el Ejecutivo quedaban en meras declaraciones. Por ello se les dio el carácter de acciones concretas y obligatorias del Estado y se obliga a los órganos correspondientes a realizar las previsiones presupuestales respectivas."⁵⁵

En consecuencia, debemos aceptar que el nuevo artículo 2° constitucional contiene más que declaraciones, toda vez que sí se han consagrado algunos derechos a favor de los indígenas, los cuales desde los acuerdos de San Andrés ya habían sido clasificados por José Ramón Cossío Díaz en los siguientes grupos: "primero, los derechos políticos, 'para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia propia de su gobierno interno'; segundo, los derechos de jurisdicción, 'para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respecto a los derechos humanos'; tercero, derechos sociales, 'para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas'; cuarto, derechos económicos, 'para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de eficiencia de la producción' y, quinto, derechos culturales, 'para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y persistencia de sus identidades'."⁵⁶

Por lo tanto, dentro de los derechos indígenas se prevén diversas especies de facultades, pero algunas de ellas tienen el carácter de imperativos programáticos, los cuales en opinión del Dr. José Gamas Torruco: "...son preceptos, dirigidos a los órganos, que instruyen sobre la materia de las normas que han de crear o aplicar. —Agrega que— Los imperativos programáticos contienen obligaciones. Van dirigidos, en primer término, al legislador, pero constituyen también claras prescripciones al Ejecutivo, que tendrá por fuerza que incorporarlos en los planes de gobierno y dentro de los proyectos de presupuesto que

⁵⁵ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. págs. 1161 y 1162.

⁵⁶ COSSÍO DÍAZ, José Ramón y otros. Derechos y Cultura Indígena. Los Dilemas del Debate Jurídico. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1998. págs. 64 y 65.

debe elaborar. El sometimiento de unos y otros al Legislativo establece una responsabilidad conjunta." ⁵⁷

Según el autor citado, los imperativos programáticos no pueden adquirir la forma de derecho subjetivo público, toda vez que su eventual incumplimiento no conlleva sanción constitucional, es decir, no se pueden cumplir por la fuerza ni llevarse a los órganos jurisdiccionales.

De acuerdo con lo anterior, algunos de los derechos indígenas que se han consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen el carácter de garantías individuales cuando puedan someterse al control de constitucionalidad, por lo que será posible exigir su cumplimiento, si es necesario ante los órganos jurisdiccionales, mientras que otros derechos indígenas adquieren el carácter de imperativos programáticos, que difícilmente podrán ser reclamados, ya que dependen de los programas de gobierno y de las medidas presupuestales que se adopten en su momento.

Así, podemos mencionar que tienen el carácter de imperativos programáticos los derechos sociales, económicos y culturales que se han consagrado a favor de las comunidades indígenas; los derechos políticos y de jurisdicción implican más bien un conjunto de competencias que tiene los pueblos indígenas para organizarse jurídicamente. No obstante, hay algunos derechos individuales, para la mujer y para los menores que sí adquieren la naturaleza de garantías individuales, que se pueden reclamar ante los órganos jurisdiccionales.

Por otra parte hay que agregar que se dejó un amplio margen a las legislaturas estatales para expedir leyes en los aspectos medulares de los pueblos y comunidades que contempla la reforma. Se fundó esta actitud claramente en que, sentados los principios generales, corresponde a los estados su reglamentación.

Consideramos que no puede ser de otra manera, si se toma en cuenta que por la composición pluricultural de nuestra nación la problemática indígena es tan variada, de forma

⁵⁷ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. págs. 375 y 376.

tal que cada grupo, pueblo o comunidad indígena en su ubicación geográfica, presenta sus propias particularidades y peculiaridades en cuanto a sus usos y costumbres y su cultura, lo que los hace distinguirse entre sí, por lo que de establecerse una reglamentación general de sus derechos, implicaría desconocer su particular realidad, con el consecuente riesgo de que no se alcancen los objetivos de su lucha y de la reforma.

No debemos olvidar que, por otro lado, existen inconformidades y hasta repudio ante la vigente normatividad. Dicho repudio se debe a que no se adoptaron todas las soluciones que ya se habían planteado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y en el proyecto de la COCOPA, además, no se reconoció plenamente la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, ya que la norma constitucional remite al reconocimiento que deberá hacerse en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, lo cual pone de manifiesto la necesidad de seguir abordando estos temas para alcanzar los objetivos en beneficio de las comunidades indígenas.

D. En la legislación reglamentaria.

Como consecuencia de la reforma hecha al artículo 2º Constitucional, en el que se regulan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, resulta lógico que se expidan leyes que reglamenten esas disposiciones generales.

La primera Ley reglamentaria de tales disposiciones lo es la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el Congreso de la Unión mediante Decreto de 15 de diciembre de 2002, promulgado por el Presidente de la República el 10 de marzo de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo siguiente, mediante la cual se regula el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

En esa Ley se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo objeto será el de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el

territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación y, asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

Una segunda Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión mediante decreto de 30 de abril de 2003, promulgado el 19 de mayo de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo del mismo año, que constituye la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal, cuyo objeto es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

Debe mencionarse que este Organismo sustituye al Instituto Nacional Indigenista, cuya Ley de creación se abroga en el artículo segundo transitorio de la Ley citada.

En el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó el artículo 2 Constitucional, se dispone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, deberán realizar las adecuaciones a las Leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo dispuesto en este precepto Constitucional.

Así, han sido reformados ordenamientos federales para ponerlos en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 Constitucional, entre los cuales se mencionan los siguientes:

Por Decreto del Congreso de la Unión de fecha 12 de noviembre de 2002, promulgado el 11 de diciembre siguiente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2002, se reformaron y adicionaron los artículos 24, 107, 180, 222 bis, 271 y 274 bis del Código Federal de Procedimientos Civiles, relativos a cuestiones procedimentales relacionados a juicios en que indígenas sean parte en los mismos; los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal, relacionados con las sentencias penales en las cuales el acusado es indígena y los artículos 6, 15, 18, 124 bis, 128, 154, 159 y 200 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, relativos a trámites procesales en que el inculpado sea indígena.

Por Decreto de 15 de diciembre de 2002, promulgado el 10 de marzo de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo siguiente, se reformó la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación, relativas a las facultades de la Secretaría de Educación Pública para promover mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, estableciéndose además el derecho de los hablantes de lenguas indígenas a tener acceso a la educación obligatoria tanto en su propia lengua como en español.

En el mismo Decreto relativo a la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, se reformó la fracción VI del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que facultaba a la Secretaría de Desarrollo Social para intervenir en cuestiones indígenas.

Asimismo, en el citado Decreto, se reformó el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, incluyendo en el listado de dichas Entidades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por Decreto del Congreso de la Unión de 3 de abril de 2003, promulgado el 10 de junio siguiente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año, se reformaron y adicionaron los artículos 1, 6, 14, 15, 16, 20, 20 bis, 29, 34 y 37 de la Ley de Planeación, en los cuales se hace referencia a los pueblos indígenas.

Por Decreto del Congreso de la Unión de 24 de abril de 2003, promulgado el 10 de junio siguiente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año, se reformaron y adicionaron los artículos 9, 12 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en los cuales se alude a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

Por Decreto del Congreso de la Unión de 29 de abril de 2003, promulgado el 23 de junio siguiente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del mismo año, se reformaron los artículos 3, 5, 6, 21, 32, 60 y 61 de la Ley para el Tratamiento de Menores infractores para el Distrito Federal, en Materia común y para toda la República en Materia Federal, los cuales se refieren a menores infractores indígenas.

Asimismo se han emitido disposiciones administrativas sobre cuestiones indígenas, como son: las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, expedidas el 14 de mayo de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo siguiente; el Acuerdo por el que se dan a conocer modelos de Convenios de Concertación cuya celebración será necesaria para la realización de diversos proyectos y programas en beneficio de indígenas, expedido el 29 de agosto de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre siguiente; el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, expedido el 26 de agosto de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre del mismo año y el Acuerdo por el que se Publica el Modelo de Convenio de Concertación de la Modalidad de Capacitación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, expedido el 25 de septiembre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 siguiente.

Es importante mencionar también que dentro de la legislación reglamentaria relacionada con las comunidades indígenas se encuentra la Ley Agraria, misma que como se enuncia en su artículo 1º, es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, siendo su contenido de observancia general en toda la República.

Uno de los preceptos sobresalientes de la Ley invocada, para efectos de nuestro tema es el artículo 98, el cual se refiere al reconocimiento que como comunidad se da a los núcleos agrarios, mismo que se deriva de los siguientes procedimientos: I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad; II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal; III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad. De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.

Dicho reconocimiento tiene singular importancia, según se desprende de los siguientes efectos jurídicos previstos por el artículo 99, del ordenamiento invocado: La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra; la existencia del Comisariado

de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre; la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables; los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

Dentro de este contexto cabe señalar que, de conformidad con el artículo 100 de la Ley Agraria, la comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según las finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Además, podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. Esto refleja que el núcleo de población tiene facultades importantes para disponer de sus tierras y organizarse como mejor le parezca para bien de la comunidad. Así, los pueblos indígenas han sido favorecidos con normas relativas a la tenencia de sus tierras.

De manera complementaria encontramos que el artículo 108 de la Ley Agraria señala que los ejidos podrán constituir uniones, cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la Ley. Un mismo ejido, si así lo desea, podrá formar, al mismo tiempo, parte de dos o más uniones de ejidos. Se agrega que los ejidos y comunidades, de igual forma podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. En estas empresas podrán participar ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avecindados y pequeños productores. Todo esto representa una forma de modernizar las actividades que se realizan en los ejidos y comunidades indígenas.

Para hacer efectivos los derechos antes enunciados, y otros semejantes y favorables para los ejidos y comunidades de campesinos, fue necesaria la creación de la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la cual está prevista en la ley que nos ocupa, en donde el artículo 136 contempla algunas atribuciones como las siguientes: Coadyuvar y en su caso representar a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y avecindados, entre otros, en asuntos y ante autoridades agrarias; asesorar a dichas personas sobre las consultas

jurídicas planteadas en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley; promover y procurar la conciliación de intereses entre estas personas, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria; prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente; asesorar y representar, en su caso, a las personas antes mencionadas en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda; denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

Por otro lado, para garantizar una efectiva justicia agraria, se crearon los tribunales agrarios. Al respecto, el artículo 164 de la Ley Agraria dispone que:

“En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito. En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores. Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.”

Es fácil percibir que con las disposiciones anteriores se prevén diversos derechos y garantías a favor de las comunidades y ejidos en general, dando especial atención a los indígenas, de tal manera que se contempla la posibilidad de tomar en cuenta sus usos y costumbres para respetar su identidad.

Otra de las leyes reglamentarias que ya hemos mencionado que es la Ley General de Educación, además de su artículo 7º, también contiene otras disposiciones a favor de las comunidades indígenas, entre ellas, el artículo 13 que señala que corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones que se enuncian, entre las cuales está la de prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

Por su parte, el artículo 20 de la misma Ley establece que las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que entre otras, tendrá la finalidad siguiente: La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica -incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física.

De las disposiciones anteriores se desprende que se procura dar especial atención a la educación indígena, para tal efecto se busca la formación de profesores, con nivel de licenciatura, que sean idóneos, capaces y profesionales para brindar ese tipo de educación.

Uno de los preceptos más importantes de la Ley aludida es el artículo 32, que dispone lo siguiente:

“Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.”

De la parte final de esta norma se desprende que es tarea prioritaria llevar la educación a los grupos con mayor rezago o que se encuentran en condiciones desfavorables, entre los cuales están precisamente las comunidades indígenas.

En el artículo 38 de la misma Ley encontramos otra disposición interesante al establecerse que la educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios. Con esto se enfatiza la necesidad de atender de manera especial a los grupos indígenas, aunque en la práctica no siempre se logra, según lo demuestra el rezago educativo que permanece hasta nuestros días.

En este orden de ideas, cabe señalar que la Ley de Amparo también contiene disposiciones aplicables a los indígenas, entre ellas, el artículo 212 señala que con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán las normas conducentes en los siguientes juicios de amparo:

I.- Aquéllos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.

II.- Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.

III.- Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros..."

Consecuentemente, se prevé el juicio de amparo en materia agraria, mediante el cual se pretende dar solución a las demandas hechas por ejidatarios y comuneros en general, entre los cuales se encuentran los grupos indígenas.

Naturalmente, las normas que se establecieron sobre la materia procuran beneficiar a estos quejosos o agraviados. Así, el artículo 217 dispone que la demanda de amparo podrá

interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal. Esta norma pretende mantener la oportunidad procesal para no afectar los derechos de los grupos indígenas y demandantes en general del amparo en materia agraria.

Cabe señalar que en esta especie de juicio de amparo existen más exigencias para las autoridades responsables, según se desprende del artículo 224, en donde se establece que dichas autoridades deberán acompañar a sus informes justificados copias certificadas de las resoluciones agrarias a que se refiera el juicio, de las actas de posesión y de los planos de ejecución de esas diligencias, de los censos agrarios, de los certificados de derechos agrarios, de los títulos de parcela y de las demás constancias necesarias para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado, en su caso, así como los actos reclamados. La autoridad que no remita las copias mencionadas, será sancionada con multa de veinte a ciento veinte días de salario. En caso de que subsista la omisión no obstante el requerimiento del juez, la multa se irá duplicando en cada nuevo requerimiento, hasta obtener el cumplimiento de esta obligación.

De lo que se trata con las normas anteriores es garantizar el respeto de los derechos de los núcleos de población y comunidades en general, por ello hay mayores exigencias para las autoridades responsables que vulneren esos derechos.

En este contexto, el artículo 226 del mismo ordenamiento legal dispone que Los jueces de Distrito acordarán las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como también la naturaleza y efectos de los actos reclamados, asimismo deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto, debiendo vigilar que dichas entidades agrarias tengan la intervención que legalmente les corresponde tanto en la preparación, como en el ofrecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose además que las notificaciones se les hagan oportunamente, se les entregue copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser del conocimiento de los mismos.

Uno de los aspectos que pone de manifiesto la actuación judicial a favor de los demandantes en el juicio de amparo en materia agraria, es el hecho de que deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.

Consideramos que las normas anteriores son acertadas en el sentido de que el juicio de amparo es el medio de defensa más importante que tenemos, el cual debe ser asequible para todos, incluyendo los grupos y comunidades indígenas, de otra manera se harían nugatorios sus derechos.

Siguiendo con la idea de hacer valer los derechos de los pueblos indígenas, es oportuno mencionar que el artículo 29 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que dicha Comisión deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor. En este último supuesto entran los indígenas que no hablan español, lo cual no es motivo para impedirles la presentación de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De manera más específica, el Reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispone en su artículo 29 que cuando se presenten ante la Comisión Nacional quejas por violaciones a los derechos humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de transgresión de tales derechos, la Comisión Nacional conocerá de dichas quejas.

La normatividad enunciada es una de las consecuencias más positivas e inmediatas de la reforma constitucional, sin embargo observamos que en ella se refleja el defecto fundamental que consideramos presenta tal reforma, que es el hecho de que la mayoría se enfoca a proteger, mejorar o establecer prerrogativas en beneficio de los derechos individuales de los indígenas, pero no así de los colectivos.

E. En la legislación indigenista del Estado de Oaxaca.

Una de las entidades federativas que ha destacado por su legislación en materia indigenista es Oaxaca, por esa razón consideramos necesario referirnos a su sistema normativo, dentro del cual tenemos en primer lugar a la Constitución Política de dicha entidad.

El precepto más importante sobre la materia, dentro de la Constitución invocada, es el artículo 16, en donde se destaca que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. En este contexto, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, por lo tanto, tienen personalidad jurídica y gozan de derechos sociales.⁵⁸

Los pueblos indígenas que se reconocen en el estado de Oaxaca son: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques. De estos pueblos, el Estado reconoce sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tienen en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad.

En el precepto aludido se hace mucha referencia a la ley reglamentaria, la cual entre otras cosas, castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse.

Se prevé en la misma norma aludida que en los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean

⁵⁸ Véase GONZÁLEZ GUERRA, Gisela (compiladora). Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina. Segunda edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1999. págs. 518 – 521.

hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración, dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

Es interesante destacar que se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como también se reconoce jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. Esto implica la aceptación de normas de carácter oral y consuetudinario

Por otro lado, el Estado, en el ámbito de su competencia, reconozca a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dicta medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de dichos pueblos.

Una disposición más que merece ser destacada es el artículo 138 bis A, que se refiere a la jurisdicción indígena, misma que se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente.

El orden jurídico aludido se encuentra fundamentalmente en la ley reglamentaria del artículo 16 de la Constitución de la entidad federativa mencionada. Se trata concretamente de la "Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca"⁵⁹, promulgada en junio de 1998 durante el gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano.

El ordenamiento aludido es uno de los más importantes sobre la materia; comprende ocho capítulos, 63 artículos sustantivos y 4 transitorios; en estos últimos se ordena la traducción de la ley a las lenguas de los pueblos indígenas de Oaxaca y se encomienda su difusión a la Procuraduría para la Defensa del Indígena, tanto, en los pueblos y comunidades indígenas, como, en las dependencias y organismos de los gobiernos federal, estatal y municipal, especialmente en instituciones educativas y, en general, en las organizaciones representativas de la sociedad civil oaxaqueña.

⁵⁹ Cit. por GONZÁLEZ GUERRA, Gisela op. cit. págs. 522 – 538.

El capítulo I de la ley invocada contiene algunas disposiciones generales, señalándose que constituyen un mínimo de prerrogativas en materia de derechos y cultura indígena, asimismo contiene obligaciones para los poderes del estado en sus distintos ámbitos de gobierno, para garantizar la existencia, pervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas.

El artículo 3º de la ley aludida comprende algunos conceptos elementales para entender el contexto de este orden normativo, entre los cuales están los siguientes:

"Pueblos indígenas: Aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2º de este ordenamiento. El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se derive de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipales, así como con terceras personas.

Comunidades indígenas: Aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2º de este Ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencia de policías. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipales, así como con terceras personas...

Derechos sociales: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional, para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad, bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquellos.

Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos...

Autoridades comunitarias: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las municipales. Dentro de éstas se encuentran las que administran justicia.⁶⁰

En el capítulo segundo de la ley en cuestión, titulado "De los pueblos y comunidades indígenas", se establece el derecho que tienen a determinar libremente su propia existencia; a que su identidad sea reconocida y respetada; a definir quiénes son sus integrantes y a ejercer con autonomía sus derechos. Se enuncia un principio igualitario para que ningún pueblo o comunidad indígena o cualquier núcleo no indígena sea considerado superior a los demás.

Es en este capítulo en donde se establecen las obligaciones de las autoridades estatales y municipales para respetar y hacer respetar los derechos indígenas individuales y sociales. En caso de incumplimiento, las autoridades respectivas serán sancionadas de acuerdo a las responsabilidades en que incurran.

La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra regulada en el capítulo tercero de la ley que nos ocupa, estableciéndose que dicha autonomía será ejercida dentro de su territorio, y mediante ella se les permite darse una organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres, pero siempre dentro del marco jurídico del estado.

Dentro de este contexto se prevé que los pueblos y comunidades indígenas pueden formar asociaciones para los fines que consideren convenientes. Asimismo, tienen el derecho de adoptar libremente su cultura, lengua y forma de gobierno, que se adapte a sus usos y costumbres, siempre que no se contravenga el orden constitucional.

En el capítulo cuarto, que trata sobre cultura y educación, se establece el derecho social de los pueblos y comunidades indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de garantías contra toda forma de discriminación.

⁶⁰ Cit. por GONZÁLEZ GUERRA, Gisela op. cit. págs. 523 – 525.

En dicho capítulo se encuentra el artículo 16 que tipifica el delito de etnocidio, sancionado con prisión de 3 a 6 años y multa de 200 a 500 salarios mínimos, y se señala que para el caso de que los responsables sean servidores públicos y cometan el delito en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, adicionalmente serán sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

Por su parte, el artículo 17 tipifica el delito de discriminación cultural grave, descrito como “toda acción u omisión que implique deshonra, descrédito o perjuicio al sujeto pasivo en razón de su calidad de indígena.”⁶¹ La sanción aplicable es de 3 días a un año de prisión, o multa de 100 a 250 salarios mínimos, o ambas a juicio del juez.

El régimen educativo previsto en la Ley que se comenta, comprende el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a desarrollar y transmitir su cultura por medio de la educación formal e informal; mantener y desarrollar sus propias identidades y participar en los sistemas educativos, conforme a lo previsto en la legislación federal y estatal de la materia. Además, se garantiza a la niñez indígena el acceso a la educación bilingüe e intercultural y se busca la eliminación de los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas tanto en el sistema educativo como en la legislación. También se reconoce su derecho a establecer sus propios medios de comunicación y de practicar sus propias ceremonias religiosas, en ambos casos, con apego a la normatividad respectiva.

El capítulo quinto de la Ley en comento se refiere a los sistemas normativos internos. Al respecto, se dispone que el Estado de Oaxaca reconoce la vigencia y pluralidad de los sistemas normativos internos y la validez de sus normas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre que no contravengan la Constitución ni las leyes locales ni vulneren derechos humanos ni de terceros.

⁶¹ Cit. por GONZÁLEZ GUERRA, Gisela *op. cit.* pág. 528

Estos sistemas normativos se basan en tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Es importante destacar el carácter oral y consuetudinario que sobresale en dichos sistemas normativos.

Para garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado se establece que en todo proceso judicial o procedimiento que se desarrolle en forma de juicio, que sea competencia de las autoridades del estado y que involucre a un indígena que no hable español, se debe contar con un traductor bilingüe oficial o particular, correspondiendo a las autoridades que conozcan del asunto la obligación de cumplir con esa disposición. Precisamente, los jueces, procuradores y demás autoridades administrativas que conozcan del asunto tienen el deber de tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres de los indígenas en todas las etapas procesales y al dictar la resolución en los juicios en que sean parte.

En el artículo 38, la Ley reconoce jurisdicción a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para procurar y administrar justicia en dos casos. Primero, en las controversias en las que ambas partes sean indígenas, independientemente del pueblo al que pertenezcan. Segundo, cuando se trate de delitos cuya sanción sea solamente económica o no exceda de dos años de prisión; cuando se tenga que resolver sobre tenencia individual de la tierra, faltas administrativas y de policía; atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijos a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

De manera particular, los derechos de las mujeres y la niñez indígenas están reconocidos en el capítulo sexto. Tratándose de las primeras se establece que el estado promoverá la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización, su superación, así como el reconocimiento y el respeto a su dignidad, para tal efecto, tienen derecho a recibir capacitación y educación bilingüe e intercultural. En el caso de la niñez, el estado garantizará los derechos individuales a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y a la seguridad, además, sancionará la separación forzada de niñas y niños indígenas de sus familias, pueblos y comunidades.

En el capítulo séptimo de la Ley que nos ocupa se establecen medidas de conservación del ambiente y la protección de los recursos naturales de pueblos y comunidades indígenas, los cuales tendrán sobre dichos recursos el derecho de usufructo y de exigir la reparación de daños ecológicos por medio de la aplicación de sanciones conforme a sus sistemas normativos internos y tienen la obligación de realizar actividades de aprovechamiento sustentable.

Finalmente, el capítulo octavo establece la obligación del estado de combatir la desigualdad y la discriminación y de apoyar los programas y proyectos formulados por los pueblos y comunidades indígenas, todo ello con el propósito de que éstos alcancen su desarrollo, con pleno respeto a su autonomía.

Antes de terminar este apartado es necesario referimos brevemente a la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, cuyo artículo 1º dispone que dicha Procuraduría es la institución dependiente del poder ejecutivo del estado, en la que se integra la defensoría de oficio para la asistencia jurídica de personas que carezcan de defensor en los procesos penales en los términos de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución General de la República, teniendo a su cargo la procuración jurídica de indígenas, personas de escasos recursos económicos o grupos sociales que lo soliciten; así como para promover medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y el desarrollo de las formas consuetudinarias de organización social y económica de las comunidades indígenas del estado.

El artículo 6 de la ley invocada señala las atribuciones del Procurador para la defensa del indígena, entre las cuales están las siguientes: Cumplir y hacer cumplir la ley; vigilar que la asesoría jurídica que se brinde a las comunidades étnicas y personas de escasos recursos, que carezcan de defensor, no sea únicamente en el área penal, sino en cualquier otra rama del Derecho; solicitar la intervención de la secretaria general de gobierno para que en caso de omisiones, negligencias e irregularidades en perjuicio de reos, detenidos e inimputables recluidos en sitios especiales, se tramite en los términos legales enérgica excitativa de justicia ante los tribunales competentes.

Es fácil percibir que en el Estado de Oaxaca existe una normatividad muy completa y actualizada sobre los derechos y protección a favor de los pueblos y comunidades indígenas, pero esto no es una garantía de que efectivamente se estén respetando sus derechos, antes bien, Oaxaca sigue siendo una entidad con rezago educativo, hay poco desarrollo económico y existen diversas violaciones a los derechos humanos de los indígenas, por lo tanto, no se debe pensar que se han logrado las metas sobre la protección que requieren los pueblos indígenas en general.

CAPÍTULO 3

TENDENCIAS ACTUALES SOBRE DERECHOS INDÍGENAS

A. Convenio 169 sobre pueblos indígenas.

Para tener un panorama completo del marco jurídico aplicable a los pueblos indígenas, es necesario considerar que en el ámbito internacional se han expedido algunas normas aprobadas por nuestro gobierno, nos referimos concretamente al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en 1989, en donde se reconocieron las aspiraciones de los pueblos indígenas para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, así como para mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

El citado Convenio fue aprobado en México por la Cámara de Senadores en julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de enero de 1991, por lo tanto, es parte de nuestro orden normativo propio de las comunidades y pueblos indígenas, siempre y cuando sus términos estén acordes con lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional.

Del Convenio aludido destacamos que está dividido en diez Partes, la I se refiere a la Política General, señalándose en el artículo 1.1 que se aplica: "a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."⁶²

⁶² Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de enero de 1991. pág. 23.

De conformidad con el artículo 2 del Convenio citado los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Para tal efecto, deben incluirse medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos para gozar de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los miembros de la población en general.

Entre las declaraciones importantes están las previstas en el artículo 3, en donde se señala que:

“1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.”⁶³

Para aplicar las disposiciones del Convenio que se comenta deben reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y debe tomarse en consideración la índole de los problemas que se plantean tanto colectiva como individualmente. Para lograr esto es necesario 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.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 7 del Convenio aludido los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

⁶³ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. op. cit. pág. 24.

Por su parte, el artículo 8 dispone que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Esto ha sido debidamente establecido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia penal se prevé que cuando sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. Además, cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales, debiendo darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

La Parte II del Convenio que nos ocupa comprende algunas normas referentes a las "Tierras", entre las cuales sobresale lo estipulado en el artículo 14, toda vez que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Sin lugar a dudas, este derecho es fundamental para los pueblos indígenas.

Por su parte el artículo 19 del Convenio señala que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, especialmente en cuanto a la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico.

En la Parte III del Convenio existe un solo artículo relativo a la "Contratación y Condiciones de Empleo." En efecto, el artículo 20 dispone que los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, normas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección

eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

El rubro anterior tiene singular importancia, toda vez que se ha descuidado en el marco jurídico nacional vigente esta especie de normatividad, la cual es trascendental en virtud de que de las actividades laborales de los indígenas depende en buena medida su supervivencia, dignidad y desarrollo. Así que debe prestarse especial atención a este aspecto dentro de nuestra legislación nacional.

Por otro lado, la Parte IV del Convenio trata lo concerniente a "Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales." Al respecto, el artículo 21 prevé que los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Para lograr lo anterior, se requieren programas especiales de formación que deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. En este aspecto, también hay un descuido por parte de nuestros legisladores, a quienes poco les ha importado la formación profesional de los pueblos indígenas.

En cuanto a la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

Dentro de la Parte V del Convenio se contempla la "Seguridad Social y Salud." En cuanto a esto, los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

La Parte VI relativa a la "Educación y Medios de Comunicación", incluye algunas normas que exigen adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación en todos los niveles, por lo menos en igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Asimismo, se señala que los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Para tales fines la autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas.

Es importante que se adopten medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos.

Por otro lado, la Parte VII relativa a "Contactos y Cooperación a Través de las Fronteras", comprende un solo artículo, el 32, en donde se dispone que los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

También en un artículo, la Parte VIII del Convenio que nos ocupa se refiere a la "Administración", señalándose que la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

Los programas aludidos deben incluir:

"a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados." ⁶⁴

En las Disposiciones Generales, contenidas en la Parte IX del Convenio, se establece que la aplicación de las disposiciones derivadas del mismo, no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Por último, en la Parte X encontramos algunas disposiciones finales, entre las cuales el artículo 39 precisa lo siguiente:

"1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo." ⁶⁵

Como todo tratado internacional, el Convenio 169 puede ser denunciado para dejar de adoptar sus normas, por lo pronto, sigue vigente en nuestro país y consideramos que su contenido tiene mucha importancia en la medida que pretende beneficiar a los pueblos y comunidades indígenas.

⁶⁴ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. op. cit. pág. 28.

⁶⁵ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. op. cit. pág. 29.

B. Política indígena del gobierno mexicano.

La política indígena del gobierno mexicano se ha acentuado en el siglo XX, principalmente como una consecuencia de la Revolución de 1910, sin embargo, durante las primeras décadas posrevolucionarias fueron pocos los logros alcanzados, debido al ritmo en que el país se ha ido estabilizando.

En realidad es hasta mediados del siglo XX cuando empieza a consolidarse una política indigenista por parte del gobierno federal, para tal efecto fue necesaria la expedición de la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, publicada el 4 de diciembre de 1948 en el Diario Oficial de la Federación. Al respecto, Carlos Montemayor señala que: "A partir de su creación, en 1948, el INI se propuso no reducirse a un enfoque meramente cultural, sino aplicar programas de promoción económica, de agricultura, caminos y planeación de tierras, bosques y aguas. Su base organizativa fueron los llamados centros coordinadores, que iniciaron proyectos regionales de desarrollo para abarcar a los núcleos indígenas marginados y a las vecinas poblaciones mestizas que se hallaban igualmente en situación de subdesarrollo. Entre 1950 y 1969 se crearon 11 centros coordinadores."⁶⁶

Es importante reconocer que las acciones del INI lograron sensibilizar a sectores importantes de la población civil frente al problema indígena; rompieron el aislamiento de muchos grupos y se redujeron actitudes discriminatorias. Además, el INI promovió cambios socioeconómicos en la vida de las comunidades como el mejor aprovechamiento de los recursos naturales mediante el cultivo, la explotación racional de los bosques, la introducción de frutales, etc. También, mejoró la vivienda indígena y realizó campañas sanitarias con la consiguiente reducción de la mortalidad infantil.

A fines de la década de los sesentas, el INI tuvo un período de franca declinación, por lo tanto, no se lograron los objetivos sobre el problema indigenista. Seguramente esto motivó que la Ley aludida fuera reglamentada en su artículo 7º, mediante un decreto del Ejecutivo de fecha 10 de junio de 1986, que tuvo por objeto establecer una participación específica de las comunidades indígenas en las acciones del gobierno federal.

⁶⁶ MONTEMAYOR, Carlos. op. cit. pág. 278.

Más tarde, el 2 de diciembre de 1988, el Ejecutivo Federal estableció el Programa Nacional de Solidaridad, como un instrumento para la ejecución de la política social, tendiente a proporcionar bienestar a los mexicanos más pobres, dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

Posteriormente, el 7 de abril de 1989, se estableció dentro del INI la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, la cual estuvo integrada por sociólogos, antropólogos, juristas y organismos no gubernamentales de derechos humanos, quienes trabajaron sobre la elaboración de una propuesta de reforma constitucional en materia indígena, la cual fue sometida a consulta pública entre octubre y diciembre de 1989, y posteriormente, le fue presentada al Presidente de la República. Dicha propuesta fue la base de la iniciativa de reforma constitucional de fecha 7 de diciembre de 1990, que el Ejecutivo Federal hizo llegar a la Cámara de Diputados y que fue aprobada hasta el 3 de julio de 1991, originando una adición al artículo 4º constitucional.⁶⁷

Cabe recordar que dicha adición fue derogada mediante la reforma de agosto del 2001, en donde el artículo 2º constitucional establece toda una normatividad sobre el régimen y los derechos de los pueblos indígenas.

El Instituto Nacional Indigenita llegó a su fin por Decreto de 30 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo del mismo año, mediante el cual fue abrogada la Ley que lo había creado, expidiéndose la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que sustituye a dicho Instituto.

De acuerdo con el artículo 2 de dicha Ley y de conformidad con el artículo 2º Constitucional, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

⁶⁷ Véase en Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1993. pág. 29.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley citada dispone que la Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios que a continuación se transcriben:

"I. Observar El carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;

"II. Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;

"III. Impulsar la integridad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

"IV. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;

"V. Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y

"VI. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno."⁶⁸

En vista de la reciente creación de la Comisión Nacional, es muy prematuro hablar acerca de la repercusión, trascendencia y resultados que sus acciones han tenido en la vida de las comunidades y pueblos indígenas.

No obstante lo anterior, debemos reconocer que a pesar de la reforma constitucional efectuada desde 1991, las políticas del gobierno y los esfuerzos realizados para enfrentar el problema indigenista en México, no se está avanzando como se debiera sobre la materia, percibiendo que el apoyo para impulsar el desarrollo económico de los grupos étnicos ha sido escaso, lo que ha propiciado un bajo índice en su actividad productiva, aunado al problema del desgaste de sus medios ambientes productivos debido a la explotación irracional de recursos naturales por parte de personas ajenas a sus comunidades. Además, se ven sometidos a sistemas de intercambio comercial desventajosos lo que ocasiona que los indígenas emigren de sus lugares de origen a otras regiones, principalmente a las ciudades, en busca de mejores condiciones de vida, lo que en la mayoría de los casos no ocurre, y sí en

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de mayo de 2003.

cambio, es causa de que en las mismas se constituyan nuevos cinturones de miseria y marginación.

En cuanto a la política que se ha seguido sobre administración de justicia, lo que ha prevalecido es una actitud discriminatoria, no obstante que la legislación penal y procesal penal han procurado evitar esto, buscando la igualdad para todos los mexicanos, lo que en la práctica no se ha alcanzado para los indígenas, quienes aún padecen violaciones a sus derechos más elementales.

Cabe recordar que en los Códigos de Procedimientos Penales tanto Federal como del Distrito Federal,⁶⁹ se estableció que todos aquellos indígenas que no entiendan suficientemente el castellano deberán estar asistidos de intérpretes y traductores, desde la averiguación previa y durante todo el proceso, siendo nulas todas las actuaciones en las que no se les proporcione tal servicio.

Asimismo, se dispuso que en los procesos en que un indígena sea parte, el juez, antes de dictar sentencia, tiene el deber de proveerse de un dictamen relativo a la etnia a la que pertenezca dicho indígena, en el que se expliquen las prácticas, usos y costumbres jurídicos. Esto demuestra que nuestros ordenamientos jurídicos tienen muchos aciertos sobre la materia, pero mientras no se lleven plenamente a la práctica quedarán en simples declaraciones dogmáticas sin trascendencia real.

Consecuentemente, queda bien claro que en México los indígenas han estado siempre en un plano de desigualdad ante la sociedad, por lo tanto, es plausible la intención del Estado, que por conducto de medidas legislativas y políticas de gobierno, pretenda dictar normas y establecer criterios que ayuden a erradicar dicha desigualdad, sin embargo, es necesario ir adecuando la teoría con la práctica para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, y cuando hagan falta normas y políticas más justas no dudar en establecerlas.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1983. Artículos 128, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Penales y 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

C. El movimiento zapatista y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

El problema indígena de México se manifestó con mayor intensidad con motivo de la rebelión de Chiapas del 1° de enero de 1994. Sorpresivamente, un grupo guerrillero autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se levantó en armas en contra del gobierno federal, adoptando los ideales de Emiliano Zapata sobre "tierra y libertad", pero ante todo buscando la realidad del lema "la tierra es de quien la trabaja".

Acerca del movimiento zapatista se dijo que: "En la madrugada del 1 de enero se desencadenaba una rebelión campesina en la deprimida región mexicana de Chiapas, comandada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), liderado por el subcomandante Marcos, en desigual batalla contra el ejército mexicano, los rebeldes reivindicaban el ideario revolucionario de Emiliano Zapata: pan, tierra y libertad. Dos mil guerrilleros con armas ligeras se enfrentaron a doce mil soldados con tanquetas, helicópteros y armas pesadas. El 10 de enero el gobierno mexicano nombraba una Comisión para la Reconciliación y la Paz, presidida por Manuel Camacho Solís y con el Obispo de Chiapas Samuel Ruiz, como mediador."⁷⁰

Fueron varias versiones las que empezaron a surgir con motivo del movimiento del Ejército Zapatista, por ejemplo, se pensaba que se trataba de un grupo guerrillero debidamente preparado y equipado con armamento especial, pero la realidad fue demostrando que en ese grupo estaban enlistados campesinos indígenas hambrientos, desposeídos y con poca instrucción, que luchaban por obtener mejores condiciones de vida.

También se dijo que el Obispo Samuel Ruiz había preparado este movimiento para que el clero obtuviera reconocimiento político, llegando a convertirse en el apóstol del protagonismo, que utilizó el hambre y la miseria de los indígenas para destacar como un mediador que buscaba la paz y la concordia. Lo que es un hecho es que en marzo de 1994, la catedral de San Cristóbal de las Casas fue el escenario de los intentos de conciliación entre el gobierno federal y los zapatistas. Fueron tres los personajes que sobresalieron; Manuel

⁷⁰ DOMINGO, Ricard (Director editorial). Anuario de los Hechos 1994. Editorial Planeta. España 1995. pág. 26.

Camacho Solís como Comisionado para la Paz; Samuel Ruiz como mediador o conciliador especial; y el Subcomandante Marcos como líder del Ejército Zapatista.

Es necesario reconocer que la respuesta inmediata del gobierno federal fue utilizar la violencia, a través del ejército mexicano, para tratar de reprimir el movimiento armado que brotaba en Chiapas, pero al ver que no era la solución adecuada, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari ordenó el cese del fuego y emprendió el camino de la negociación. Para tal efecto se nombró a Manuel Camacho Solís como "Comisionado Especial para la Paz y la Reconciliación".

Este nombramiento fue muy debatido ya que se pensaba que se estaba actuando al margen de la ley, sin embargo, en opinión de Emilio O. Rabasa, el nombramiento de dicho comisionado "...encuentra su fundamento constitucional en el artículo 89 fracción II. Está sujeto y es responsable ante el presidente de la República, el que, a su vez, es el origen constitucional y centro de imputación de la acción del representante."⁷¹

Aceptadas las posibilidades del diálogo y las negociaciones entre el Comisionado y los Delegados del Ejército Zapatista, se empezaron a conocer las peticiones que hacían los indígenas organizados a través de dicho grupo guerrillero.

En su oportunidad, la Revista Proceso dio a conocer la demanda fundamental de los representantes zapatistas: "Los integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que ahora dialogan con el gobierno en busca de que se establezca la paz, considera que muchos de los problemas que provocaron su rebelión podrían resolverse si se atiende su demanda fundamental: Que en la Constitución se reconozca su derecho a que existan gobiernos indígenas autónomos... El Subcomandante Marcos advirtió que la demanda del autogobierno, el respeto a las tradiciones y formas de gobierno de los indígenas, tiene que beneficiar a todos los grupos indios del país y no nada más del sureste."⁷²

⁷¹ RABASA, Emilio O. El Caso Chiapas: Aspecto Constitucional. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. pág. 302.

⁷² Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis. Número 904. 28 de febrero de 1994. pág. 12.

Por parte del Comisionado para la Paz, Manuel Camacho Solís, se reconoció que: "El EZLN es una organización de Chiapanecos, predominantemente indígenas. El punto clave de las negociaciones es que estamos pasando de la fuerza a la política; se está pasando de las armas al diálogo: están hablando las palabras y no las armas."⁷³

Las negociaciones y el diálogo se fueron prolongando a través del tiempo, obteniéndose algunos resultados que no siempre fueron del beneplácito de los zapatistas, entre esos logros está la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995. Así mismo, se creó en el Congreso de la Unión una Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), misma que buscaría un arreglo pacífico y definitivo con los integrantes del EZLN.

El resultado más significativo de las negociaciones fueron los "Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derecho y Cultura Indígena", formalizados el 16 de febrero de 1996 en San Andrés Larráinzar, Chiapas.

Los Acuerdos mencionados constan de un Acuerdo general y tres documentos adicionales. Destacan las "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 y compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento".⁷⁴

Tanto el gobierno federal como el EZLN manifestaron la aceptación de dichos documentos, pero éste último insistió en señalar:

1. La falta de solución al grave problema agrario nacional y la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y tierra y libertad.

2. En la necesidad de desarrollar una política de verdadera sustentabilidad que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas y que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo.

⁷³ Revista Proceso. op. cit. pág. 17.

⁷⁴ INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derecho y Cultura Indígena. 16 de febrero de 1996. México. pág. 1.

3. En el tema situación, derechos y cultura de la mujer, la delegación del EZLN consideró insuficientes los actuales puntos de acuerdo, exigiendo la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos.

4. En términos generales, solicitaron explicitar y calendarizar de mutuo acuerdo los tiempos y plazos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica.

5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN consideró la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, los que deberán contar con la aceptación expresa del procesado y conocer además el idioma, cultura y sistema jurídico indígenas.

6. Dicha Delegación también consideró indispensable se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas o no, dentro y fuera de las fronteras nacionales.

7. A fin de fortalecer los municipios, la Delegación del EZLN consideró que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos adecuados.

8. En cuanto a los medios de comunicación, se consideró necesario se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, así como su acceso a los medios de comunicación existentes y que los pueblos indígenas puedan contar con sus propios medios de comunicación.

El Documento 1, denominado "Pronunciamiento conjunto", contiene: "los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda Reforma del Estado."⁷⁵

En el contexto de la nueva relación se reconoció que los pueblos indígenas han sido objeto de diversas formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política, pero que

⁷⁵ INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. Acuerdos... Documento 1. op. cit. pág. 1.

no obstante ello, han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural. Por lo tanto, para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas. Para tal efecto, es necesaria una reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida y reafirmen su condición de mexicanos.

Ante esto, el gobierno federal expresó su firme voluntad de impulsar las políticas y emprender las acciones que resuelvan esa tarea nacional. Además, asumió el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo.

El Punto 3, del Documento 1, contiene los compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas, aceptándose lo siguiente:

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General. El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.

2. Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados

3. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades

culturales y sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos.

4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas, con la participación activa de los mismos.

5. Asegurar educación y capacitación. El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes, y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades.

6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas. El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable.

7. Impulsar la producción y el empleo. El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a crear empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional.

8. Proteger a los indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes, que en las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

El punto 4 del Documento 1, se refiere a los principios de la nueva relación que deben normar la acción del Estado con los pueblos indígenas, los cuales son:

1. Pluralismo. El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental.

Como consecuencia, ha de ser política del Estado normar su propia acción y fomentar en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. El desarrollo de la Nación debe sustentarse en la pluralidad, entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso.

2. Sustentabilidad. Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los define el artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT. Respetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas, las acciones de los niveles de gobierno y las instituciones del Estado mexicano deben considerar criterios de sustentabilidad.

3. Integridad. El Estado debe impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Debe, asimismo, propiciar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.

4. Participación. El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

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 y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social.

El punto 5 de dicho Documento se refiere al Nuevo Marco Jurídico en donde el Gobierno Federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:

Principalmente el reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos.

a) Derechos Políticos. Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones.

b) Derechos de Jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.

c) Derechos sociales. Para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas.

d) Derechos económicos. Para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la promoción.

e) Derechos culturales. Para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y persistencia de sus identidades.

Asimismo, el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas y el reconocimiento de que en las legislaciones de los Estados de la República deben quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas.

El Gobierno Federal además se comprometió a impulsar las siguientes reformas:

a) Artículo 4º, para que las demandas antes señaladas queden consagradas como derechos legítimos.

b) Artículo 115, para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos.

c) Otros artículos derivados de las anteriores reformas y para expresar en la Carta Magna los contenidos de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.

Así también, el Gobierno Federal se comprometió a que se emita la legislación general relativa a mecanismos y procedimientos jurídicos, para que se inicie la revisión y modificación de las diversas leyes federales y que se legisle igualmente en los estados de la República.

Sobre este último particular, el Gobierno Federal reconoció que se deben tomar los siguientes elementos:

a) En donde coexistan diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía a legislar.

b) Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios pueblos indígenas.

c) Para determinar de manera flexible las modalidades de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, deberán considerarse diversos criterios tales como la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias, los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal, la presencia y relación entre indígenas y no indígenas, el patrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica, entre otros.

Ahora bien, el Documento 2 contiene las "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."⁷⁶

Esas propuestas se resumen en lo siguiente:

1. Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas para satisfacer sus demandas de justicia.

2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional.

3. Las reformas legales que se promovieran deberían partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

4. Las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado, en el marco de la reforma de éste.

⁷⁶ INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. Acuerdos... Documento 2. op. cit. pág. 1.

Asimismo se consideró pertinente reconocer como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional, por lo que la legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.

En lo que se refiere a los municipios con población mayoritariamente indígena, se estimó necesario su fortalecimiento constitucional, para que se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas y se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos de desarrollo y, a las necesidades y nuevas forma de organización.

Igualmente se propuso al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, reconocer y establecer las características de la libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía de los pueblos indígenas, tomando en cuenta que ésta implica:

a) Territorio. Que es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza.

b) Ámbito de aplicación. La jurisdicción es el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos.

c) Competencias. Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado Mexicano, especificando las facultades, funciones y recursos que sean susceptibles de ser transferidas a las comunidades y pueblos indígenas.

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien su participación en dicha planeación, tomando en consideración aspiraciones, necesidades y prioridades.

e) Participación en los órganos de representación nacional y estatal. La participación de los pueblos indígenas se asegurará, respetando sus diversas características socioculturales, a fin de construir un nuevo federalismo.

También se propuso al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados de la República, que en el reconocimiento de la autonomía indígena se tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma, entre los que se destaca:

a) Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica.

b) Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos en tanto no sean contrarios a las prácticas constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres.

c) Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado.

d) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación.

e) Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural.

f) Interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.

g) Concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y para la promoción y defensa de sus intereses.

h) Designar libremente a sus representantes comunitarios y en los órganos de gobierno municipal, así como a sus autoridades, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias.

i) Promover y desarrollar sus lenguas y culturas y sus costumbres y tradiciones, tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales.

En lo relativo a la ampliación de la participación y representación políticas, se estimó conveniente prever a nivel nacional los mecanismos que:

a) Aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales.

b) Permitan su participación en los procesos electorales sin la participación de los partidos políticos.

c) Garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos.

d) Garanticen la organización de los procesos de elección o nombramiento propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno.

e) Reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.

f) Que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.

g) Prever en la legislación estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, la modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.

En cuanto a la garantía de acceso pleno a la justicia, se estimó conveniente que el estado garantice el acceso pleno de los pueblos indígenas y de sus integrantes a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento a los propios sistemas normativos internos, garantizando el respeto de los derechos humanos, lo que plateó la necesidad de una profunda revisión del marco jurídico tanto federal como estatal.

Por lo que se refiere al conocimiento y respeto a la cultura indígena, se estimó necesario elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural, que reconozca, difunda y promueva en general la cultura de los pueblos indígenas, con la obligación del Gobierno Federal para promover leyes y políticas para que las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español, se propicie la enseñanza escrito-lectura en su propio idioma y a la vez se asegure a dichos pueblos la oportunidad de dominar el español.

Respecto de la educación integral indígena, en este Documento 2, se estableció que los gobiernos se comprometan a respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural y a su vez el Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, ratificándose el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas.

En el tema de las reformas constitucionales y legales se propuso que debían contener entre otros, los siguientes aspectos generales:

a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir su reconocimiento como entidades de derecho público, su derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

b) Legislar para que se garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas y el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de propiedad indígenas y de fomento a la cohesión cultural.

c) Reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

d) Legislar sobre los derechos de los indígenas, hombres y mujeres, a tener representantes en las instancias legislativas, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos locales.

e) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo con sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.

f) Tomar en consideración, en el contenido de la legislación, la pluriculturalidad de la nación mexicana.

g) En la Carta magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito, asimismo asegurar el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales.

h) Legislar para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales y los derechos y libertades específicas de los pueblos indígenas.

i) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas y su acceso a los medios de comunicación.

Por su parte, el Documento 3 comprende los "Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN". La propuesta principal que se hizo en este sentido fue que los derechos indígenas que se reconocieran en la Constitución General de la República debían hacerse explícitos también en la Constitución del estado de Chiapas, en toda su amplitud política, económica, social y cultural, promoviéndose el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado de Chiapas.

Consecuentemente, se preveía como necesaria una reforma a diversos artículos de la Constitución local, de tal manera que sean reconocidos y garantizados los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, para que se les reconozca:

a) El derecho al uso, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas, así como de sus costumbres y tradiciones, tanto políticas, como sociales, económicas, religiosas y culturales.

b) El derecho a practicar, ejercer y desarrollar sus formas específicas de organización política, económica y social.

c) El derecho a que se respeten sus formas propias y autónomas de gobierno y que las elecciones de las autoridades indígenas se efectuarán de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.

d) El derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios o de la administración que establezcan, exceptuando los recursos de las áreas estratégicas y aquellos cuyo dominio pertenece en forma exclusiva a la Nación.

e) El reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, con espacios jurisdiccionales que sean compatibles con el ordenamiento jurídico vigente.

f) El derecho de que en los juicios y procedimientos en que los indígenas sean parte se tomen en consideración sus usos, costumbres y sistemas normativos internos de solución de conflictos.

g) El derecho a participar en la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades y municipios en los que estén asentados.

h) El derecho a que desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo.

Asimismo, en este Documento, se estableció una propuesta de reforma a las leyes secundarias del Estado de Chiapas, para lo cual se solicitaría al Congreso del Estado adecuar el marco jurídico normativo que los cambios constitucionales generaran.

Por otro lado, en el Documento 3.2, denominado "Compromisos y propuestas conjuntas del los gobiernos del estado y federal y el EZLN", se propuso la creación de la Comisión para la Reforma Municipal y la Redistribución en Chiapas. Esta Comisión se integraría con diputados de todos los partidos representados en el Congreso local y con representantes del EZLN, del gobierno del estado, y de comunidades y municipios indígenas del estado.

El objetivo de dicha Comisión sería elaborar una iniciativa de reformas constitucionales y legales, que se presentaría al Congreso del estado, para ello, debía realizar los estudios técnicos y trabajos necesarios. Esta reforma buscaría garantizar condiciones de mayor equidad y transparencia en los procesos electorales, reconocer el derecho de las comunidades para nombrar a sus autoridades tradicionales y municipales de acuerdo con sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a las instituciones y prácticas de las comunidades indígenas para nombrar autoridades y realizar consultas bajo esquemas incluyentes y sin la necesaria participación de los partidos políticos.

Asimismo se proponía la creación de la Cuarta Visitaduría General, a cargo de asuntos indígenas, dentro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los términos del artículo 5o. de la Ley de la CNDH. Al efecto, se tendrían que hacer las adecuaciones pertinentes a su reglamento interno.

Esta Visitaduría debería proceder, inmediatamente, a la revisión de la situación de los indígenas privados de su libertad por estar sujetos a procesos o sentenciados para, dentro de su ámbito de competencia, recomendar y promover su inmediata libertad, aceptando la coadyuvancia de los propios afectados, las organizaciones indígenas y campesinas, las instituciones y organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos.

Hubo otras propuestas, no menos importantes, pero que sería excesivo referirnos a todas, basta lo anterior para darnos cuenta que las peticiones del EZLN eran justas, toda vez que se basaban en la necesidad de atender ciertas exigencias sociales, económicas, políticas y culturales que elevaran su nivel de vida, garantizando el respeto a su identidad, usos, costumbres y tradiciones. Por su parte, los gobiernos federal y local de Chiapas asumieron compromisos que se concretaron en algunos proyectos de reformas constitucionales.

En relación con el tema, José Ramón Cossío Díaz comenta lo siguiente: "Por tanto, los ASA (Acuerdos de San Andrés) son un producto parcial de la negociación entre el Gobierno Federal –Ejecutivo– y el EZLN, en el marco de la ley y de los ordenamientos normativos derivados de ella y acordados por las partes. En los ASA se plasmaron principio, aspiraciones, propuestas y algunos compromisos específicos; entre estos últimos se

encuentran, primero, el de las partes de enviar los documentos en que se consignaron los resultados de la negociación en materia de Derechos y Cultura Indígena 'a las instancias de debate y decisión nacional' y, segundo, los del Ejecutivo Federal de impulsar reformas a la Constitución General y a la de los estados en materias claramente identificadas."⁷⁷

Es evidente que los logros alcanzados a través de los acuerdos de San Andrés Larráinzar son parciales, en la medida que habrán de irse cumpliendo a través de diversas reformas, no sólo a la Constitución General, sino también a las Constituciones locales y demás leyes reglamentarias.

D. El Proyecto de la COCOPA.

La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) no solamente intervino en las negociaciones con el EZLN, sino que logró los consensos necesarios para que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se elevaran a una reforma constitucional, para tal efecto, la COCOPA presentó un proyecto que no tuvo una plena e inmediata aceptación.

Al respecto, el Dr. José Gamas Torruco comenta que: "El texto resultante presentado el 2 de diciembre de 1996 fue aprobado por los rebeldes; el gobierno federal dio inicial y precipitadamente su aprobación para, luego de un cuidadoso análisis, retirarla, haciendo observaciones importantes al texto. Nunca fueron éstas aceptadas por el EZLN, interrumpiéndose el diálogo. Los rebeldes acusaron al gobierno federal de incumplimiento de los acuerdos."⁷⁸

Las observaciones que hizo el gobierno federal a la iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena, se dieron a conocer el 2 de febrero de 1998, manifestándose que mediante ellas se estimaba que el proyecto de la COCOPA se aparta del texto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en los siguientes cuatro puntos fundamentales:

"1. Sobre los términos en que establece la libre determinación de los pueblos indígenas.

⁷⁷ COSSÍO DÍAZ, José Ramón. op. cit. págs. 36 y 37.

⁷⁸ GAMAS TORRUCO, José. op. cit. págs. 1139 y 1140.

II. Respecto de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y en particular en relación con la estructura del gobierno municipal que establece el art. 115 de la Constitución Federal.

III. Crea un régimen de excepciones que no estatuyen los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en las siguientes materias:

- a) Modalidades de la tenencia de la tierra previstas en el art. 27 constitucional;
- b) El régimen federal de medios de comunicación previsto en el art. 73 constitucional, y
- c) Planes y programas educativos contrario a lo dispuesto en el art. 3o constitucional.

IV. Determina un régimen concurrente entre la Federación, Estados y Municipios en materia indígena diferente a como lo hacen los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.⁷⁹

Fueron varios los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se incluyeron en el Proyecto de la COCOPA para ser reformados, concretamente el 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116. De estos solamente destacaremos el 4º y el 115.

El texto original del artículo 4º, del Proyecto de la COCOPA, disponía lo siguiente: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

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

II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

⁷⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Observaciones que hizo el Gobierno Federal a la Iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena. Febrero de 1998. s.p.

III.- Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.- Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales;

V.- Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

VI.- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII.- Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las constituciones y leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios

señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.”⁸⁰

Dentro de las observaciones que hizo el gobierno federal en torno a la iniciativa presentada por la COCOPA, se dijo que omite la referencia explícita, que sí contienen los Acuerdos, al resto del marco constitucional, por lo que no preveía un orden normativo completo en beneficio de las comunidades indígenas.

Por otra parte, se dijo que el Proyecto de la COCOPA insertó el término “territorio”, entendido como el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, de manera exclusiva y excluyente del resto del territorio nacional, lo cual no fue el sentido de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Así mismo, dichos Acuerdos no contienen ninguno de los puntos a que se refiere la fracción V, del artículo 115 constitucional, en virtud de que ya están plasmados en el artículo vigente. No obstante esta observación, el Proyecto de la COCOPA proponía el siguiente texto para el artículo 115.

“Los Estados adoptarán...

I.- a IV...

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la

⁸⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. op. cit. s.p.

circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

VI.- a VIII.-...

IX.- Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y

X.- En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado Nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas."⁸¹

Una de las observaciones que se hizo por parte del gobierno federal a este precepto, fue en el sentido de criticar algunas expresiones como hablar de "desarrollo municipal y urbano", ya que en lugar de esto se debió decir "desarrollo rural y urbano" en un municipio.

⁸¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. op. cit. s.p.

Lo anterior refleja que no todas las observaciones fueron sustanciales, pero su impacto fue afectando las propuestas y Acuerdos que se habían logrado en San Andrés.

Así las cosas, el presidente Vicente Fox Quesada firmó, el día 5 de diciembre de 2000, una iniciativa de reformas constitucionales adoptando el articulado del Proyecto de la COCOPA, el cual fue modificado por el H. Congreso de la Unión, para finalmente aprobarlo y, después de seguirse todo el proceso para efectuar la reforma constitucional, ésta se aprobó, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Así fue como llegaron a su término tanto los Acuerdos de San Andrés Larráizar como el Proyecto de la COCOPA.

Del análisis comparativo de la reforma constitucional aprobada, con las propuestas que le dieron origen, fundamentalmente el proyecto elaborado por la Comisión de Concordia y Pacificación, el cual constituye la expresión jurídica de los Acuerdos de San Andrés Larráizar, se llega al conocimiento de lo siguiente:

En el proyecto de la COCOPA se proponía reformar, por modificación o adición, 7 artículos constitucionales, concretamente el 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116; en la reforma aprobada solo se reformaron 5 artículos, los cuales son: el 1, 2, 4, 18 y 115, observándose que prácticamente todas las disposiciones en la reforma en materia de derechos indígenas quedaron concentradas en el artículo 2, en cambio en el proyecto estaban distribuidas en todos los artículos mencionados, siendo los más amplios el 4 y el 115.

En el artículo 4, en el proyecto de la COCOPA, se incluía gran parte del contenido de la reforma propuesta en materia de derechos indígenas, en cambio en el texto aprobado solamente se derogó el párrafo primero de dicho artículo que originalmente contenía las disposiciones relativas a los indígenas, las cuales pasaron al artículo 2 constitucional, ampliadas con las iniciativas del proyecto de la COCOPA, así como con los acuerdos alcanzados entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derechos y cultura indígena.

En el artículo 18, tanto la propuesta como la reforma son uniformes respecto a que los sentenciados indígenas podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.

El artículo 26 en el proyecto, proponía establecer mecanismos para que en los planes y programas de desarrollo se tomara en cuenta a los pueblos indígenas y que el estado les garantizara su acceso a la distribución equitativa de la riqueza nacional, en la reforma, la propuesta original en el aspecto de tomarlas en cuenta en los planes y programas de desarrollo se adoptó en la fracción IX del apartado B, del artículo 4 constitucional y respecto al acceso a la distribución equitativa de la riqueza, en la reforma no se adoptó en estos términos, solo se impuso la obligación al estado de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos y, a las autoridades municipales, la de fijar equitativamente las asignaciones municipales a los grupos indígenas.

El artículo 53 en el proyecto, proponía que para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales, deberían tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional; en la reforma esta propuesta se redujo solamente al ámbito municipal, quedando establecida en la fracción VII del apartado A, del artículo 2 constitucional.

El artículo 73 en el proyecto, en su fracción XXVIII, proponía reconocer la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en el ámbito de sus competencias, respecto de los pueblos indígenas con el objeto de cumplir con los fines de los artículos 4 y 115; en la reforma, en el enunciado del apartado "B" del artículo 2, se establece que los tres niveles de gobierno mencionados, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

El artículo 115 en el proyecto de la COCOPA contenía importantes propuestas de reforma. En la fracción V se establecía la participación de los núcleos de población ubicados dentro de los municipios, en los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se derivaran; en la reforma aprobada no existe una disposición categórica como ésta sino solamente enunciados generales de participación en la vida municipal, aunque en el segundo párrafo de la fracción IX del apartado B, del artículo 2 constitucional, se alude a partidas específicas, en cuyo ejercicio y vigilancia deberán participar las comunidades indígenas.

Asimismo, en la fracción IX del artículo 115 en el proyecto, se establecía el respeto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, los cuales como entidades de derecho público tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones y las autoridades competentes harán la transferencia de recursos para realizar sus funciones. Esta propuesta modificada y minimizada es la única adición que se hizo al artículo 115 constitucional, al señalar que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.

Así también, en la fracción X del artículo 115 en el proyecto, se establecía el reconocimiento de los habitantes de los núcleos indígenas para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas tradicionales de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, sin perjuicio de la unidad del estado nacional. Esta propuesta quedó contenida en las fracciones I y III del apartado A, del artículo 2 constitucional, haciendo especial énfasis en que se garantice la participación de las mujeres.

En el párrafo 2º de la referida fracción X, del artículo 115 en el proyecto, se establecía la posibilidad de que las legislaturas estatales procedieran a la remunicipalización de los territorios en que estuvieran asentados pueblos indígenas, previa consulta de los interesados, cuestión que no fue adoptada en la reforma constitucional.

El artículo 116 en el proyecto, proponía que para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberían ajustarse a la distribución geográfica de dichos pueblos; en la reforma no hay una disposición similar debido a que la participación política de los pueblos indígenas se reduce al ámbito municipal.

En el proyecto de la COCOPA se manejó el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, y como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, es decir, la libre determinación se manifiesta y se hace valer a través de la autonomía, para lograr los fines esenciales de este reconocimiento dentro de las estructuras jurídicas y políticas del Estado.

Al respecto cabe mencionar que los pueblos indígenas, en su mayoría, se conforman de comunidades, en las que se da una organización comunitaria, natural y política, con unidad económica y cultural, asentada en una región geográfica determinada con gobierno interior autónomo y con normas consuetudinarias (usos y costumbres) conforme a las cuales rigen su vida colectiva y solucionan los conflictos de sus integrantes, por lo cual se asemejan a la unidad básica del estado mexicano que es el municipio.

No obstante lo anterior, la propuesta de reconocerlos como entidades de derecho público y parte integrante del Estado mexicano, se interpretó que implicaba crear un cuarto nivel de gobierno, idea que alarmó a cierto sector de juristas y políticos del país, quienes influyeron para que en la reforma se eliminara esta propuesta, la única que implicaba el reconocimiento de los pueblos indígenas de manera real y efectiva.

Quizá en previsión de que esta propuesta generara interpretaciones distorsionadas y puntos de vista adversos, en el proyecto de la COCOPA no se señala una propuesta concreta y clara, como pudo ser el proponer que los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos la libre determinación y su autonomía se ejercerían a través de las comunidades indígenas, las cuales quedarían incorporadas como municipios o como parte integrante de los mismos, cuyo reconocimiento y características de integración formal pueden ser reglamentados por las constituciones y leyes estatales.

Sin este reconocimiento legal, resulta por demás establecer que los pueblos indígenas pueden decidir su forma de convivencia, su organización política, social y económica, asimismo, que puedan tener sistemas normativos con base en los cuales regulen la convivencia de sus integrantes, y solucionen sus conflictos internos, consecuentemente, sin dicho reconocimiento carece de sentido hablar de elección de sus autoridades internas, de ejercicio de sus formas de gobierno, que se les faculte para exigir que se garantice la vigencia de sus derechos ante las instancias de gobierno, de reconocer su derecho para que de acuerdo con sus prácticas políticas tradicionales definan los procedimientos de elección de sus autoridades o representantes, y del ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de garantizar su acceso a la jurisdicción del Estado y de hacer valer ante los tribunales sus prácticas jurídicas y especificidades culturales como pueblo indígena.

La evidencia de que esta omisión es totalmente adversa a los derechos de los pueblos indígenas se puso de manifiesto de manera inmediata al aprobarse la reforma constitucional, contra la cual muchas comunidades y grupos indígenas estuvieron inconformes, pero ninguno de ellos pudo, como pueblo indígena, ejercer los medios de defensa legales, tales como controversias constitucionales o juicios de amparo, precisamente por carecer de ese reconocimiento legal.

Es de reconocerse que las disposiciones que sobre los temas anteriores quedaron incorporados en la reforma constitucional, en los que se establecen derechos a favor de los pueblos indígenas son positivos, pero sólo pueden exigirse y hacerse valer de manera individual por sus integrantes, además de que gran parte de ellos ya están reconocidos en la Constitución para todos los mexicanos.

Otro aspecto que es importante señalar es que en la reforma no se establecen ni reconocen los medios para fortalecer la participación y representación política, real y efectiva de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus especificidades culturales, tanto en los ayuntamientos, así como en los congresos locales y en el federal, lo cual sería trascendente para fortalecer el reconocimiento de sus derechos, redundando además en una participación y representación efectivas de los indígenas en la vida política del país.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que formalmente todos los mexicanos, entre ellos los indígenas, tienen el derecho para participar en dichos órganos de representación popular, ya que pueden votar y ser votados, pero esto solo lo pueden hacer a través de partidos políticos debidamente reconocidos.

Finalmente, se observa que entre la propuesta y la reforma aprobada no hubo concordancia en lo relativo a la garantía de acceso de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, propuesta controversial, debido a la interpretación que en posiciones ideológicas extremas se dio al término territorio y al alcance que se dio a la expresión uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios.

Al respecto, cabe señalar que la propiedad así como el uso y aprovechamiento de la tierra, de los recursos naturales y minerales existentes en el territorio nacional, está debidamente previsto y regulado en el artículo 27 constitucional, en todo caso, lo que haría falta sería en hacer énfasis en que el uso y aprovechamiento de esos recursos en tierras ocupadas por grupos indígenas debe ser en beneficio de ellos y establecer los medios legales para hacerlo efectivo.

CAPÍTULO 4

CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA

A. La incorporación de la organización política de los pueblos indígenas dentro de la estructura del Estado mexicano.

La incorporación de la organización política de los pueblos indígenas a la estructura jurídica del Estado mexicano, se pretendió alcanzar mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, las cuales han sido motivo de diversos comentarios tanto a favor como en contra, inclusive originaron múltiples controversias constitucionales, cuya resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no dejó satisfechos prácticamente a nadie, por ello, siguen existiendo reclamos y nuevas pretensiones sobre el tema.

El precepto que se refiere a la "reforma indígena", y por el cual se busca la incorporación de los pueblos dentro de la organización del Estado, es el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que ha dado lugar a diversas críticas y opiniones.

La primera declaración hecha en el precepto invocado señala que: "La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas..."

Comentando lo anterior, Karla Pérez Portilla dice que: "De acuerdo al artículo 2º constitucional vigente, la nación mexicana es única e indivisible. Este primer enunciado parece una sentencia, acaso un mandamiento que no puede ser violado. Sin embargo, es falso y encuentra su contradicción en el propio texto constitucional tan sólo a un espacio de distancia entre línea y línea en la actual redacción del artículo 2º, en donde se señala que la nación, 'la mexicana', tiene una composición pluricultural. Si se acepta, como de hecho se hace, que la voz 'nación' es un término sociológico que identifica a un conjunto de personas que tienen una tradición común, un pasado y un proyecto comunes para el futuro, no puede

afirmarse que la nación mexicana sea única. -Agrega que- El Estado mexicano es pluricultural porque se tienen en mente a los pueblos indígenas, los cuales constituyen naciones distintas, con sistemas de vida y percepciones distintas y cuya unidad es fundamentalmente territorial.”⁸²

La autora citada identifica el concepto de nación con el de cultura, dándole a ambos un carácter sociológico, así, considera que una composición pluricultural implica un contenido multinacional, en consecuencia, la cultura de un pueblo indígena integra por sí sola una nación, de tal manera que dichos pueblos “constituyen naciones distintas”, por esa razón estima que hay una contradicción en el texto del artículo constitucional.

Resulta criticable la opinión anterior, toda vez que parte de un concepto muy estrecho de nación, reduciéndolo a un pueblo o comunidad que tiene el mismo pasado, lenguaje y cultura, siendo que comprende un significado más amplio. Efectivamente, como lo expresa el Dr. Jorge Carpizo: “El concepto de nación es más amplio que el de Estado, porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho.”⁸³

De acuerdo con lo anterior, no es posible identificar a toda una nación con un pueblo que forma parte de la misma, de lo contrario se caerá en interpretaciones como las de la autora citada. Por lo tanto, es válida la expresión sostenida en la primera parte del artículo 2º constitucional vigente, al decirse que la nación mexicana es única e indivisible.

Esa unidad no se pierde ni contradice con la existencia de varios pueblos indígenas, mismos que aún cuando tengan autonomía o derecho a la libre determinación, no por eso dejan de pertenecer al todo indivisible que forma parte de la nación mexicana. Antes bien, según se expresa en la primera parte, del párrafo quinto del artículo 2º constitucional: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.”

⁸² PÉREZ PORTILLA, Karla. La Nación Mexicana y los Pueblos Indígenas en el Artículo 2º Constitucional. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. págs. 52 y 53.

⁸³ CARPIZO, Jorge. Voz: Nación. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. op. cit. pág. 2171.

Diego Valadés considera que en nuestro sistema constitucional existen diversas expresiones de autonomía, de tal manera que encontramos la autonomía individual, la cual queda garantizada para que las personas puedan celebrar contratos o convenios, siempre que no sean contrarios al orden jurídico. Asimismo, está la autonomía colectiva, referida a las organizaciones políticas sociales y profesionales. Por otro lado está la autonomía pública, que es ejercida por los estados y los municipios. Agrega que: "Por esto, al plantearse la autonomía de las comunidades indígenas no se contraviene la estructura ni el desarrollo del sistema constitucional mexicano. Por el contrario, se le enriquece."⁸⁴

En efecto, a través de la autonomía de los pueblos indígenas debe buscarse el fortalecimiento de la unidad nacional, lo cual a su vez constituye el medio principal para que esos pueblos puedan incorporarse dentro de la estructura del Estado mexicano, en donde la organización política de aquellos sea parte integrante de éste, todo bajo un orden jurídico que respete la autonomía de los pueblos indígenas sin afectar la soberanía nacional.

Por su parte, Gilberto López y Rivas señala que; "la autonomía se fundamenta en un reconocimiento claro de una unidad nacional, que toma en cuenta el derecho de los pueblos indios a decidir sobre sus propios asuntos y el derecho también, no solamente a decidir y gobernarse, sino también a intervenir democráticamente, con el resto de los mexicanos, en las decisiones que se tomen en todos los niveles de la jurisdicción del Estado. Es el soporte de un acuerdo democrático de unidad nacional, de un mecanismo de integración democrática de los pueblos indios a la nación. Estrictamente hablando, las autonomías constituyen competencias distribuidas en los diferentes niveles de la organización de un Estado dado: en los niveles comunales, estatales, municipales, regionales y federales."⁸⁵

Para el autor citado, la autonomía de los pueblos indígenas, lejos de romper la unidad nacional, tiene más bien un carácter estrictamente democrático, por lo tanto, no produce una

⁸⁴ VALADÉS, Diego. Los Derechos de los Indígenas y la Renovación Constitucional en México. En Constitución y Derechos Indígenas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. pág. 16.

⁸⁵ LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto. Las Autonomías Indígenas. En Constitución y Derechos Indígenas. op. cit. págs. 115 y 116.

tendencia reaccionaria, ni propicia la división, sino más bien constituye un fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.

Seguramente, los legisladores han querido ver a la autonomía de los pueblos indígenas como un medio de unidad nacional, o bien, quisieron enfatizar desde la primera declaración prevista en el artículo 2º constitucional dicha unidad, para que al aceptarse la autonomía de los pueblos indígenas no se piense ni se busque el surgimiento de gobiernos independientes que atenten contra la soberanía del Estado mexicano.

Consecuentemente, los conceptos de autonomía y soberanía no deben entenderse como excluyentes, sino más bien son complementarios, y ambos se orientan hacia la unidad nacional. Así, la soberanía se entiende como el máximo poder originario, intransferible e imprescriptible, que ejerce el pueblo para organizarse política y jurídicamente. En cambio, la autonomía es una facultad que se ejerce para una regulación libre, responsable y temporal, teniendo los alcances que se derivan de la propia soberanía. Es decir, la soberanía precede y fundamenta a la autonomía, por lo menos dentro del marco de nuestro régimen constitucional vigente.

Por lo tanto, la soberanía es capacidad plena de autodeterminación, mientras que la autonomía se da dentro del marco que fija la soberanía. En consecuencia, ésta última implica el fundamento que sustenta a la autonomía de las comunidades.

Por su parte, Luis Villoro comenta que desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se habló de la autonomía o autodeterminación de los pueblos indígenas, misma que no se asimilaba a la soberanía. Concretamente dijo que: "La autodeterminación de los pueblos en estos acuerdos se distinguen muy claramente de la soberanía. La autodeterminación que se entiende como autonomía, y ésta que se entiende como un estatus jurídico pactado entre el gobierno federal, en este caso, e incluso los gobiernos estatales y los pueblos en cuestión. Por tanto, con el derecho de autonomía los pueblos están sometidos a una ley superior."⁸⁶

⁸⁶ VILLORO, Luis. El Estado-Nación en las Autonomías Indígenas. En Constitución y Derechos Indígenas. op. cit. pág. 234.

De acuerdo con lo anterior, el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas comprende un pacto social que acepta una soberanía común, que es la propia soberanía del Estado mexicano. Por consiguiente, autonomía y soberanía son dos conceptos que no se contraponen, antes bien, se complementan para beneficiar a toda la población, incluyendo los grupos indígenas.

Consecuentemente, la libre determinación o autonomía de los pueblos indígenas es el medio adecuado para lograr la incorporación de la organización política de dichos pueblos dentro de la estructura del Estado mexicano, pero el hecho de que se haya mencionado en el texto constitucional este elemento no significa que con ello los pueblos indígenas se encuentran plenamente integrados a la estructura estatal. No obstante, ya es una ventaja que por medio de la reforma aludida se haga referencia a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, aún cuando no exista una amplia regulación al respecto ni un pleno reconocimiento a favor de esos pueblos.

En relación con esto, Manuel González Oropeza afirma que la autonomía de los pueblos indígenas no afecta nuestro orden constitucional, menos aún si consideramos los antecedentes derivados de la época revolucionaria, de donde se desprende que de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 se vislumbraba la necesidad de reconocer autonomía a los pueblos indígenas, y en general a cualquier comunidad. Ante esto sostiene el autor mencionado que: "es innegable que la autonomía indígena generadora de los demás derechos indígenas está de acuerdo con el derecho internacional, el nacional y con los ideales del derecho social de la revolución mexicana."⁸⁷

Para lograr una mayor incorporación de la organización política de los pueblos indígenas dentro de la estructura del Estado mexicano, el apartado A del artículo 2º constitucional comprende ocho fracciones, en las cuales se señalan las materias sustantivas que forman parte de la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Esas materias se resumen en lo siguiente:

1) En la selección de las formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.

⁸⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Nueva Constitución y Nuevo Derecho Indígena. En Constitución y Derechos Indígenas, op. cit. pág. 247.

- 2) En la aplicación de sus propios sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos.
- 3) En la elección de sus autoridades o representantes.
- 4) En la preservación y enriquecimiento de todos los elementos que conforman su cultura e identidad.
- 5) En la conservación y mejoramiento de su hábitat.
- 6) En el acceso preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan.
- 7) En la elección de representantes ante los ayuntamientos.
- 8) En el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, todo ello en los términos que precisen las Constituciones y las leyes de cada entidad federativa.

Los anteriores son los aspectos que se consideran fundamentales dentro de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, sin que por sí solos garanticen esa autonomía, con todos los derechos que de la misma se derivan.

Por lo tanto, es acertado el comentario de Marcia Muñoz de Alba, quien dice lo siguiente: "Desde el punto de vista político y normativo la reforma indígena representa un avance en el cambio hacia el reconocimiento de los pueblos indígenas en nuestro país, pero la integración efectiva de estas comunidades al desarrollo social y político en México no se logrará con enunciados de carácter declarativos que dibujan escenarios de convivencia social ideal. La realidad de la nación mexicana como única e indivisible requerirá de eficiencia y talento político tanto del Estado, de las comunidades indígenas y de la sociedad en su conjunto, efectivamente, los actores en juego, involucrados en la reforma habrán de dar lugar a una realidad que surja de la convicción y legitimación social y política no del enunciado normativo."⁸⁸

Es evidente que los postulados y declaraciones constitucionales son insuficientes por sí mismos, por lo que se requiere una ardua tarea conjunta de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, para que sobre la base normativa que se ha establecido en el artículo 2° constitucional se puedan hacer nuevas

⁸⁸ MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia. La Reforma Indígena y el Acceso a los Servicios de Salud. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. op. cit. pág. 143.

modificaciones, pero ante todo acciones y labores que busquen la plena integración de los pueblos indígenas a la estructura del Estado mexicano.

B. Objetivos de la reforma.

La reforma constitucional que nos ocupa ha tenido diversos objetivos, el mayor de ellos se sustenta en lo que veíamos como autonomía o libre determinación de los pueblos indígenas. Esto es así porque, como dice Jorge Alfredo González Galván: "La libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la tierra. En otras palabras, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es la facultad de decidir libremente su desarrollo social, económico, político, cultural y espiritual."⁸⁹

Esa libre determinación comprende diversos derechos, a los que, a su vez, podemos considerar como objetivos específicos que se persiguen con la reforma constitucional de referencia. Dentro de las facultades que se derivan de la libre determinación se encuentra el derecho de los pueblos indígenas a concebir, aprobar y aplicar sus sistemas normativos internos, lo cual implica también el derecho a establecer sus propios procedimientos y designar a sus autoridades jurisdiccionales para la resolución de conflictos jurídicos, todo con apoyo en sus sistemas normativos internos, los cuales se reconocen y aceptan siempre y cuando respeten los derechos humanos y las garantías que se consagran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con esto pueden surgir conflictos sobre el ámbito espacial de validez de las normas indígenas, estatales y federales, toda vez que esos sistemas normativos internos deben fundamentarse en la Constitución federal y en la local, así como en las demás leyes y reglamentos propios de cada entidad federativa, lo que en principio comprende una aplicación local o municipal, pero puede ser también sólo para una comunidad en específico, misma que pudiera experimentar una movilidad social colectiva que modifique el ámbito territorial de aplicación y con ello los conflictos espaciales de validez de las normas.

⁸⁹ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alfredo. La Validez del Derecho Indígena en el Derecho Nacional. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. op. cit. pág. 43.

En consecuencia, si bien es conveniente el reconocimiento de los sistemas normativos internos, también es necesario que se establezcan preceptos concretos tendientes a evitar conflictos de aplicación de las normas, mismos que deberán incluirse en las leyes locales de cada entidad federativa.

En cuanto a esto, Rosa María Álvarez de Lara comenta que: "Uno de los asuntos más debatidos a partir de la insurgencia zapatista ha sido el tema del reconocimiento del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, en tanto grupos minoritarios, no solamente para evitar su discriminación ni para que se les homologue, asimile o incluya forzosamente en los modelos culturales de la mayoría, sino fundamentalmente para que se les respete su derecho a la diferencia, a su especificidad. -Agrega que- Sin embargo, resulta evidente que el reconocimiento constitucional de los sujetos indígenas y de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, dentro de la estructura del Estado mexicano, merced a las recientes reformas constitucionales, no es un hecho que por sí solo vaya a resolver la problemática que originó las demandas indígenas, parecería, por el contrario, que apenas es el inicio de un proceso que, para que resulte funcional, habrá de institucionalizar, y no solamente por la vía constitucional, el reconocimiento social y jurídico de las culturas indígenas." ⁹⁰

Al parecer, el Derecho consuetudinario indígena ha sido un tema ignorado durante años, por esa razón, el mismo generó las condiciones para el surgimiento de conflictos sociales violentos en cuyo contexto han proliferado las violaciones a los derechos humanos de los indígenas. No obstante, debemos aceptar que también los indígenas han incurrido en una serie de violaciones a diferentes derechos, particularmente los de las mujeres y los niños, aunque, naturalmente, esto no es motivo para tramitar un juicio de amparo en contra de grupos indígenas, ya que sólo puede demandarse por esa vía a las autoridades públicas. Consecuentemente, uno de los objetivos concretos de la reforma constitucional en estudio fue precisamente el reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

⁹⁰ ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María. Algunos Comentarios sobre el Reconocimiento de la Costumbre y la Discriminación de la Mujer en Materia Indígena. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. op. cit. págs. 112 y 113.

Para que el Derecho consuetudinario de los grupos indígenas tenga mayor eficacia, deben evitarse las posibles contradicciones con el Derecho positivo mexicano. Para tal efecto, los propios sistemas normativos deberán sujetarse a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales y los derechos humanos.

En relación con esto, el artículo 2º constitucional agrega en el apartado A, fracción II, parte final que: "La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes", lo que significa que los jueces homologarán las resoluciones que dicten las autoridades indígenas.

Al respecto, Rosa María Álvarez señala que: "La reciente reforma constitucional parece complicar la interpretación en materia consuetudinaria, puesto que finalmente se inclina por considerar a la costumbre desde el punto de vista de la legislación mexicana y no de la normatividad indígena, ya que recrea el concepto de que *inveterata consuetudo et opinio juris*, es decir, que efectivamente la reiteración de un uso o conducta observada tiene su referencia necesaria en la norma jurídica, solamente que en el caso del cambio constitucional, al requerirse de la validación del juez, éste validará el uso o conducta de origen indígena pero con referencia al derecho nacional, lo que resulta correcto desde el punto de vista de técnica de interpretación ortodoxa pero no en el campo de la interpretación del propio valor del orden legal de una etnia determinada."⁹¹

Efectivamente, al exigirse la homologación de las resoluciones dictadas por autoridades indígenas, por parte de jueces que probablemente desconozcan las costumbres y usos de los pueblos y comunidades indígenas, entonces se estará desconociendo el sistema normativo interno, dando preferencia y aplicación al orden jurídico estatal o federal, según corresponda. Con esto se ve menguado el Derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

Es importante reconocer que el orden jurídico interno de algunas comunidades indígenas ha funcionado con cierto éxito, por lo que debe pensarse más bien en mejorarlo y

⁹¹ ÁLVAREZ DE LARA, Rosa María. op. cit. pág. 123.

hacerlo extensivo, para que todos los pueblos adopten las normas consuetudinarias que mejor se apeguen a su realidad y circunstancias

Otro de los objetivos importantes que se buscan con la reforma constitucional en comento es la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminando las causas de discriminación. Para ello, en el apartado B del artículo 2º de nuestra Carta Magna se establecen nueve fracciones que se resumen en los siguiente aspectos:

I. El impulso al desarrollo regional.

II. El incremento de los niveles en todos los ámbitos de educación.

III. El acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional.

IV. El mejoramiento de la vivienda y ampliación de cobertura de los servicios sociales básicos.

V. La incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.

VI. La integración de las comunidades indígenas mediante la ampliación a la red de comunicaciones y posibilidad para los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación.

VII. El impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades.

VIII. La protección de los migrantes indígenas, y sus familias, tanto en el territorio nacional como fuera de él, mediante el establecimiento de políticas sociales específicas.

IX. La consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes nacional, estatal y municipales sobre el desarrollo integral.

Para lograr los anteriores objetivos específicos, en la norma constitucional que se comenta se señala la obligación para las legislaturas federal y estatales de establecer la asignación de recursos presupuestales en los tres niveles: federal, estatal y municipal, para que pueda darse el cumplimiento de los aspectos mencionados.

Así mismo, el logro de los objetivos trazados en la reforma constitucional debe basarse en lo que vimos como el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas, ya que sin esto no es posible la existencia de otros derechos y objetivos concretos. En este contexto es necesario remitirnos a lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 2º

constitucional, en donde se señala que 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Isidro Olvera Jiménez comenta que Oaxaca fue el primer estado que reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, expresado como autonomía, lo que implicó el reconocimiento a sus formas de organización social, política y de gobierno, así como el de sus sistemas normativos internos, jurisdicción en sus territorios y el acceso a los recursos naturales. Asimismo, se reconoce las prácticas democráticas que las comunidades indígenas han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.⁹²

Por otro lado, Araceli Burguete comenta que la experiencia chiapaneca ofrece un escenario de paradoja, en virtud de que Chiapas fue la entidad en donde se originó el conflicto de 1994 iniciado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en donde si bien en 1996 se habían firmado los Acuerdos de San Andrés, también se había dispuesto que precisamente en Chiapas debía promoverse una reforma inmediata para dar validez a dichos Acuerdos. Desafortunadamente, "las reformas constitucionales realizadas en Chiapas en materia de derechos indígenas, desde 1998 hasta el 2000, no sólo contravinieron los principios básicos que se signaron en los Acuerdos de San Andrés, sino que, además, en oposición a la letra y al espíritu de los acuerdos, dichas reformas no estuvieron orientadas al reconocimiento y fortalecimiento de los derechos y de la libre determinación indígena; por el contrario, tuvieron un claro y expreso propósito heterónomo; es decir, no autonómico."⁹³

De la exposición anterior desprendemos que las reformas constitucionales en Chiapas no tuvieron como propósito el establecimiento de la autonomía indígena, más bien se fortaleció la presencia estatal en las comunidades y pueblos indígenas, para lograr un mayor control sobre la vida y decisiones de tales grupos.

⁹² OLVERA JIMÉNEZ, Isidro. Constituciones Estatales y Derechos Indígenas. En Constitución y Derechos Indígenas. op. cit. pág. 169.

⁹³ BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. Chiapas: Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas. En Constitución y Derechos Indígenas. op. cit. pág. 209.

Asimismo pone de manifiesto que no todas las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas procurarán la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, a pesar de que proclamen que se basan en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Para apreciar la afirmación anterior conviene precisar que la Constitución de Chiapas, reformada en mayo de 1999, recogió en un solo artículo supuestamente los principios de los Acuerdos de San Andrés, pero en su texto se apartó de ellos, lo cual se puede ver en el texto del artículo 13 que contiene la reforma aludida en los siguientes términos:

“Artículo 13. El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandon y mocho.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

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

El estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.

El estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

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

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

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

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

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

En el precepto anterior se aprecia el carácter tutelar del estado sobre los pueblos indígenas y tal parece que lo que se pretende es más bien el control sobre ellos y una mayor presencia estatal al interior de los mismos, ya que no se les reconoce expresamente su autonomía, por lo que los derechos que se consagran en su favor, no los pueden hacer valer como pueblos.

Por lo tanto, los legisladores, tanto federales como locales, deben tener mucho cuidado en precisar los derechos que habrán de concederse a los pueblos indígenas para lograr su

autonomía o libre determinación, que permita integrarlos a la estructura del Estado mexicano y a su pleno desarrollo social, económico y político, logrando a su vez el cumplimiento de los objetivos concretos que se persiguen con la reforma constitucional.

C. Las demandas, reclamos y pretensiones de los indígenas.

La reforma constitucional que se ha venido comentando tiene algunos méritos, pero también tiene aspectos criticables, especialmente porque con la misma no se plantean las cuestiones que permitan los medios de solucionar los problemas que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas, por lo que no se han satisfecho algunas demandas y pretensiones.

Para apreciar lo anterior, es oportuno referirnos al trabajo legislativo que se hizo en la Cámara de Senadores, en torno a la iniciativa que presentó el Presidente de la República para reformar los artículos constitucionales sobre derechos y cultura indígena. En primer lugar, se integró una Subcomisión de Análisis con Senadores de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas, y de Estudios Legislativos.

En la Exposición de Motivos se dijo que: "La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas, así como la comparecencia ante Comisiones Unidas del Secretario de Gobernación. El 23 de marzo (del 2001) la Cámara de Diputados invitó a los Integrantes de las comisiones unidas, participantes en este dictamen, a que acudiesen a su recinto para que en reunión de comisiones escucharan los puntos de vista del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, en relación con sus opiniones respecto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas."⁹⁴

De lo anterior se desprende que hubo una consulta para escuchar las demandas y pretensiones de las comunidades indígenas. Sin embargo, al parecer no fue suficiente, por esa razón el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por conducto del

⁹⁴ CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Legislatura: LVIII Año: I: Segundo Periodo Ordinario. Diario de los Debates. Número 13, de Fecha 25 de Abril de 2001.

Senador Elías Miguel Moreno Brizuela, presentó una moción suspensiva, argumentando lo siguiente:

“Por tal motivo, estamos contentos de los avances que se han logrado en la discusión de la presente iniciativa; pero consideramos que a pesar de los innegables avances, aún hay puntos centrales y torales por discutir y por analizar. Creemos que es precipitado que el día de hoy discutamos y votemos esta importantísima iniciativa.

Nos han llegado múltiples comunicaciones de diferentes comunidades indígenas pidiéndonos que pospongamos la discusión de esta iniciativa. Por tal motivo, compañeras Senadoras y compañeros Senadores, con fundamento en el artículo 110 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, solicito una moción suspensiva al presente dictamen con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos y Cultura Indígena, para que esto sea discutido en una sesión posterior a la que hoy nos ocupa.”⁹⁵

La moción suspensiva fue sometida a una votación económica para ver si era aceptada o no, y por decisión de la Asamblea se desechó, por lo que se continuó con la labor legislativa, pero quedando el antecedente de que existían peticiones de algunas comunidades indígenas para que se les escuchara en sus reclamos.

Durante los debates, el Senador Demetrio Sodi de la Tijera, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática señaló que al mismo tiempo que se reconocían los avances, también destacó las insuficiencias de la reforma constitucional, ya que: “Sin duda, da un avance definitivo en la reivindicación, en el reconocimiento a los derechos de la cultura, la autodeterminación, la autonomía, los sistemas normativos; pero quedan cosas pendientes... Y por eso pedíamos la moción suspensiva, porque una ley de este tipo, por mucha soberanía que tengamos como legisladores, mucha autonomía y muchas facultades, teníamos la obligación de hacer un esfuerzo último de consulta con las comunidades indígenas, con las organizaciones indígenas y con el EZLN, para garantizar que esta ley fuera aceptada. No se pierde la capacidad de legislador por consultar con quien hay que consultar, para garantizar que esta ley sea respaldada por ellos... Nuestro voto por eso va a favor, no estamos conformes, la lucha no ha terminado, quedan pendientes muchos cambios y vamos

⁹⁵ CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *op. cit.*

a seguir peleando con ellos, votamos porque haya avances; pero no estamos satisfechos y creemos y exigimos y convocamos a las fracciones del PAN y del PRI, que hagan un esfuerzo mayor de apertura que el que hicieron, porque esto no resuelve el problema indígena, probablemente no resuelve el problema de la paz y seguimos todavía en una deuda muy grande con los pueblos y las comunidades indígenas de México." ⁹⁶

Considero que lo anterior refleja muy bien lo que sucedió en la Cámara de Senadores en cuanto a las reformas que se comentan. Por lo tanto, es cierto que hubo consultas para escuchar a las comunidades indígenas y grupos interesados, pero al parecer esto fue insuficiente, por lo que se requería un mayor esfuerzo al respecto, no obstante, aún quienes pedían la moción suspensiva votaron a favor del proyecto, toda vez que sí representaba un avance significativo en materia de derechos y cultura indígena.

Por su parte, Patricia Kurczyn Villalobos comenta que: "Las reformas constitucionales obedecieron a la problemática planteada por los movimientos inaugurados por los pueblos indígenas. El consenso no aparece en las normas modificadas y, como sabe la opinión pública, se buscó un paliativo político a problemas ancestrales de orden social y económico, de exclusión severa cuya rectificación va más allá del cambio en las disposiciones y de los decretos vinculatorios. La cuestión indígena requiere el apoyo sistemático interdisciplinario llevado a cabo tras consultas entre los mismos pueblos, los cuales deben ser informados con toda amplitud de lo que las reformas pretenden; cuáles se proponen y cómo se traducirán en políticas públicas; cuáles son las expectativas de los gobiernos federal y locales y los de las comunidades indígenas y el plazo en que se considera posible vislumbrar los resultados positivos." ⁹⁷

De lo anterior se deduce que al parecer la reforma constitucional en materia indígena solamente buscó acallar las demandas de los pueblos y comunidades, especialmente a raíz del conflicto de Chiapas de 1994, sin que se procurara una plena satisfacción de las demandas y reclamos esenciales de los pueblos indígenas.

⁹⁶ CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. op. cit.

⁹⁷ KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. Reflexiones Sociouridicas Acerca de las Reformas Constitucionales "En Materia Indígena". En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. op. cit. pág. 85.

Es un hecho que la reforma aludida dejó insatisfechas a muchas comunidades indígenas por diversas razones, entre las cuales, Miguel Carbonell señala lo siguiente: "De hecho, el no haber tomado íntegramente el texto de algunos de los proyectos (el de la COCOPA, concretamente) ha sido la fuente de mayores críticas a toda la reforma constitucional que ahora se comenta."⁹⁸

En efecto, uno de los mayores descontentos por parte de toda la comunidad indígena es que con la reforma constitucional se retrocedió en los acuerdos que se habían alcanzado en San Andrés Larráizar y mediante el proyecto de la COCOPA, por lo que el texto constitucional vigente sobre derechos indígenas no está a la altura de lo que ya se había alcanzado, ni mucho menos, de lo que se esperaba.

Por su parte, Karla Pérez Portilla comenta que; "...los pueblos indígenas, señalan que fueron víctimas de invasiones, conquistas y despojos en tiempos históricos por lo que reclaman restitución de derechos perdidos y no protección de derechos concedidos."⁹⁹

La cuestión esencial es que los pueblos indígenas buscan que sean reconocidos precisamente como "pueblos", con todas las prerrogativas, facultades y reconocimiento de autoridades y sistemas normativos que implica dicha expresión, para hacer efectiva la autonomía y no como simples minorías a las que se les aceptan o conceden graciosamente algunos derechos.

Consecuentemente, los pueblos indígenas exigen una restitución de derechos, más que una serie de libertades como las que se les concede a través del artículo 2º constitucional, por lo tanto, pretenden una plena integración a la estructura del Estado mexicano, no a través de simples declaraciones, sino por medio de verdaderos mandatos constitucionales que otorguen los medios jurídicos para hacerlos valer y además obliguen a las autoridades federales, estatales y municipales a que lleven a cabo acciones concretas a favor de la autonomía de los pueblos indígenas.

⁹⁸ CARBONELL, Miguel. Constitución y Derechos Indígenas: Introducción a la Reforma Constitucional del 14 de Agosto de 2001. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. op. cit. pág. 22.

⁹⁹ PÉREZ PORTILLA, Karla. op. cit. pág. 58.

La inconformidad de los indígenas, así como de algunas autoridades estatales, se reflejó en un gran número de demandas de controversia constitucional para invalidar la reforma que nos ocupa. Al respecto, Marcia Muñoz de Alba comenta en su obra que en los primeros meses del año 2002 existían 330 controversias constitucionales en contra de la reforma indígena, lo cual indica el descontento que la nueva normatividad ha originado. Agrega que: "Se escuchan voces que reclaman ya una 'nueva reforma indígena' la que parece difícil concebir sobre todo en el escenario de la actual configuración del Congreso de la Unión, incluso, se ha hablado de recurrir a la ONU para garantizar que se respeten los derechos de los pueblos indígenas." ¹⁰⁰

Dichas controversias motivaron la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual no asumió el papel trascendental que representaba la resolución de esas controversias sobre constitucionalidad, lo que se manifestó en la falta de consenso por parte de los ministros y la falta de estudio sobre el tema, toda vez que no entraron propiamente al fondo del asunto.

Miguel Carbonell destaca sobre esta cuestión lo siguiente: "El viernes 6 de septiembre de 2002, de forma un tanto sorpresiva intentando evitar al máximo la atención de los medios de comunicación y de los grupos interesados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió las controversias constitucionales que se habían interpuesto en contra de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001... La SCJN desechó las controversias al considerar que ese tipo de procedimiento no es adecuado para impugnar las reformas constitucionales, es decir los actos que lleva a cabo el poder reformador de la Constitución. En consecuencia, la SCJN no entró al estudio de los argumentos ofrecidos por quienes promovieron las controversias (que en su mayoría eran municipios del Estado de Oaxaca). El Pleno tomó su decisión por el voto de ocho ministros a favor y tres en contra (ponente: Olga Sánchez Cordero, en contra del voto de la mayoría: Mariano Azuela, Sergio S. Aguirre y Juan Silva Mesa)." ¹⁰¹

¹⁰⁰ MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia. op. cit. págs. 143 y 144.

¹⁰¹ CARBONELL, Miguel. La Reforma Indígena y la Suprema Corte. En Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena, op. cit. págs. 145 y 146.

Con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desalentado a diversas comunidades indígenas, las cuales se sienten desprotegidas por nuestro máximo tribunal al no haberse tomado en cuenta sus argumentos, pero ante todo porque se cierra la posibilidad de que los actos del poder reformador de la Constitución sean impugnados por medio de las controversias constitucionales. Cabe mencionar que en opinión de los tres ministros de la minoría, dichas controversias sí son el medio idóneo para realizar esas impugnaciones, lo que pone de manifiesto la diversidad de criterios al respecto, aún dentro de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consecuentemente, en la actualidad, la opción que se deja a las comunidades indígenas es la tramitación del juicio de amparo, cuando se violen las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dentro de ese contexto se encuentran los artículos 1º, 2º y 18 que fueron motivo de la reforma constitucional en materia indígena.

En este contexto debemos aclarar que solamente podrán demandarse ante los órganos jurisdiccionales, aquellos derechos que tienen un carácter genuino de garantías individuales, es decir, derechos subjetivos públicos que son violados concretamente por autoridades públicas, tal es el caso de los derechos de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Por lo tanto, quedan fuera de una posible demanda ante los órganos jurisdiccionales los llamados imperativos programáticos, que incluyen los derechos de jurisdicción, sociales, económicos y culturales. En consecuencia, las comunidades indígenas tienen, entre otros imperativos programáticos, los de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituya su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas.

Queda claro que el vigente artículo 2º constitucional consagra en su mayoría imperativos programáticos, que por su naturaleza no constituyen propiamente derechos

subjetivos públicos, por consiguiente, no motivan la procedencia del juicio de amparo, sino más bien deberá procurarse que los gobiernos locales establezcan en sus planes y programas de gobierno los rubros necesarios para hacer efectivos esos imperativos, lo que además exige medidas presupuestales que deben ser adoptadas por los gobiernos para dar mayor eficacia a dichos imperativos.

No obstante, cabe señalar que el principal reclamo de los pueblos indígenas sigue siendo el referente a su autonomía o libre determinación, ya que el Estado federal se preocupó más bien por la unidad nacional en lugar de enfatizar sus obligaciones para hacer valer los derechos a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

En relación con esto, Jorge Alberto González Galván considera que: "el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se desarrollará en el contexto de la legislación vigente. En este sentido, no se trata de un derecho absoluto, no es el reconocimiento a crear nuevos Estados nacionales al interior del país, sino del ejercicio responsable de su autonomía *como parte del Estado mexicano y en un marco que asegure la unidad del Estado nacional, con lo cual se desprende su obligación de respetar y aplicar las normas vigentes (federales, estatales y municipales) en sus territorios, por sí mismos o en coordinación con las autoridades correspondientes*"¹⁰²

Resulta evidente que la autonomía de los pueblos indígenas comprende derechos y deberes a cargo de dichos pueblos, así mismo existen obligaciones por parte de las autoridades federales, estatales y municipales a favor de los pueblos indígenas, por ejemplo, en materia de desarrollo, educación, indígenas migrantes y acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.

Consecuentemente, la autonomía no debe ser entendida como un medio de rebelión, de separación o independencia, más bien debe verse como un elemento que contribuye a la unidad nacional siempre y cuando las autoridades y los propios pueblos indígenas contribuyan para el fortalecimiento de las instituciones de éstos, logrando un avance en su

¹⁰² GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. Debate Nacional sobre Derechos indígenas. Lo que San Andrés Propone. ¿San Lázaro Descompone? En Constitución y Derechos Indígenas. op. cit. pág. 277.

desarrollo y progreso regional. Por lo tanto, es fundamental seguir atendiendo las demandas y reclamos de las comunidades indígenas, toda vez que se sustentan en necesidades reales y no en simples pretensiones.

Si tomamos en consideración el procedimiento que se siguió para la reforma constitucional comentada, en el cual no se tomaron en cuenta todos los puntos y soluciones que se habían alcanzado a través de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, lo que demostró que fue un procedimiento precipitado por parte del régimen del presidente Vicente Fox, en donde se buscó una aparente solución rápida para sosegar más que a los pueblos indígenas a la opinión pública del país, a través de una información tendenciosa que empezaron a inconformarse desde el conflicto de Chiapas, pero en lugar de ello se han levantado más voces de las que había antes de la reforma.

Asimismo, si consideramos el resultado que trajo la reforma constitucional, el cual dejó insatisfechos a los propios pueblos y comunidades indígenas, quienes son los destinatarios directos de esas modificaciones. De igual forma, la resolución que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación careció de profundidad, ya que ni siquiera se entró al estudio de los argumentos que se hicieron valer.

En consecuencia, debe mejorarse el orden normativo que regula los derechos indígenas, por lo tanto, se propone una "nueva reforma indígena", misma que deberá realizarse con mayor reflexión, pero ante todo tomando en cuenta a sus destinatarios, es decir, a las comunidades y pueblos indígenas. Para tal efecto, deben realizarse foros y consultas que recojan las demandas y pretensiones de los indígenas, tanto de manera colectiva como individual, requiriéndose para ello una Comisión encargada de revisar, compilar, armonizar y precisar las peticiones que se hagan, para que verdaderamente sean tomadas en cuenta y no sólo dar apariencia de un ejercicio democrático sin trascendencia por sus resultados.

En esa nueva reforma sobre los derechos indígenas debe resolverse lo concerniente a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, permitiéndose mayores libertades y derechos, siempre que se respeten los

principios generales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la soberanía y nuestra forma de gobierno, es decir, la autonomía que se establezca deberá estar de acuerdo con los postulados de nuestra Carta Magna, para que conservando la unidad nacional se logre integrar a los pueblos indígenas dentro de la estructura del Estado mexicano, garantizándose su pleno desarrollo económico, social, político, cultural y espiritual, lo que exige precisar las obligaciones a cargo de las autoridades federales, estatales, municipales y de las propias comunidades y pueblos indígenas.

Sería aventurado, presuntuoso y peligroso proponer inclusive un esbozo de esa nueva normatividad, ya que esto es tarea de una diversidad de grupos, comunidades, expertos y autoridades sobre la materia, además, reiteramos que debe hacerse una consulta popular y seguirse un procedimiento detallado para obtener los mejores resultados posibles, en donde se procure el consenso en lugar de la división.

Lo que sí proponemos es que se retomen los principios que ya se habían establecido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, así como en el proyecto de la COCOPA, buscando en la medida de lo posible las mejores normas para que se legisle a favor de los derechos indígenas.

También se propone que se haga una clara distinción entre los derechos que se consagren a favor de las comunidades indígenas y los medios legales para hacerlos valer, de los simples imperativos programáticos, para que los primeros motiven la procedencia del juicio de amparo, cuando sean violadas, mientras que los segundos originen medidas presupuestales y mejores programas de gobierno, para dar plena vigencia a los derechos y declaraciones que se hagan a favor de los pueblos indígenas.

Además, es importante reconocer las legislaciones y órdenes jurídicos internos que han estado funcionando de manera acertada, para que sobre esa

base se siga legislando, y de ser posible mejorando y corrigiendo lo que se requiera, con el fin de perfeccionar la legislación indígena.

Con la nueva reforma que se propone debe obtenerse una verdadera transformación y fortalecimiento del Estado mexicano, mediante la cual los diversos pueblos y comunidades indígenas se vean y se sientan plenamente integrados y sean copartícipes en la estructura estatal, con derechos y deberes que los reivindiquen y les permitan su desarrollo económico, social, político, cultural y espiritual. Si esto se logra, se habrá dado un avance significativo sobre la reforma del Estado y especialmente en cuanto a la materia de derechos indígenas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los integrantes de los pueblos indígenas en México han vivido en el olvido, la pobreza, la discriminación, la explotación, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, la mortalidad infantil, y otros males que reflejan su bajo nivel de vida social y económico. Lo peor de todo es que se ha atentado contra la dignidad humana y se han violado reiteradamente los derechos fundamentales de los miembros de dichas comunidades, lo cual no es concebible dentro de una nación que en sus normas supremas han establecido la igualdad como principio fundamental para fomentar la justicia y proporcionar seguridad jurídica a todos sus habitantes.

SEGUNDA.- La desigualdad en que los indígenas han estado frente a la sociedad, ha obligado al estado a dictar medidas legislativas y políticas de gobierno para atender sus demandas y necesidades, las cuales hasta ahora han resultado infructuosas, porque con ellas, no ha sido posible erradicar la desigualdad y la marginación de los indígenas; y tampoco han sido resueltos sus justos reclamos y demandas.

TERCERA.- Por lo anterior, resultan explicables su inconformidad y malestar, los cuales han dado lugar al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que tuvo lugar en Chiapas en 1994, cuyos planteamientos y peticiones eran justas, toda vez que se basaban en la necesidad de atender ciertas exigencias sociales, económicas, políticas y culturales que elevaran el nivel de vida de las comunidades indígenas, garantizando el respeto a su autonomía, identidad, usos, costumbres y tradiciones. Ante este movimiento, el gobierno federal asumió compromisos que se asentaron en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el cual debía de servir de base para realizar reformas constitucionales que regularan los derechos de los pueblos indígenas.

CUARTA.- La reforma constitucional promulgada el tres de agosto de dos mil uno y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día catorce siguiente consistió en modificar y darle un nuevo texto al artículo segundo constitucional y adicionar los artículos 1°, 18 y 115.

En el contenido del artículo segundo constitucional, se distinguen 3 partes:

En la primera se establecen los conceptos fundamentales y esenciales que rigen la reforma, la unidad de la nación, su composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, la conciencia de la identidad indígena como criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena, distinción entre pueblo y comunidad indígenas y el reconocimiento de la libre determinación como derecho de los pueblos indígenas.

El apartado b se refiere a los principios que rigen la estructura y organización social, política, económica y cultural de los pueblos indígenas en ejercicio de su autonomía y libre determinación.

En el apartado c se establecen directrices y líneas de acción que deben seguir la federación, los estados y los municipios para abatir las carencias y rezagos de los pueblos indígenas.

QUINTA.- Esta reforma constitucional, como toda obra humana dista mucho de ser perfecta o por lo menos de que sea la adecuada para el problema que trata; por ello ha sido criticada, principalmente porque no se tomaron en cuenta todos los puntos tratados a través de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y en el proyecto de la Comisión de Concordia y Pacificación, y porque tampoco se dio, en opinión de los propios pueblos indígenas, el medio legal para ejercer eficazmente su autonomía y libre determinación.

La deficiencia principal, que reduce al máximo la eficacia de la reforma y que prácticamente la anula, consiste en que no se establece el mecanismo legal para que los pueblos indígenas, como tales, puedan ejercer y hacer valer los derechos y las obligaciones contenidos en esa disposición constitucional, por lo que éste queda reducido a un simple enunciado declarativo. Ilustra la deficiencia anotada el hecho de que ante la inconformidad de los pueblos indígenas con dicha reforma, carecieron del medio de representación legal e idóneo para impugnarla; así, quienes promovieron las controversias constitucionales contra dicha reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron las legislaturas estatales y ayuntamientos de municipios en que predomina la población indígena, pero obviamente no tienen la representación del pueblo indígena, el sujeto beneficiario de dicha reforma, el cual queda, como una entidad abstracta, incapaz de reclamar y hacer valer los derechos que se le otorgan en la reforma constitucional.

SEXTA.- El resultado que trajo la reforma constitucional es que dejó insatisfechos a los propios pueblos y comunidades indígenas, quienes son los destinatarios directos de esas modificaciones, los cuales, indirectamente, tuvieron que promover controversias constitucionales para oponerse a la nueva normatividad que se había establecido.

Lamentablemente, las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecieron de profundidad, ya que ni siquiera se entró al estudio de los argumentos que se hacían valer, limitándose por un lado a desechar la controversia constitucional y por otro, señaló que la controversia constitucional no era el medio para combatir el procedimiento que se había seguido para reformar los artículos relacionados con la materia indígena, lo cual acrecentó la inconformidad de las comunidades y pueblos indígenas.

SEPTIMA.- No obstante las deficiencias y omisiones de la reforma constitucional de que se trata, ésta debe ponderarse y tratar de poner en evidencia los aspectos positivos de la misma. Desde esa perspectiva, la inclusión en el texto constitucional de disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas, resulta importante para ellos, porque puso en relieve dentro de la vida nacional la existencia de un problema que durante toda la vida independiente del país ha estado soterrado, soslayado y a veces de plano ignorado, como lo ha sido la cuestión indígena, lo cual ha propiciado que se cobre conciencia del mismo, y se valore la participación de los pueblos indígenas en la vida nacional.

Por otra parte esta reforma constitucional ha generado reformas a múltiples leyes, las cuales se han modificado y adicionado con textos en los cuales se toma en cuenta la existencia de los indígenas a los que se pretende tener como sujeto individual beneficiario de esas disposiciones, pero no al pueblo indígena, en el mismo sentido en que se alude en la disposición constitucional, no obstante esta serie de reforma legales implican un avance en pro de los derechos indígenas.

OCTAVA.- Las omisiones y deficiencias de las disposiciones del artículo segundo constitucional, fuerzan a concluir una necesaria reforma constitucional, en la que se adopten plenamente los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, buscando en la medida de lo posible perfeccionar las normas en favor de los derechos indígenas.

NOVENA.- En la nueva reforma debe ampliarse lo concerniente a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, permitiéndose mayores libertades y derechos, siempre que se respeten los principios generales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la soberanía y nuestra forma de gobierno, es decir, la autonomía que se establezca deberá estar de acuerdo con los postulados de nuestra Carta Magna para que, conservando la unidad nacional, se logre integrar a los pueblos indígenas dentro de la estructura del estado mexicano, garantizándose su pleno desarrollo económico, social, político, cultural y espiritual, lo que exige precisar las obligaciones a cargo de las autoridades federales, estatales, municipales y de los propios pueblos y comunidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

BERNAL, Beatriz (Coordinadora). Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986). Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2000.

CARBONELL, Miguel y Karla Pérez Portilla (Coordinadores). Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002.

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 2000.

CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 1979.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y otros. Derechos y Cultura Indígena. Los Dilemas del Debate Jurídico. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1998.

CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. Editorial Oxford. México. 1999.

CUÉ CÁNOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1521-1854). Vigésimo séptima reimpresión. Editorial Trillas. México. 1988.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. Segunda edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978.

DE LEÓN PINELO, Antonio. Recopilación de las Indias. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.

DELGADO DE CANTÚ, Gloria. Historia de México. El Proceso de Gestación de un pueblo. Volumen I. Cuarta edición. Editorial Pearson Educación. México. 2002.

DOMINGO, Ricard (Director editorial). Anuario de los Hechos 1994. Editorial Planeta. España 1995.

FABILA, MANUEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria. 1493-1940. SRA CEHAM. 1981.

FERRER MUÑOZ, Manuel. El Estado Mexicano y los Pueblos Indios. En Anuario Mexicano de Historia del Derecho X-1998. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1998.

FIX-FIERRO, Héctor. Comentarios al Artículo 1° Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Tomo I. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México. 2003.

GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.

GARCÍA CASTRO, RENÉ. Los Pueblos de Indios. En Gran Historia de México Ilustrada. Tomo II. Nueva España, de 1521 a 1750. Editorial Planeta. México. 2001.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentarios al Artículo 18 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Tomo I. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. México. 2003.

GIBSON, Charles. Los Aztecas Bajo el Dominio Español (1519-1810). Traducción de Julieta Campos. Decimocuarta edición. Editorial Siglo XXI. México. 2000.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alfredo (Coordinador). Constitución y Derechos Indígenas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002.

GONZÁLEZ GUERRA, Gisela (compiladora). Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina. Segunda edición. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1999.

LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

LIRA, Andrés y Luis Muro. El Siglo de la Integración. En Historia General de México. Tomo 1. Tercera edición. Colegio de México. México. 1981.

MADRAZO, Jorge. La Adición al Artículo 4º Constitucional en Materia Indígena. Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1993.

MARGADANT S., Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Decimoctava edición. Editorial Esfinge. México. 2001.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1985.

MONTEMAYOR, Carlos. Siglo XX: El Mundo Indígena. En Gran Historia de México Ilustrada. Tomo V. El Siglo XX Mexicano. Editorial Planeta. México. 2001.

RABASA, Emilio O. El Caso Chiapas: Aspecto Constitucional. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

ROJAS, José Luis. Los Aztecas entre el Dios de la Lluvia y el de la Guerra. Editorial Rei México. Biblioteca Iberoamericana. México. 1989.

ROMERO GALVÁN, José Rubén. La Sociedad Prehispánica. En Gran Historia de México Ilustrada. Tomo I. El Mundo Prehispánico. Lorenzo Ochoa (Coordinador). Editorial Planeta. México. 2001.

SAHAGÚN, Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1979.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, la Integración Constitucional de México (1808-1988). Fondo de Cultura Económica. México. 1989.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1980.

TORQUEMADA, Fray Juan de. Monarquía Indiana. Volumen IV. Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1977.

VILLEGAS MORENO, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (Coordinadores). Entre el Paradigma Político y la Realidad. Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Tomo 2. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. Los Primeros Tropiezos. En Historia General de México. Tomo 2. Tercera edición. Colegio de México. México. 1981.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Constitución Política del Estado de Chiapas

Ley de Amparo.

Ley Agraria.

Ley General de Educación.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.

DOCUMENTOS OFICIALES

CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Legislatura: LVIII Año: I: Segundo Periodo Ordinario. Diario de los Debates. Número 13, de Fecha 25 de Abril de 2001.

Comunicado número 461, de fecha 11 de octubre del 2001, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acuerdo emitido el 18 de octubre de 2002 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional número 45/2001.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de enero de 1991.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derecho y Cultura Indígena. 16 de febrero de 1996. México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Observaciones que hizo el Gobierno Federal a la Iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena. Febrero de 1998.

Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de diciembre de 2002

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de mayo de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de mayo de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de junio de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de junio de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de septiembre de 2003

Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de septiembre de 2003

DICCIONARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

REVISTAS

LIMPENS, Frans. Los Pueblos Indígenas en la Línea de Fuego del Desarrollo. En Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 14. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis. Número 904. 28 de febrero de 1994.

PÁGINAS WEB

www.ini.gob.mx/ consultada el 12 de septiembre de 2003.