

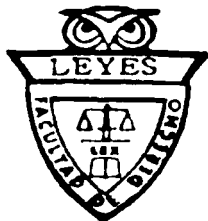
00721  
774

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

“ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS”.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
J O S É R O D R I G U E Z M A N Z O



ASESOR: DOCTOR MIGUEL COVIAN ANDRADE

Autógrafa a la Dirección General de  
UNAM a difundir en formato electrónico  
contenido de mi trabajo rec.  
MÉXICO, D.F. NOMBRE: José Rodríguez  
Manzo

2003

FECHA: 9 de Julio 2003

FIRMA: [Firma]

a



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



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:

El alumno **RODRÍGUEZ MANZO JOSÉ**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL ANALISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDIGENA**", bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Miguel Covián Andrade**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 15 de febrero de 2003, y el Lic. Eliseo Muro Ruiz, mediante dictamen de 20 de mayo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, 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 el compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., mayo 21 de 2003.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
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.*

\*mpm

b

México D.F. 20 de mayo de 2003

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE**  
**DERECHO CONSTITUCIONAL Y**  
**AMPARO DE LA FACULTAD DE**  
**DERECHO DE LA UNAM**  
**PRESENTE**

En virtud de haberme asignado para su revisión, la tesis "EL ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS", del pasante de la licenciatura en Derecho José Rodríguez Manzo, me permito exponer lo siguiente:

En el primer capítulo elabora una descripción histórica de la situación jurídica de los indígenas; en el segundo explica el concepto de autonomía y lo relaciona con diversos ordenamientos jurídicos extranjeros; en el capítulo tercero analiza la reforma a la constitución mexicana publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001 y en el capítulo cuarto propone modificaciones al ordenamiento jurídico mexicano, llegando entre otras conclusiones, a la de otorgar mayor autonomía de gestión a las comunidades indígenas dentro de un marco constitucional delimitado, apoyado en una Ley reglamentaria. Además, sustenta su trabajo con una bibliografía completa y adecuada.

Por lo anterior, una vez atendidas las sugerencias hechas a la tesis "EL ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS", ésta cumple con los requisitos establecidos por la legislación universitaria.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

Atentamente



Lic. Eliseo Muro Ruiz

2

Ciudad de México, febrero 15 de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y AMPARO, DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNAM  
PRESENTE

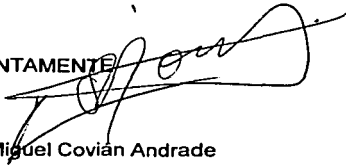
ESTIMADO DOCTOR:

Me es muy grato dirigirme a Ud. Con el objeto de hacer de su conocimiento que el pasante de la licenciatura en Derecho, José Rodríguez Manzo ha concluido la elaboración de su tesis profesional bajo supervisión.

La tesis titulada "EL ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS" , cumple desde mi punto de vista, con los requisitos de forma y de fondo establecidos por la legislación de nuestra universidad, por lo que no tengo inconveniente APROBAR la terminación de este trabajo, para que el alumno mencionado pueda continuar con los trámites tendientes a su titulación.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



Dr. Miguel Covian Andrade

d

*A mis padres José y Carmen, por su  
amor y apoyo incondicional*

*A mis hermanos Luis Enrique y Sandra,  
por su ayuda en este esfuerzo*

*A mi tía Teresa, por su amor y cariño  
a mi familia y a mi persona*

*A mis otros hermanos, César, Margarita,  
Beto y Oscar, por compartir conmigo  
tantos momentos felices*

*A la familia Massa, Magali, Miriam, Laura, Israel,  
Arturo, Lizbeth, Lourdes, Miguel, Diana  
y Eduardo, por su entrañable amistad*

*A mis padrinos Rafa y Meche, y mis primos  
Rafa, Pepe y Sofi, por su cariño y amistad*

*A la Lic. Angélica Nava, por enseñarme  
como debe conducirse un abogado*

*Al Dr. Miguel Covián Andrade, por  
su importante asesoría en la  
elaboración de este trabajo*

*Y a la Universidad Nacional Autónoma  
de México, por permitir  
formarme en sus aulas*

Introducción .....	3
Capítulo primero .....	5
1. Breve descripción histórica de la situación jurídica de los Indígenas .....	5
1.1 La Colonia .....	5
1.2 México Independiente .....	10
1.3 Siglo XIX .....	14
1.4 La revolución Mexicana .....	21
1.5 México Moderno .....	27
1.6 Situación Indígena de finales del siglo XX .....	34
Capítulo Segundo .....	44
2. La Autonomía; concepciones teóricas y derecho comparado .....	44
2.1 Concepto de Autonomía .....	44
2.2 Antecedentes del concepto de Autonomía en relación .....	49
con las comunidades indígenas. ....	49
2.3 La Autonomía en el proceso de modernización. ....	52
2.4 Elementos de Derecho Comparado .....	59
2.4.1 Bolivia .....	59
2.4.2 Brasil .....	63
2.4.3 Colombia .....	67
2.4.4 Canadá .....	74
2.4.5 Ecuador .....	79
Capítulo Tercero .....	85
3. Análisis de la reforma constitucional en materia de Derechos y Culturas Indígenas de fecha 14 de Agosto de 2001 .....	85
3.1 Necesidades de la reforma. ....	85
3.1.1 Estadísticas de los grupos indígenas. ....	89
3.1.2 Situación social .....	95
3.2 Diversos Proyectos de reformas constitucionales .....	98
3.2.1 Análisis de las propuestas del Ejecutivo Federal y .....	98
los diversos grupos parlamentarios .....	98
3.2.2 El proceso de aprobación .....	135
3.2.3 Impugnaciones a las reformas aprobadas .....	141
3.3 Alcance de la reforma indígenista de 2001 .....	148
Capítulo cuarto .....	154
4. Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas .....	154
4.1 Alcances de la reforma aprobada. ....	154
4.2 Nueva propuesta de reforma constitucional .....	158
4.3 Constituciones Locales .....	165
4.4 Legislación reglamentaria. ....	168
-Conclusiones: .....	171
Bibliografía .....	177

## **Introducción**

Sin duda, uno de los problemas históricos de la Nación Mexicana pendientes por resolver, es el del desarrollo de las comunidades indígenas. A través de las diversas etapas del país las propuestas han ido cambiando, desde la asimilación forzosa, hasta el paternalismo excesivo.

También como un problema surgido recientemente, se encuentra el del levantamiento armado en el Estado de Chiapas durante 1994, que entre sus peticiones políticas se encontraba la relacionada con el problema indígena.

Lo anterior hizo necesaria la discusión acerca de la incorporación de los derechos de estos grupos étnicos a la Constitución Política y que desembocaría en la publicación de una serie de reformas el 14 de Agosto de 2001.

La aprobación y promulgación de estas reformas no dejaría satisfechos a los distintos actores políticos que intervienen en este problema. Es por esto que nuestro trabajo pretende realizar un estudio serio acerca de dichas reformas.

Por otra parte, cabe destacar que el problema indígena no es sólo exclusivo de México, sino que lo comparten casi todas las naciones Latinoamericanas. Para nuestro estudio hemos tomado como referencia los casos de cinco países –Bolivia, Brasil, Colombia Canadá y Ecuador- para contar con elementos de derecho comparado que nos permitan entender la regulación de estos derechos a nivel constitucional.

Nuestra propuesta es que las comunidades indígenas cuenten con un ámbito competencial que les permita lograr su desarrollo de acuerdo con sus propios programas de desarrollo, todo esto dentro del marco constitucional.



Para proponer dichas facultades, además de apoyarnos en los diversos elementos de derecho comparado, estableceremos un marco conceptual para explicar que se debe entenderse por autonomía, sus limitantes y sus beneficios.

También, analizaremos las diversas propuestas de reformas presentadas, sus aspectos positivos y negativos, el proceso de aprobación de las reformas publicadas en 2001 y las limitantes que presentan. Por último elaboramos nuestra propuesta, con los elementos analizados.

Esperamos, que el presente trabajo cumpla con las expectativas y que en la medida de lo posible, contribuya al debate de ideas en torno de este problema.

## **Capítulo primero**

### **1. Breve descripción histórica de la situación jurídica de los Indígenas.**

Uno de los grandes problemas que ha enfrentado el país a lo largo de su historia, ha sido el del desarrollo de las comunidades indígenas.

El encuentro de dos culturas como se ha tenido a bien llamar el acontecimiento que se dio el 12 de octubre de 1492, implicó el “descubrimiento” de un nuevo mundo para el continente europeo, un continente con una población “diferente”.

Como se sabe los navegantes españoles conducidos por Cristóbal Colón, creyeron encontrar una nueva ruta hacia las Indias Orientales, de ahí el nombramiento a los naturales de estas tierras como indios; esta nueva población sería dominada, a través de un proceso que implicó, una nueva religión, un nuevo idioma y sobre todo un nuevo estatus jurídico. En efecto, como dominados, los núcleos de población originaria del Continente Americano recibieron una nueva regulación de sus situaciones jurídicas por parte de los conquistadores.

Este proceso de dominación que en el caso de nuestro país comenzó con la Conquista de el Señorío Mexica, en agosto de 1521, implicó el reconocimiento de los naturales del nuevo continente como sujetos de derechos.

El inicio de este estatus de conquistado hacia de los naturales esclavos o bestias de carga y sólo posteriormente reconocidos como personas.

#### **1.1 La Colonia**

Cuando la Corona española aceptó a los naturales como “personas” surgió la necesidad de darle un marco jurídico a su situación, Obviamente no se podían reconocer derechos iguales entre españoles e indios, pero, contrariamente a lo que se

piensa la situación de los indígenas durante la Colonia no fue tan desfavorable, en cuanto al reconocimiento de sus derechos, ya que mucha de la legislación creada para los indios era especialmente protectora, comenzando con los propios Reyes de España que reconocían en los indios a unos más de sus súbditos.

De esta necesidad surge un derecho especial para las comunidades de naturales de América, principalmente por dos aspectos, primero organizacional, para hacer de todos los territorios un reino unificado con criterios claros en cuanto aspectos sociales y económicos y segundo una expansión de la fe católica con los aspectos adherentes que se pudieran presentar.

De acuerdo con Jorge Alberto González Galván la división del derecho indígena se puede efectuar en dos etapas: "la etapa insular (1492- 1518) y la etapa continental."<sup>1</sup>

Este derecho estará integrado en ambas épocas por tres tipos de normas que podemos clasificar de la siguiente forma:

1.- El derecho indiano. Conformado por Las leyes de indias, dadas por la Corona española para el regulamiento de los nuevos territorios

2.- El derecho castellano. conformado de acuerdo con el siguiente orden de supletoriedad:

- a) La Novísima Recopilación de Leyes de España de 1805, sobre cuya fecha de aplicación en Indias hay dudas, ya que en algunas partes se recibió y utilizo después de comenzados los movimientos de emancipación.
- b) La Nueva Recopilación de Felipe II de 1567;

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ GALVAN, Jorge Alberto. Derecho indígena. Ed. McGraw- Hill, México, 1997, pág. 26.

- c) Las ordenanzas Reales de castilla u Ordenamiento de Montalvo de 1484;
- d) El Ordenamiento de Alcalá de 1348;
- e) Los fueros que pudieran estar en uso;
- f) El Código de las Siete partidas de Alfonso X.<sup>2</sup>

3.- El Derecho indígena, que sólo se aplicaba a los grupos étnicos siempre que no fuera contra la religión ni contra el derecho, podemos mencionar que la Corona española dejó subsistir algunas de las formas de organización de los indígenas, conservando así sus usos y costumbres, que de alguna forma se vieron afectadas por la influencia de la nueva religión.

Estas regulaciones jurídicas regularían a la vida de las Indias en general, desde el ámbito de los grupos originarios del continente, pocas normas de estos cuerpos de leyes protegerían a los grupos étnicos, pues sólo pretendían regular la vida de los colonizadores, de los españoles que se asentarán en estos nuevos dominios.

Para los conquistadores había dos elementos económicos importantes, las nuevas tierras y los recursos que en ellas podían existir y la mano de obra gratis que representaban los indígenas.

“La actitud del estado español ante los derechos de propiedad y libertad personal ante los derechos de propiedad y libertad personal de los indios definió la verdadera condición de estos pueblos durante la colonia. No bastó con reconocer su naturaleza racional, de la que derivaba su capacidad de dominio de propiedad y de libertad, porque tales principios se oponían a los intereses de los españoles que se asentaban en las tierras conquistadas. Las ciudades y los

<sup>2</sup> DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. Manual de historia del derecho indiano. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pág. 16.

emporios agrícolas y mineros requerían tanto de las propiedades indígenas como del trabajo forzoso de los indios. Así que el indio no pudo gozar de libertad ni tampoco ejercer a cabalidad el dominio sobre sus bienes.<sup>3</sup>

Para lograr el dominio tanto de propiedades como de personas era necesario la creación de una figura jurídica que no contraviniera las disposiciones sobre la protección de los indios, esta figura fue la encomienda.

La encomienda era una asignación oficial de comunidades indígenas (pueblos encomendados) aun 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 en cambio el derecho al trabajo y al tributo de los indios.<sup>4</sup>

Con esta figura se domina a las comunidades indígenas y se pretende ver en ellas a incapaces merecedores de tutela.

El derecho monárquico español consideraba al indio como un menor de edad, un incapaz, un miserable y en consecuencia tenía que ser "protegido, "tutelado, por las normas."<sup>5</sup>

Es mediante el trabajo forzoso de los indígenas y de las restricciones que estos tenían para ciertas actividades como la prohibición de poseer ganado mayor, lo que permite a el desarrollo económico de la Nueva España.

---

<sup>3</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México Hoy. Ed. Planeta, México, 2001, pág 49.

<sup>4</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, T. II, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 1508.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. Derecho Indígena. Ed. McGraw- Hill, México, 1997, pág. 27.

Aunque las comunidades indígenas se vieran sometidas a tutela y a constantes abusos por parte de los encomenderos, la Corona Española les había otorgado un régimen especial, ya que de acuerdo con las concepciones teóricas de la época cada grupo social tenía que desempeñar un rol dentro de la sociedad, de ahí la división de una República de españoles y otra de indios.

La situación de los indígenas provocaba en ese momento históricos debates acerca de si era justo la toma de sus bienes y posesiones, toda vez que al ser pueblos incivilizados, se tenía el pretendido derecho de sojuzgarlos.

De entre los más destacados defensores de los indígenas se encontró Fray Bartolomé de las Casas, quien abogó constantemente por la humanización de las relaciones con los indígenas, inclusive ante las propias Cortes españolas.

Es así como se configura la primera visión jurídica del indígena; la situación no cambiaría a lo largo de la época colonial, lo que provocaría la adhesión de los indígenas a los movimientos de Independencia.

## 1.2 México Independiente

El inicio de la vida de México, como un país independiente produjo un cambio notable en las relaciones jurídicas de los indígenas. De reconocérseles un fuero especial, se cambió a un régimen de "igualdad" ante la ley, como "un ciudadano más".

Aunque la mayor parte de las tropas insurgentes eran de origen indígena, nunca existió un proyecto especial en los programas de los insurgentes Miguel Hidalgo, José María Morelos, o inclusive Vicente Guerrero, uno de los consumidores de la Independencia, de origen evidentemente indígena, aunque estos esfuerzos por establecer una igualdad ante la ley, pretendían suprimir la sociedad estratificada y racista de la época novohispana, que separaba a las repúblicas de indios del resto de la sociedad

"Las declaraciones legales de los años 1810-1821, tanto de las Cortes españolas como las de los insurgentes, legaron al México independiente la doctrina de la igualdad ante la ley."<sup>6</sup>

Las ideas predominantes en los inicios de la vida independiente de México hacia 1824, eran sin lugar a dudas las ideas liberales europeas, muestra de ello son los planes económicos de la época

Los proyectos que se esbozaban para la nueva nación, hacían hincapié en una igualdad completa ante la Ley

"En el siglo XIX el indio fue considerado ante la ley tan igual como cualquier otro ciudadano sin distingo de castas"<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> HALE, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora. 14ta. ed., Ed. Siglo XXI, México, 1999, pág. 223.

<sup>7</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos Indios de México hoy. Ed. Planeta, México, 2001, pág. 65.

Los intelectuales de la época querían romper totalmente con el pasado colonial, querían un nuevo sistema, rompiendo con cualquier idea colonial, fuera ésta, mala o buena. Más aún, considerar indio a una persona resultaba peyorativo e indigno.

"Unos cuantos días después de reunido el Congreso, los diputados José María Luis Mora y Alonso Fernández propusieron que "se proscriba la denominación de indio que ha venido a ser en la acepción vulgar oprobiosa de una gran porción de nuestros ciudadanos"<sup>8</sup>

Las concepciones de la época se encontraban influenciadas en gran medida por el rompimiento con el pasado, se debía terminar con "los anacronismos de la Colonia". Pero, esta idea no fue tomada en un ámbito crítico, había que terminar con todo el pasado, aunque eso no fuera tarea fácil para un país que se mantuvo casi tres siglos bajo un mismo régimen y que además salía de una prolongada y costosa guerra

En este contexto, la igualdad jurídica otorgada a los indígenas, lejos de proporcionarles una mejora a sus condiciones, les propicio que duraría todo el siglo XIX y parte del siglo XX.

"El siglo XIX fue uno de los períodos más intensos de socavamiento de la base territorial indígena. El liberalismo mexicano destruyó más comunidades en un siglo de las que la Colonia destruyó a lo largo de trescientos años."<sup>9</sup>

El liberalismo fue más allá de cambiar la acepción de indígena, afecto uno de los elementos esenciales de los grupos indígenas: la posesión de la tierra. La ideología

---

<sup>8</sup> HALE, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora. Pág 224.

<sup>9</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México Hoy. pág. 65.



liberal se fundamenta en la propiedad privada, como eje del desarrollo económico, ideas contrapuestas diametralmente con la propiedad comunal indígena.

La propiedad comunal obviamente no era bien vista por los liberales, quienes veían en este tipo de propiedad reminiscencias del pasado colonial, lo que no apreciaban los liberales era la pobreza de los campesinos que no podían explotar la propiedad privada.

Hemos dejado constancia de la dificultad de cambiar a un régimen de la noche a la mañana, en cuanto a la posesión de la tierra fue regida por la Ley para la reducción de los terrenos comunes a dominio particular" promulgada por las Cortes de Cádiz el 4 de enero de 1813, que preveía como excepción los ejidos necesarios para los pueblos.

En el Congreso Constituyente habría de discutirse las modalidades de la propiedad, si bien es cierto que existía una fuerte oposición a la propiedad comunal, algunos de los constituyentes creían que esta propiedad podía ser benéfica para los municipios en cuestión de recaudación

" las tierras formarían la base material de los pueblos fortalecidos y reorganizados; por consiguiente, la tierra fue objeto de grandes debates en el Congreso."<sup>10</sup>

El Congreso aceptó finalmente reconocer la propiedad comunal de la tierra, pero no a rango constitucional, sino de forma secundaria en la Ley de Ayuntamientos del 9 de febrero de 1825, que aunque tibiamente, reconocía algunas prerrogativas para las comunidades indígenas.

---

<sup>10</sup> HALE, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora. Pág 233.

"De tal modo, por la fuerza de la necesidad, el Congreso se apartó de las concepciones liberales doctrinarias y reafirmó aunque débilmente, el derecho de la comunidad indígena a tener propiedades."<sup>11</sup>

El fin de los liberales era asegurar el progreso de la joven nación, y para lograrlo era necesario según sus concepciones, fomentar a toda costa la propiedad privada, sin embargo como hemos explicado para los campesinos e indígenas resultaría difícil la explotación adecuada de ésta, con esta política se fomentaría el latifundismo y se fortalecería a las haciendas.

Sin embargo, a pesar de las políticas liberales, formalmente no existía sustento jurídico para fomentar la propiedad privada, pues como hemos visto no se estipuló expresamente en la Constitución de 1824, quedando ambigua esta situación.

"Así pues, la política del Congreso respecto de los poblados y de las tierras de los indios fue confusa y quedó sin solución. La propiedad comunal y segregación de los indios fueron formalmente repudiadas...La preocupación por robustecer a las municipalidades (en parte, para que pudiesen pagar impuestos) dio lugar a un restablecimiento de las prácticas coloniales de tutela..."<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Pág 238.

<sup>12</sup> Ibidem. Pág 239.

### 1.3 Siglo XIX

La primera mitad del siglo XIX había sido sin dudarle un caos para la joven nación mexicana, a penas acababa de lograr su independencia, ya había pasado por los sistemas central y federal, con alrededor de 30 presidentes (de los cuales uno fue central Antonio López de Santa Anna), con un intento de reconquista y con una invasión extranjera que despojo al país de casi la mitad del territorio con el que contaba.

El país entraba a la segunda mitad el siglo XIX con una nueva guerra civil: la guerra de reforma; esta se produjo por la entrada en vigor de la Ley Juárez en noviembre de 1855, siendo presidente Ignacio Comonfort que suprimía los fueros eclesiástico y militar, afectando a dos de los más importantes grupos de poder del país, a esta situación se le aunó la promulgación en diciembre del mismo año de dos leyes reformistas: la Ley Lerdo, que desamortizaba las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones religiosas y civiles, y la Ley Iglesias, que prohibía el cobro de obvencones parroquiales. Esto produjo la rebelión de los conservadores que vieron sus intereses afectados.

A pesar del beneficio económico y social que representaba la decisión de prohibir a las corporaciones civiles o eclesiásticas tener bienes raíces, esto produjo la fragmentación de la propiedad comunal indígena, provocándoles un perjuicio insuperable.

"Registrar y titular individualmente las tierras en apariencia era una protección para los pueblos indios. No fue así: los pueblos no comprendían culturalmente qué representaba poseer títulos individuales. Así que estas medidas crearon las condiciones para que tanto hacendados y colonos extranjeros criollos o mestizos, reclamaran como baldíos tierras y ejidos

indígenas, y que pueblos enteros pasaran a formar parte del peonaje de las haciendas."<sup>13</sup>

Sin duda, los problemas por la posesión de la tierra, impulsaron las grandes sublevaciones indígenas del siglo XIX, la guerra de castas en Yucatán y la rebelión de los yaquis y seris en el norte del país, grupos étnicos que serían duramente castigados durante el Porfiriato.

La guerra de castas también es un episodio dramático de la historia nacional, ésta comenzó hacia 1847 tiempo en que las tropas invasoras estadounidenses se acercaban a la capital del país, las fuerzas rebeldes estaban encabezadas por Jacinto Pat y Cecilio Chi, esta rebelión preocupó de manera especial a las autoridades centrales cuando en mayo de 1848 los rebeldes se acercaron a Mérida.

Un ejemplo de esta preocupación constituye la aptitud del embajador de México en Inglaterra José María Luis Mora quien "el 26 de junio de 1848 solicitó al gobierno inglés, sin instrucciones formales, que prestase ayuda para reprimir a los indios de Yucatán que estaban persiguiendo con inaudita barbarie el designio de exterminar la clase blanca".<sup>14</sup>

Aún cuando hacia 1849 los rebeldes desistieron de sus intentos, la respuesta oficial no se hizo esperar: mediante la fuerza militar se sojuzgó a los mayas y se les vendió como esclavos, esto afectó tanto a los rebeldes como a los indios pacíficos. Los testimonios de la esclavitud de los mayas se pueden corroborar en el libro del periodista estadounidense John Keneth Turner, "México Bárbaro".

---

<sup>13</sup> MONTEMAYOR, Carlos. *Los Pueblos indios de México Hoy*. Ed. Planeta, México, 2001, pág. 75.

<sup>14</sup> HALE, Charles A. *El liberalismo mexicano en la época de Mora*. 14ta ed, Ed. Siglo XXI, México, 1999, pág. 246.

La guerra continuaría hasta inicios del siglo XX , así como la esclavización de los mayas y su venta.

Por lo que hace a la guerra contra los yaquis y mayos fueron los intereses de los hacendados que centraron sus ambiciones en las ricas zonas del sur de Sonora, lo que produjo la guerra. Éstas tierras históricamente habían sido propiedad de ambos grupos indígenas; la tónica para este problema fue la represión militar y además como medida adyacente se implemento la deportación masiva de yaquis y mayos hacia la península de Yucatán, donde al igual que los mayas eran esclavos de las fincas henequeneras. Esta rebelión sería de las más prolongadas y de las más costosas en términos de muertes,

En el centro del país el 14 de febrero de 1856 se reunieron los diputados elegidos para el Congreso Constituyente que daría a la República una nueva Ley Fundamental. El problema de la tenencia de la tierra se abarco desde tres perspectivas la primera era la limitación de la propiedad, la segunda proponía que los municipios compraran tierras comunes para otorgarlas a los grupos indígenas; y por último ratificar la Ley Lerdo para convertir a México en un país de pequeños propietarios, visión que finalmente se impuso sobre las otras dos.

Esto dejó en estado de indefensión a las comunidades indígenas, ya que la Constitución en su artículo 27 señalaba:

**"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o**

administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."<sup>15</sup>

Aunque este artículo tenía un destinatario específico que era la Iglesia, con esta disposición se afectaba de manera directa e irreversible la propiedad comunal, al prohibir también a los pueblos y comunidades poseer bienes inmuebles.

"Hasta antes de expedirse este nuevo ordenamiento los indígenas y sus pueblos tenían personalidad jurídica en cuanto que disponían de propios y ejidos, tierras, aguas y bosques para su aprovechamiento en forma comunal. Paradójicamente, en el pensamiento de los constituyentes, la supresión de la propiedad comunal debía resultar en beneficio de los indígenas "<sup>16</sup>

Con esta nueva situación jurídica de las comunidades indígenas, sólo se provocaría el latifundismo privado, generando las grandes haciendas del Porfiriato.

Curiosamente, cuando se produce la invasión francesa, es el gobierno de Maximiliano, quien restituye la propiedad comunal a los grupos étnicos, como lo señala el Dr. Miguel León Portilla:

"En efecto, Maximiliano expidió el 26 de junio de 1866 y luego el 16 de septiembre del mismo año dos decretos "sobre terrenos de comunidad y de repartimiento" y "acerca del fundo legal de los pueblos indígenas". En uno y otro

---

<sup>15</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. 20ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1997.

<sup>16</sup> LEÓN PORTILLA, Miguel. "La antigua y la nueva palabra de los pueblos indígenas" en Cultura y Derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pág 35.

estableció procedimientos para que los pueblos indígenas recuperaran las tierras de que se habían visto privados.<sup>17</sup>

Obviamente estos decretos fueron suprimidos una vez alcanzado el triunfo de la República, de esta forma los indígenas perdieron cualquier esperanza de recuperar sus tierras.

Al restaurarse la República el presidente Benito Juárez siguió con la política liberal que se había propuesto, favoreciendo con ello la pacificación del país y su desarrollo económico, pero pronto se conformo un nuevo grupo político integrado por los militares triunfadores de la intervención, encabezados por Porfirio Díaz.

Porfirio Díaz intento con el Plan de la Noria del 8 de noviembre de 1871 desconocer al gobierno de Juarez pero su intentona no prospero, así el Presidente Juárez siguió gobernando hasta el 19 de julio de 1872 que fallece a causa de una enfermedad, asumiendo la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada quien declara un amnistía que supo aprovechar Porfirio Díaz, para fortalecer el grupo político que le ayudaría a gobernar durante su dictadura.

El Presidente Lerdo de Tejada alcanzo a gobernar hasta finales de 1876, cuando Porfirio Díaz mediante su Plan de Tuxtepec promovía un golpe de Estado que por fin lo llevaría al gobierno central.

Con el inicio del Porfiriato comenzaba para las comunidades indígenas y campesinas en general una de las peores épocas, el gobierno de Díaz se sintió heredero del liberalismo de la república restaurada, al que agregaría otro elemento importante: la represión sistemática y el militarismo.

<sup>17</sup> LEÓN PORTILLA, Miguel. "La antigua y la nueva palabra de los pueblos indígenas" en Cultura y Derechos de los pueblos indígenas de México. pág 36.

Es contradictorio que el más destacado estadista mexicano del siglo XIX Benito Juárez, no haya abogado por las causas indígenas, más aún, Porfirio Díaz de origen netamente indígena, contribuyo para empeorar la situación de las comunidades indígenas:

"Aún Porfirio Díaz, quien en su calidad de mestizo conocía bien a los indios , no estuvo dispuesto a reconocer que aunque la sociedad de individuos se abría cauce en el México finisecular, la terquedad de las comunidades mantenía integrados a sus miembros. Díaz como heredero del liberalismo, se negó sistemáticamente a aceptar que podía diferenciarse a los mexicanos por sus rasgos físicos y culturales. Para él, todos eran ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones aunque a los cargos de representación muy difícilmente tuvieran acceso, salvo contadas excepciones."<sup>18</sup>

La represión contra las comunidades indígenas se vería incrementada en la segunda mitad del siglo XIX, en algunos casos verdaderamente salvaje e inhumana.

En el libro "México Bárbaro" como hemos explicado señala las condiciones de vida de los más desprotegidos durante el Porfiriato, entre ellos lo indígenas:

En 1892, el general Lucio Carrillo, gobernador de Chihuahua, impuso sobre las tierras del pueblo de Temosachic una contribución onerosa que los propietarios no podían pagar. La causa inmediata del exorbitante impuesto, según el relato, radicó en que las autoridades de la población negaron a Carrillo ciertas pinturas que adornaban las paredes de la iglesia, las cuales deseaba para su casa. Carrillo ordenó la aprehensión de varios de los principales del pueblo se

---

<sup>18</sup> MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. "Si nos arrancamos esas mascararas" en Cultura y Derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pág 121.



negó a cubrir los impuestos, envió soldados a capturar algunos más. Los soldados fueron rechazados; pero Carrillo sitió al pueblo con 8 regimientos y acabó por incendiarlo; las mujeres y niños que se refugiaron en la iglesia murieron quemados. Los relatores de la matanza de Temosachic consideran que los muertos fueron entre 800 y 2 mil.

Este sería tan sólo un ejemplo de la represión que sufrían la clase campesina e indígena, y en general toda la población de escasos recursos: las huelgas de la minera de Cananea y la textil de Río Blanco, la deportación de los yaquis a Yucatán, el exterminio de los mayas en ese mismo estado serían los acontecimientos más conocidos. La represión política, el peonaje y la impunidad de las autoridades serían las características generales de la Dictadura Porfiriana, que provocaría el estallido de la insurrección de 1910, en reclamo de mejores condiciones de vida.

#### **1.4 La revolución Mexicana**

Como hemos observado las condiciones de vida de indígenas, campesinos y obreros eran inhumanas, por otra parte la clase dominante se envejecía en el poder manteniendo los cotos de poder inalterables, esto provocaría que algunos pequeños hacendados reclamaran acceso a los puestos públicos,

Este factor fue determinante para el inicio de la revolución mexicana, por una parte las clases medias querían un acceso a los puestos públicos y por la otra las enormes masas de campesinos y obreros pobres necesitaban urgentemente una mejora en sus condiciones de vida.

Los antecedentes de la Revolución mexicana los podemos situar en el Partido Liberal Mexicano y su dirigente Ricardo Flores Magón, quien dedico su vida para denunciar el sistema opresivo de Díaz, uno de los más destacados periódicos de la época fue el de Regeneración, que fue suprimido en varias ocasiones.

Ricardo Flores Magón fue un Anarquista destacado, influido por la teoría de Kropotkin, exponía que una de las causas fundamentales de la desigualdad que se vivía, era la propiedad privada de la tierra. Para los anarquistas el estado natural del hombre era aquel donde pudiera disfrutar de los bienes naturales sin acumulación de riqueza. Proponía que la tierra fuera arrebatada a los latifundistas y terratenientes, y disfrutar de ella en convivencia. Estas ideas influirían en uno de los intelectuales del movimiento zapatista: Otilio Montaño.

La persecución en contra de Flores Magón no se hizo esperar y éste tuvo que buscar refugio en los Estados Unidos, donde muere como preso político, debido al apoyo del gobierno estadounidense al régimen de Díaz para perseguir a sus enemigos.

Por otra parte varios grupos formaron partidos políticos ante la declaración de Díaz de ya no contender por la presidencia de la República, (la celebre entrevista concedida al periodista estadounidense Creelman, que fue reproducida por casi todos los periódicos de México), sin embargo a pesar de esta declaración los partidos políticos fueron reprimidos y sus dirigentes perseguidos.

Sin embargo el Partido Antirreeleccionista postuló a Francisco I Madero, un pequeño hacendado coahuilense, perteneciente a una de las familias más antiguas y respetadas del estado, quien poco antes de las elecciones de 1910 fue confinado al estado de San Luis Potosí, no permitiéndosele participar en los sufragios, con ello estaba asegurada por completo la octava elección de Díaz por unanimidad.

Madero no se queda con los brazos cruzados, capitalizó el descontento general y mediante el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, llamaba a una revuelta general para el día 20 de noviembre de 1910. El presidente Díaz decide renunciar par evitar que la Nación se envolviera en un baño de sangre, pero la situación de descontento había estallado ya, y los reclamos de mejores condiciones de vida se hicieron oír a través de las armas.

De entre los diversos levantamientos populares destaca el que se realizo en el estado de Morelos, en este la mayoría de la población era mayoritariamente indígena y sus problemas se derivaban de la tenencia de la tierra, que estaba repartida entre los grandes hacendados del azúcar.

De esta rebelión surge uno de los más destacados líderes de la revolución, el Gral. Emiliano Zapata, quien defendería de manera destacada el derecho de la comunidades a la posesión de la tierra.

Emiliano Zapata no duda en adherirse al movimiento encabezado por Madero, ya que uno de los puntos del Plan de San Luis proponía la restitución de la tierra a sus propietarios originarios.

Una vez siendo presidente, Madero tuvo que enfrentar a los poderosos grupos económicos que no habían desaparecido con la renuncia de Díaz, y por otro lado calmar los grupos que se habían levantado en armas para exigir mejores condiciones de vida. Debido a ello no podía impulsar las reformas necesarias para la restitución de la tierra, hecho que desalentó a Zapata y que provocó la ruptura con su gobierno.

Para Zapata esto había sido una traición y decide continuar en armas hasta que se restituyeran cabalmente las tierras. Ayudado de los profesores Otilio Montaña y Pablo Torres Burgos redacta el Plan de Ayala que sería un documento con carácter de "Santa Escritura, una impregnación mesiánica."<sup>19</sup>

"En varios sentidos el Plan de Ayala es original, pero su propósito es - textualmente- "comenzar por continuar" la revolución que madero "gloriosamente inició con el apoyo de Dios y el pueblo" y "no llevo a buen término".<sup>20</sup>

Coincidimos en señalar como principales artículos del Plan de Ayala, los siguientes artículos:

6º. Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar que los terreno, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia penal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esa propiedades, de las cuales han sido despojados

<sup>19</sup> KRAUZE, Enrique. Biografía del poder. T. 3, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

<sup>20</sup> KRAUZE, Enrique. Biografía del poder. pág. 67

por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7°. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

(o. Los hacendados, científicos o caiques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan.

La importancia del zapatismo para la revolución mexicana, radica en su ideología, en las reivindicaciones que se proponía, no en su fuerza militar (si bien llegó a ser considerable, nunca representó un verdadero peligro). El zapatismo representaba una visión utópica, la elevación de la comunidad campesina, de la armonía social. En nuestro parecer valores que se encontraban en las comunidades indígenas que eran el

grueso de las tropas zapatistas, y que influyo de manera determinante para la redacción del artículo 27 de la constitución de 1917.

"El zapatismo y la participación de indígenas en el movimiento revolucionario empezaron a calar hondo en la vida del país. Comenzaría a escucharse su voz. Al proclamarse en 1917 una nueva Constitución, se reconoció de algún modo la presencia de comunidades indígenas y el derecho de éstas a sus tierras ancestrales."<sup>21</sup>

Con la caída de Madero y con el fortalecimiento del zapatismo como una fuerza de oposición a la dictadura de Victoriano Huerta, se da el mejor episodio dentro de la lucha armada, el de la aplicación de las ideas a la realidad de las comunidades.

"Se ejercía una democracia local directa. El reparto de tierras se hacía de *acuerdo con las costumbres y los usos de cada pueblo*. Los jefes zapatistas tenían prohibido imponer su voluntad sobre la de los pueblos. No había policía estatal ni imposiciones verticales de cualquier orden (políticas o ideológicas). El ejército popular zapatista verdadera "liga armada de comunidades" se plegaba – como ha previsto Arturo Warman- a un orden social, democrático y civilista."<sup>22</sup>

Aunque Zapata no vio concretado su esfuerzo, son incuestionables las aportaciones que hizo para la construcción de un nuevo régimen, donde fueran reconocidos los derechos de los pueblos, contribuyo a que uno de los elementos

---

<sup>21</sup> LEÓN PORTILLA, Miguel. "La antigua y la nueva palabra de los pueblos indígenas" en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pág. 37.

<sup>22</sup> KRAUZE, Enrique. Biografía del poder. T. 3, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 137.

indígenas más importantes, se reconociera a nivel constitucional: la posesión de la tierra.

## 1.5 México Moderno

Como hemos visto las demandas de la población indígena se vieron de alguna forma satisfechas con la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917, pero mientras las demandas indígenas se vieran sólo plasmadas en papel y no en condiciones materiales, seguirían los problemas, por lo que, los nuevos gobiernos revolucionarios se deberían dar a la tarea de repartir las tierras de hacendados y latifundistas, tarea nada fácil, aunque los repartos agrarios habían comenzado desde 1915, e inclusive durante las campañas militares de los jefes revolucionarios.

La visión de estos nuevos gobiernos, no distinguía entre campesinos e indígenas, aunque como hemos visto la mayoría de los peones de hacienda y campesinos eran precisamente indígenas.

Los gobiernos revolucionarios entendían que el problema había sido esencialmente la posesión de la tierra, y aunque reconozcamos que este fue un problema total por el cual se inicio la Revolución Mexicana, al minimizar el problema a sólo la tenencia de la tierra, se dejaban de lado muchos otros aspectos para el desarrollo de las comunidades indígenas, sólo por citar un ejemplo el de la educación bilingüe.

Se entendió solventado el problema con la promoción del ejido, coincidiendo en la mayoría de las ocasiones los indígenas con los ejidatarios, más no todos los ejidatarios eran indígenas, y en muchas de las ocasiones los planes gubernamentales no incluían de una forma eficaz a las comunidades indígenas, ni se les tomaba en cuenta para dichos planes.

Pero hacia 1940 con el auge del nacionalismo revolucionario, se dan los primeros estudios serios de indigenismo por parte de los intelectuales mexicanos y que



derivaría en la instrumentación de políticas gubernamentales para atender la problemática indígena. Pero aún y con el estudio racional y científico de los indígenas, no cesarían los intentos por "incorporar a los indígenas en los modelos de la sociedad occidental, claro ya sin la ferocidad del liberalismo del siglo XIX.

El problema central en el México del siglo XX será separar a los campesinos de los indígenas, y aplicar una política de desarrollo especial para ellos. Por una parte mientras se solucionaba la problemática campesina mediante la reforma y el reparto agrarios, al indígena se le seguirá viendo como algo exótico y que en el mejor de los casos será protegido por un paternalismo gubernamental, que ve en él a un "incapaz".

Para analizar por completo esta problemática debemos comenzar por el estudio del reparto agrario, como hemos visto uno de los principales caudillos de la revolución mexicana fue Emiliano Zapata, que mediante su Plan de Ayala pretendió la reivindicación de las tierras a las comunidades. El Congreso Constituyente de 1916-1917, tomó en cuenta los reclamos campesinos para la redacción del artículo 27, lo más importante debía ser la implementación de los programas de reparto agrario.

"Cuando se legisló sobre el reparto de la tierra, entre 1915 y 1920, la tarea de fraccionar el latifundio y restituir o dotar a los campesinos era de tal magnitud que no puso un límite temporal a su cumplimiento. Parecía claro que se trataba de un proceso finito pero nadie se atrevía a aventurar cuánto tiempo se necesitaría para completarlo."<sup>23</sup>

Los gobiernos revolucionarios debían proponerse entre sus programas de gobierno el implementar el reparto agrario, dividir las antiguas haciendas y latifundios,

<sup>23</sup> WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, pág 68.

sino el clima de inestabilidad seguiría en todo el país. Pero este reparto sin duda afectaría a los poderosos grupos económicos.

La situación era compleja, lo que necesitaba el país era paz, por lo que se debían conciliar intereses a favor de uno y otro grupo, pero además se debían enfrentar otro tipos de problemas.

"Para los gobiernos de los sonorenses Obregón y Calles, el reparto ya no fue tanto un problema legislativo sino de ejecución. Se hicieron evidentes las enormes dificultades administrativas y técnicas, tanto jurídicas como de agrimensura y las de carácter político."<sup>24</sup>

Los gobiernos revolucionarios debían implementar acciones que favorecieran a las masas campesinas, esto en parte para asegurar su permanencia en el poder, y para pacificar al país.

"Afectar intereses poderosos para dejar siempre relativamente insatisfechos a los solicitantes de la tierra y las organizaciones que los representaban, con el presidente como última instancia, era un proceso desgastante aunque vital como fuente de poder."<sup>25</sup>

Para los gobiernos revolucionarios era necesarios resolver el problema del reparto agrario, más éste no fue tomado en su dimensión real, dada su complejidad inclusive se pensó que la propiedad comunal era una opción de transición.

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Idem.

"Calles fue más allá y afirmó que el ejido era una forma transitoria de tenencia, un proceso de capacitación que debía desembocar en la propiedad privada como sustento de una anhelada y permanente clase media rural".<sup>26</sup>

Sería en el gobierno de Lázaro Cárdenas donde se lograrán los avances más significativos en materia de reparto agrario, esto en parte por la ruptura con el Maximato y el "Jefe Máximo" de la revolución mexicana, diferenciándose políticamente del proyecto de Calles. Con Cárdenas se daría uno de los períodos más constructivos de la revolución mexicana:

"Al término de la presidencia de Lázaro Cárdenas, en 1940, habían sido dotados jurídicamente, atendiendo las resoluciones presidenciales 14,680 ejidos con 1,595,000 sujetos individuales, que representan 51.2% del total entre 1915 y 1992. Esto significa que en los primeros 25 años del reparto se logró la misma proporción que en los siguientes 52 años. Hasta 1940 se habían dotado 30,367,000 hectáreas, 28.2% del total, pero si se considera sólo la tierra agrícola el porcentaje se eleva a 42% del total."<sup>27</sup>

Pero el problema no sería únicamente restituir de tierras a las comunidades indígenas, también se les debía dotar de infraestructura y de los elementos necesarios, para su desarrollo. Las necesidades de alumbrado, educación caminos, tecnología para el uso eficiente de los recursos naturales y otros, raramente fueron atendidos a cabalidad, esto degeneraría en situaciones de pobreza.

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> *Ibidem* pág 69.

Por otra parte, derivado del sentimiento nacionalista de los gobiernos revolucionarios, los intelectuales mexicanos reinterpretan a la sociedad mexicana. Ya no sólo se ve al indio histórico sino al indio real, es en ese contexto que se dan los primeros estudios serios de la problemática indígena.

El precursor del indigenismo fue Manuel Gamio, quien efectúa varios estudios antropológicos en la década de los veinte, creando un nuevo debate en cuanto a las condiciones de vida de los indígenas, tratando de redimir el papel de éstos en la vida nacional.

"Gamio relaciona el nacionalismo con la redención del indio. Fue un pensamiento que quedó marcado en el sentido común de las ideas políticas mexicanas del siglo veinte y de muchos otros países de América Latina hasta donde llegó su influencia"<sup>20</sup>

Siguiendo esta visión científica Alfonso Caso, se propuso estudiar y definir al indígena, para con ello establecer políticas acordes de desarrollo.

"Aunque definir lo indio no era un asunto racial, sino predominantemente cultural, Alfonso Caso propuso cuatro criterios para lograr esta definición. El biológico, que podía ayudar a precisar un conjunto de caracteres físicos no europeos. El cultural, porque las comunidades utilizan objetos, técnicas, ideas y creencias que, independientemente de su origen indígena o europeo, son preponderantes en las comunidades indígenas. El criterio lingüístico, que sólo era perfecto en los grupos monolingües indígenas, aceptable en los bilingües, pero inútil para aquellos grupos que ya hablaban castellano. Y el criterio

---

<sup>20</sup> BENGÓA, José. La emergencia indígena en América Latina. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2001, pág. 216.

psicológico, porque un individuo debe sentir que forma parte de una comunidad.”

29

Con Antonio Caso se dan los primeros esfuerzos por establecer una política indigenista, sin embargo ésta no se encontraba bien definida, si bien la finalidad era la de incorporar a los grupos indígenas al proyecto de Nación, no existían programas concretos para cada comunidad.

Debido a la importancia que cobraba el problema indígena, el 4 de diciembre de 1948 se creó mediante Decreto Legislativo el Instituto Nacional Indigenista (INI), que tenía como meta solucionar la problemática indígena en su totalidad, mediante el desarrollo de planes y programas específicos para las comunidades.

Si bien el INI contribuyó en el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través de programas de promoción económica, agrícolas, de caminos y de planeación de tierras, bosques y aguas, de esta forma se dejaba en claro la diferencia entre ejidatario e indígena.

En cuanto a las concepciones indigenistas, éstas fueron de muy diversas índoles desde las románticas que eran sumamente idealistas, a las que creían como modelo único de desarrollo sus propuestas para sacar a los indígenas de su estado de postración, y también aquellas que ofrecían la incorporación del indio a la cultura nacional.

Lo más importante fue el establecimiento de políticas indigenistas gubernamentales, que situaran a las comunidades dentro de los planes de desarrollo a nivel nacional.

---

<sup>29</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México Hoy. Ed. Planeta, México, 2001, pág. 87

Dos aspectos fueron importantes para el fracaso de las políticas del INI: El primero fue que esta dependencia carecía de facultades para agrupar los distintos programas de las Secretarías de Estado o de las Dependencias Estatales, por lo que su coordinación era muy limitada y sin fuerza de obligatoriedad. El segundo fue el de los funcionarios del Instituto que vieron en éste, una posibilidad de ascenso político.

A pesar de todo ello, durante la primera década del siglo XX, se favorecieron las condiciones de los grupos indígenas a través del reparto agrario y de las políticas indigenistas gubernamentales, incorporando al debate de los problemas nacionales a los grupos indígenas.

## **1.6 Situación Indígena de finales del siglo XX**

Los antecedentes de la situación indígena los podemos encontrar en los gobiernos populistas de Luis Echeverría y José López Portillo, es en sus sexenios donde la situación del campo mexicano comienza a ser desastrosa. Ambos gobiernos pretendieron impulsar proyectos faraónicos en pro de las comunidades campesinas.

Como muchos otros planes del gobierno, los destinados al sector campesino se efectuaron para crear una apariencia de desarrollo y estabilidad en el país, cuando la realidad era que el campo estaba en crisis, crisis que se atenuaría con el transcurrir de los años.

En cuanto a las políticas indigenistas como hemos visto, éstas habían fracasado por la falta de coordinación con las diversas Secretarías de Estado encargadas de atender diversas necesidades.

En cuanto a las políticas campesinas, éstas se vieron determinadas por el paternalismo del Estado, como gran interventor de la vida nacional, sin tomar en cuenta estudios serios o las características especiales de cada caso:

"Los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo diagnosticaron la crisis como un problema conocido, causado por la baja de los recursos públicos para atenderlo, como el de un adicto al que le redujeran la dosis de paternalismo. Recetaron más mucho más de lo mismo. Incrementaron el gasto, la intervención pública, la burocracia, los subsidios y las expectativas."<sup>30</sup>

Los gobiernos de la crisis poco a poco fueron dejando de lado los proyectos para el desarrollo económico del campo, en un país que eminentemente se había vuelto urbano, y que su población rural iba decreciendo.

<sup>30</sup> WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 167.

Las obras de infraestructura resultaban muy onerosas, los subsidios para éstas eran muy altos, los crédito rurales eran desastrosos porque los pequeños productores nunca recibían éstos.

“Los recursos públicos dedicados al financiamiento de la producción agropecuaria eran inadecuados como crédito, como subsidio eran profundamente regresivos y se concentraban en quienes ya habían recibido otros subsidios con el riego, los precios y otros apoyos.”<sup>31</sup>

La crisis que experimentaba el campo mexicano no era exclusiva de éste, poco a poco en todos los niveles y sectores se empezó a sentir los efectos de la recesión económica, derivada esta situación, de una mala planeación económica, una deficiente administración de los recursos, la corrupción en todos sus grados y a todos los niveles.

El gobierno de Miguel De la Madrid heredó de los gobiernos populistas, el problema de la crisis económica que no se resolvería ni en este ni en los subsecuentes gobiernos, dentro de este contexto era más importante atender a la población urbana, que finalmente era que mejor organizada se encontraba, y que representaba un factor político determinante.

“A partir de 1982 la crisis del campo se diluyó en la crisis económica general. El estancamiento de la producción rural, el descenso en la inversión pública, la erosión de la presencia pública, la permanencia de una intervención del gobierno sin recursos para cumplir sus propósitos, tocaron fondo entre 1982 y 1988. Pero el campo había perdido relevancia y originalidad, peso específico. Ya no era la pieza desajustada que marchaba mal y metía ruido en el motor del

---

<sup>31</sup> WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. pág. 169.



crecimiento económico; era un componente menor, que representaba menos de 10% del producto interno bruto, de una crisis general. El terremoto de 1985, que golpeó a la capital política y económica del país en medio de la crisis, contribuyó a que se relegara la prioridad del campo.<sup>32</sup>

Estas condiciones repercutieron en las comunidades indígenas, que eran predominantemente rurales. El campo fue y es el eje fundamental del desarrollo económico de estos grupos, la crisis los afectó de diversas formas, una de las más claras la emigración hacia los grandes centros urbanos.

Por lo que respecta a las políticas indigenistas se seguía en la indefinición de una política para los grupos étnicos.

"Con Miguel de la Madrid se sientan las bases de un nuevo indigenismo que intentará establecer una distancia con el neopopulismo de los dos sexenios anteriores. El nuevo indigenismo no tuvo una definición clara, pues lo único que pretendía era no parecerse al indigenismo de participación y contrarrestar las demandas indias que empezaban a dibujar con mayor claridad su idea de autonomía."<sup>33</sup>

Estos dos aspectos nos explican la situación de marginalidad de las comunidades indígenas, por un lado su principal fuente de desarrollo se encontraba en crisis, y por otra habían fracasado las políticas indigenistas, ante esta situación las comunidades indígenas tuvieron que organizarse para reclamar la atención de sus

---

<sup>32</sup> Ibidem pág 176.

<sup>33</sup> SARMIENTO SILVA, Sergio. El pensamiento indio y la lucha por la autonomía en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág 220.

necesidades, este factor aunado a otros llamaría la atención del gobierno y de la sociedad para buscar solución a sus demandas.

Pero es en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari donde se iniciaría el debate de la cuestión indígena. Como primer aspecto podemos señalar la aprobación durante su sexenio del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que será la base de posteriores debates y la fundamentación de la defensa del estatus jurídico especial de los grupos étnicos. Como segundo aspecto podemos señalar las reformas a los artículos 4to y 27 de la Constitución Política, por lo que se refiere al primer artículo citado la reforma se centro en el reconocimiento de la "pluriculturalidad de la nación mexicana"; la segunda reforma busco la inclusión de la pequeña propiedad rural. Por último durante el último año de gobierno de Salinas de Gortari, se da el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, reivindicando las demandas de mejores condiciones de vida para las comunidades indígenas.

Por lo que respecta al convenio 169 de la OIT, su naturaleza jurídica es la de un tratado, mismo que fue suscrito por el gobierno mexicano el 27 de junio de 1989, ratificado por el senado el 11 de julio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990, y que entro en vigor el 5 de septiembre de 1991. En este sentido de conformidad con el artículo 133 constitucional es ley fundamental y esta a la par de las normas constitucionales.

La importancia de este convenio radica en que no es una mera defensa de los trabajadores indígenas, sino que reconoce aspectos más amplios de cultura, organización y condiciones de vida, y sobre todo establece el compromiso de los países suscriptores de reconocer el Derecho Indígena.

"El derecho indígena existe como sistema normativo original de los pueblos indígenas "deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario" (artículo 8º., párrafo 19; "deberán tener el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias" (artículo 8º., párrafo 2); "deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros" (artículo 9º., párrafo 1).<sup>34</sup>

Al estar a la par de las normas constitucionales, el gobierno mexicano debía implementar y observar lo pactado en dicho tratado, este argumento ha sido tomado por los defensores de la problemática indígena.

"Este convenio es un derecho colectivo que no se contrapone al derecho individual más reconocido a escala internacional o a los derechos humanos anteriormente declarados, sino que únicamente se suma a lo ya existente; es decir, no transgrede la integridad humana sino por el contrario, procura el reconocimiento de los derechos inherentes a los individuos dentro de un estado pluricultural; pero ¿Realmente se esta dando cumplimiento al compromiso que contrajo el Estado mexicano?"<sup>35</sup>

Esta claro que el gobierno mexicano no sabía lo que suscribía o al menos no le tomo la importancia debida. De dicho convenio se desprendía el reconocimiento de los

---

<sup>34</sup> GONZÁLEA GALVÁN, Jorge Alberto. "Reconocimiento del derecho indígena en el convenio 169" en Análisis Interdisciplinario del convenio 169 de la OIT, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pág. 92.

<sup>35</sup> POHLENZ, Et al. El convenio 169 de la OIT y los derechos de los pueblos en Análisis Interdisciplinario del convenio 169 de la OIT, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pág. 168.

derechos de las comunidades indígenas, para ello el gobierno mexicano debía modificar la legislación nacional para incluir las disposiciones del convenio.

“El convenio está orientado hacia el tratamiento equitativo de las poblaciones indígenas, el reconocimiento y la protección de su especificidad en torno a su cultura, formas de organizarse socialmente y de establecer sus prioridades de desarrollo de acuerdo con sus costumbres.”<sup>36</sup>

Aunque en un inicio el Convenio de la OIT no fue el centro de la discusión en torno de la cuestión indígena, con el paso del tiempo sería la base para el debate de la situación jurídica de los indígenas.

Por otra parte el titular del ejecutivo manda al Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1990, una propuesta de reforma al artículo 4to. constitucional, para incluir en un primer párrafo, la protección y promoción de las lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de los pueblos indígenas. Cabe aclarar que la intención del ejecutivo era también la de formular una Ley reglamentaria de éste artículo, más no se concretó esta propuesta.

Esta reforma fue importante porque reconocía por primera vez, a rango constitucional a los grupos indígenas, de tal suerte que podía establecerse una diferencia favorable, eliminando la pretendida igualdad de los indígenas ante la ley.

Con esta reforma se podía iniciar el estudio de una nueva parte del derecho social: el derecho indígena, reconocido de una forma acotada. El texto del artículo 4to. que se publicó el 28 de enero de 1992 fue el siguiente:

---

<sup>36</sup> POHLENZ, Et al. El convenio 169 de la OIT y los derechos de los pueblos en Análisis Interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. pág. 163.

"Art. 4º.- La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del 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"

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional y la suscripción del convenio 169 de la OIT, podemos afirmar que se reconoce un estatus jurídico especial para los indígenas, si bien hemos señalado la reforma es acotada, esta reconoce la existencia de usos, costumbres y formas de organización distintas de la occidental.

"Un avance se ha logrado sin duda a raíz de esa reforma constitucional: el viejo dogma liberal de la igualdad ante la ley y de la uniformidad de la sociedad ha tenido que retroceder para reconocer que la ley debe considerar de manera distinta a los desiguales; de que México es una nación pluricultural sustentada en sus pueblos aborígenes, que han deseado conservar sus tradiciones durante siglos y que algunos se resisten a su integración."<sup>37</sup>

Consideramos que si bien se dio un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, todavía faltarían cuestiones por establecer, como la autogestión de las comunidades, la determinación de sus propias políticas de

---

<sup>37</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Derechos indígenas hacia un fuero indígena en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996, pág 275.

desarrollo, concebir otra forma de organización, otra situación jurídica. Esto no implica la fragmentación del Estado sólo es reconocer la diversidad.

Al mismo tiempo que se da esta reforma, se modifica el artículo 27 constitucional, para introducir en las modalidades de la tenencia de la tierra, a la pequeña propiedad.

Si bien la situación del campo era mala, al reforma no pretendía ser una solución para los pequeños campesinos, sino para los grandes propietarios, que son los primeros beneficiarios de créditos y programas de apoyo gubernamentales.

Esta reforma fue criticada severamente por considerar que atentaba contra el ejido y la propiedad comunal, en nuestra opinión no fue así, ya que, siguieron previstas dentro del marco legal estas modalidades de la propiedad. Uno de los argumentos en contra de la reforma, fue de nueva cuenta la situación económica de los campesinos y comuneros, ya que al estar en una situación de pobreza, lo más fácil sería la venta de sus propiedades. Creemos que si bien, la situación económica de los propietarios podría orillarlos a la venta, también es cierto que ambos tanto campesinos como indígenas se encuentran mejor organizados.

Inclusive quienes reconocieron al gobierno mexicano por su decisión de establecer a rango constitucional los derechos de las comunidades indígenas, reprobaron las reformas al artículo 27 constitucional., por parecerles una forma de privatizar el campo.

Pero el período más importante en cuanto a la discusión de los derechos de las comunidades indígenas, sería a partir de 1994 con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El 1° de enero de 1994 en cuatro municipios del estado de Chiapas, aparece un grupo guerrillero que ataca los puestos militares y de policía de dichos municipios, la respuesta gubernamental fue la de desacreditar al

movimiento calificándolos de criminales, la reacción contra la violencia fue unánime, poco a poco el movimiento guerrillero se iría ganando un lugar en la discusión nacional, al expresar como pinto de sus demandas la mejora de las condiciones de vida de los indígenas. El gobierno mexicano no supo como afrontar el problema, fue una situación compleja por los factores que en ella intervenían, además era claro que no era una improvisación.

Durante los doce primeros días de 1994 la opción fue la respuesta militar, pero pronto la opinión pública intervendría para que cesaran los combates, el Presidente de la República ofrecería perdón a los rebeldes insinuando una Ley de amnistía, el movimiento armado haría pública un comunicado difícil de refutar por su solidez argumentativa:

"¿De que tenemos que pedir perdón? ¿De que nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos en nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los caminos cerrados?... ¿De ser mayoritariamente indígenas?...¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo?...¿Los que nos negaron el derecho y don de nuestras gentes de gobernar y gobernarnos? ¿Los que negaron el respeto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? ¿Los que nos tratan como extranjeros en nuestra propia tierra y nos piden papeles y obediencia a una ley cuya existencia y justeza ignoramos? ...¿Quien tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo?"<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Chiapas la Rebelión indígena. Ed. Joaquín Mortz, México, 1997, pág 56-58.

El movimiento guerrillero demostró su ideología basada en las concepciones indígenas, de tal suerte que no era fácil desacreditar sus demandas, lo más difícil de afrontar para el gobierno mexicano era el espacio que se había ganado en la opinión pública nacional e internacional..

El gobierno mexicano tuvo que acceder a conformar mesas de negociación con el movimiento armado, derivado de ello en 1996 se firmaron unos acuerdos en los que se pretendía concretar reformas constitucionales para conceder a las comunidades indígenas cierta autonomía administrativa y económica en la explotación de sus tierras y en su organización política. Estos acuerdos llamados de San Andrés por el poblado chiapaneco donde se suscribieron, cobraron importancia por la fuerza política del movimiento y la opinión pública que los respaldaba, sin embargo nunca se concretaron esas reformas durante los años subsecuentes.

Sería hasta el año 2001 cuando el presidente Vicente Fox envía al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales para incluir aspectos de los acuerdos firmados con el EZLN, este proyecto sería reformado en la revisión efectuada por el Senado de la República y que finalmente fueron publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, reformas que pretendemos analizar en el presente trabajo.



## **Capítulo Segundo**

### **2. La Autonomía; concepciones teóricas y derecho comparado**

#### **2.1 Concepto de Autonomía**

Para poder proponer la autonomía de gestión de las comunidades indígenas, debemos comenzar por hacer un estudio acerca de ella, como concepto jurídico.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas la autonomía "se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros."<sup>39</sup>

Como un primer elemento de este concepto podemos señalar "la facultad de gobernarse a sí mismo", de esta forma se reconoce que esta facultad de autogestión está limitada por el poder de acción para ejercerla, derivado de los órganos de poder que la otorguen, esto es, se verá limitada en tanto exista un mayor o menor poder de decisión y de acción.

En este ámbito la propia explicación del Diccionario Jurídico nos dice que "La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el Estado considerado en general" podemos concluir en que la facultad de autogestión se verá limitada por el cuerpo normativo que otorgue esa facultad.

En nuestra opinión, esta definición nos puede servir como un primer punto de referencia, sin embargo no coincidimos con lo señalado, ya que se da un fenómeno común: la confusión entre soberanía y autonomía.

Debemos entender a la soberanía como un elemento de naturaleza política, mientras a la autonomía como un concepto jurídico. Se puede entender como

<sup>39</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998.

"soberanía", el ejercicio del poder sin más limitantes, que las establecidas por los factores reales del poder.

"La soberanía en cambio es la potestad suprema, dentro del estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física."<sup>40</sup>

La soberanía debe entenderse desde un contexto eminentemente político, se explica en tanto haya un conflicto de intereses entre entes que pretendan, ejercer su poder sobre los demás:

"...lo que pretenden los distintos factores de poder es prevalecer sobre los demás, mediante una disputa directa por el poder y no a través de una "exégesis de sus derechos a alcanzarlo, establecido en normas jurídicas". Además, los títulos que cada uno presentan para contender, no son razones o argumentos legales, sino potestades o fuerzas reales. En otros términos, la lucha por la soberanía es una lucha entre poderes, tratando de ser superiores unos sobre otros, sin otro medio para resolver el conflicto que la fuerza efectiva de que dispone cada uno."<sup>41</sup>

Es necesario hacer esta diferenciación, porque como hemos señalado, es común que se confundan los dos términos, y así por ejemplo se hace la mención de "Estados Libres y Soberanos", cuando en realidad de lo que se trata es, de entidades federativas autónomas.

---

<sup>40</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas...

<sup>41</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría constitucional. 2da. ed, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, pag. 126.

La Autonomía implica un "ratio" de facultades derivado de una normatividad específica, de ahí la diferencia con la soberanía, mientras ésta es la detentación del poder sin limitantes, la autonomía es la concesión de facultades de actuación,

"La autonomía es solamente **una forma o modo de actuar**, con base en el cual una entidad (órgano, organismo, etc.), realiza determinados actos y ejerce cierto número de facultades, por medio de las autoridades que integran sus poderes constituidos, sin intervención de ningún otro centro de poder del que dependa su funcionamiento."<sup>42</sup>

Coincidimos en afirmar que la autonomía es un concepto absoluto que no puede contener grados, aunque puede ser mayor o menor dependiendo de la norma jurídica que la establezca; en el caso de la definición proporcionada debemos tomar en cuenta este elemento para interpretar el sentido de la misma.

Es con base en este concepto, se establecen las formas de Estados; por lo general un Estado que asigna diferentes esferas competenciales, se asocia con los sistemas federales, sin embargo existen modelos que consideran la autonomía de las distintas regiones que conforman a los países, sin ser federaciones, un ejemplo de éstos son España e Italia..

La autonomía como podemos observar, es un ámbito competencial, otorgado por un poder central, con el afán de distribuir responsabilidades y cargas en beneficio común, de esta forma se puede tener un sistema mejor organizado que atienda las necesidades de cada región o entidad federativa.

---

<sup>42</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría constitucional. 2da. ed, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, pág. 398-399.

“El contenido de la autonomía es la competencia, esto es, las facultades y atribuciones que ejerce el ente autónomo, sin interferencia de ninguna otra instancia que la condicione u obstruya.”<sup>43</sup>

Podemos afirmar que las mejores formas de Estados, son aquellas que otorgan una mayor autonomía a las regiones o entidades de las cuales se componen, en las cuales las formas de organización dependerán de los ordenamientos jurídicos que los regulen.

Ahora bien, el ámbito de la autonomía como una concesión de facultades de actuación implicaría también la relación con las funciones jurisdiccionales, legislativas o administrativas (división de poderes), sin embargo como hemos venido explicando la autonomía es un ámbito limitado de actuación con respecto de otros entes, dentro de un mismo campo de acción, esto es organizacionalmente, por lo cual se deduce que entes con otras funciones no deben intervenir porque no son cualitativamente iguales.

“La autonomía es entonces, la *conditio sine qua non* para que cada órgano actúe dentro de la esfera competencial que le corresponda (distribución material del poder) y no invada o entorpezca, ni condicione el ejercicio de la competencia de los demás (forma autónoma del ejercicio del poder).”<sup>44</sup>

En este sentido, afirmamos que la autonomía concebida como una distribución de poderes, es un elemento más dentro del propio ámbito competencial de los elementos que conforman un Estado, el elemento central es deducir si un órgano con

---

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Ibidem 687.

función jurisdiccional, legislativa o administrativa es capaz de aplicar sus propias acciones con respecto a otro órgano de la misma función, pero de mayor jerarquía.

"Evidentemente, este principio del ejercicio autónomo de la competencia de que está investido un órgano, está íntimamente ligado también, aunque en condiciones distintas, a la forma de organización del poder político universalmente conocido como "división de poderes". La diferencia fundamental entre federalismo y división de poderes, desde el punto de vista de la asignación de esferas competenciales a los órganos constituidos, consiste en que tratándose del primero, las competencias se distribuyen por materia, por jurisdicción y jerárquicamente, en tanto que tratándose del segundo, el criterio distributivo que se sigue es solamente el material. Ambas son formas de organización del ejercicio del poder político que tienen como objetivo central el de evitar su concentración, pero lo que los diferencia es precisamente la base de su distribución."<sup>45</sup>

Entendida esta diferenciación de la autonomía como ámbito competencial dentro de un Estado y la división de poderes, podemos concluir en que la primera implica una distribución amplia de las funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas, para de esta forma tener una mejor organización y distribución de responsabilidades, mientras que la división de poderes es una necesidad derivada del establecimiento de las mismas funciones

---

<sup>45</sup> Idem.

## **2.2 Antecedentes del concepto de Autonomía en relación con las comunidades indígenas.**

Como hemos podido observar a través del estudio del concepto de autonomía, esta muy a menudo se ve confundida con la soberanía, y con ello se tiene una concepción falsa de los entes autónomos.

Un primer punto que ya quedo aclarado es el de definir a la autonomía como un concepto jurídico y a la soberanía como una concepción política, por lo cual sólo se podrá hablar de entes soberanos, en tanto uno de ellos quiera intervenir en el ámbito de poder del otro, no así cuando se habla de autonomía, porque esta se otorgará por el Estado como detentador del poder.

Ahora entrando al tema que nos ocupa, aplicaremos estas ideas al caso de las comunidades indígenas

Dentro de los más destacados defensores de la causa indígena encontramos a Francisco de Vitoria, filósofo que se dedico a disertar acerca de los derechos de los nativos del Nuevo Mundo:

"En efecto, en su "Lección de los indios" defiende decididamente los derechos que estos tienen de acuerdo con la ley divina y natural, y que son inalienables. Sostiene que los indios han de ser tenidos como legítimos dueños de sus propiedades y que sus reyes y príncipes han de ser considerados como los soberanos auténticos de aquellos países, a menos de haber perdido su dominio por alguna razón que anule su derecho."<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> MADRID ESPINOZA, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. Vicova Editores, S.A. de C.V. México, 1995, pág. 164.

Como parte de nuestro estudio, coincidimos en señalar que este primer filósofo es quien diserta acerca del derecho de los indígenas a un reconocimiento distinto por parte de las Autoridades Españolas.

Son las ideas acerca del Estado, lo que hace de Vitoria uno de los primeros exponentes del Derecho Internacional, sin embargo no existe una línea clara para entender dentro de su concepción a los Estados como entes soberanos, y a la facultad de los individuos de ejercer su derecho de autodeterminación.

Reconoce pueblos y naciones con personalidad propia, de la que manan derechos y deberes, pero sometidos al "bien común" que está por encima de los intereses particulares. La acción del Estado está fuera y por encima de la conciencia de los individuos."<sup>47</sup>

El Estado como detentador de la voluntad de los individuos, no puede ir en contra de las decisiones de éstos, de esta forma el poder es configurado por los factores políticos del Estado (decisiones políticas fundamentales).

Sin embargo, debemos señalar que este concepto que podemos denominar "soberanía popular" reside en el conjunto de los individuos de un Estado, pero que de ninguna forma se debe entender delegados en órganos de aquel.

"La teoría política de la soberanía la concibe como una realidad y persigue además de una eventual definición conceptual, el descubrimiento práctico del centro de poder donde ésta radica y de las manifestaciones tangibles de su ejercicio."<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> MADRID ESPINOZA, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho. pág. 165.

<sup>48</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría constitucional. 2da. ed, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, pág. 124.

Debemos entender que "el centro del poder" es el que determina la forma de organización del Estado y las relaciones de estos con sus integrantes, por lo cual si el poder se ejerce realmente por la colectividad, será entendida efectivamente la soberanía popular.

Por otra parte, Vitoria reconoce que el fundamento del Estado está en la conformación de éste: en los individuos.

"Vitoria sostiene que el Estado solamente tiene validez si responde a la conciencia individual de los ciudadanos que lo forman."<sup>49</sup>

Podemos validamente colegir que para Vitoria, el Estado se detenta en una verdadera soberanía popular. En este contexto es que reconoce los derechos de los "bárbaros" a tener una forma propia de gobierno, siempre dentro del marco competencial que la misma Corona Española les otorgará.

"No expuso Vitoria de manera explícita el régimen político que, a su juicio, debían tener las Indias; parece que se inclina a hacer de ellas uno o varios reinos sometidos a la soberanía española, pero con los derechos y autonomía que tenían en la península Aragón y Cataluña."<sup>50</sup>

Podemos tomar como una primera referencia histórica y conceptual lo señalado por Vitoria, en cuanto al reconocimiento de la autogestión de las comunidades indígenas, entendida claro, dentro de los límites de las normas jurídicas.

---

<sup>49</sup> XIRAU, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía*. 12 ed, Ed. UNAM, México, 1995, pág. 175.

<sup>50</sup> MADRID ESPINOZA, Alfonso. *Introducción a la filosofía del Derecho*. Ed. Vicova Editores, S.A. de C.V., México, 1995, pág. 165.



### **2.3 La Autonomía en el proceso de modernización.**

Un Estado eficiente será aquel cuya organización y forma de gobierno establezca una adecuada distribución de las responsabilidades y en el que las decisiones de gobierno se tomen con apego a las decisiones de la mayoría de la población (democracia semidirecta).

En esta perspectiva un ejemplo importante, es la organización administrativa española; en ella se ha otorgado a las regiones que la integran una autonomía de gestión muy amplia, que permite la atención adecuada de los problemas.

Debemos mencionar que la nueva estructura del Estado español se da gracias a la transición democrática que se dio de la dictadura del Gral. Francisco Franco al Estado actual. El proceso de un nuevo constituyente que aglutinara a los actores políticos más importantes y que plasmará en un texto las decisiones políticas fundamentales se da en 1978. En este sentido, podemos afirmar que la creación del nuevo Estado español como institucionalización del poder político, derivó en un texto constitucional en el que se estableció esta estructura.

Uno de los grandes temas tratados por ese constituyente fue la estructura del Estado, entre unitario, federal o de autonomías políticas y administrativas, de tal suerte que la influencia de las distintas comunidades determinó que se decidiera por la tercera opción, con ello se trataba de solucionar uno de los principales problemas de España: el centralismo.

"Intento de solución a un problema histórico y proyecto político de renovación estructural del Estado se funden, pues en la regulación constitucional"<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 8ta. ed, Ed. Ariel, España, 1992, pág 547.

El fin principal fue integrar un Estado moderno que reconociera a las diversas comunidades que lo integraban, y que a su vez reconociera el derecho de autogobernarse.

“...la nueva ordenación es consecuencia del proyecto de la mayoría de las fuerzas políticas de crear un Estado democrático que recogiera la realidad plural en la que se asienta”<sup>52</sup>

Estas comunidades como actores políticos en un proceso constituyente, establecieron su derecho a la autonomía de gestión, con base en principios históricos, sociales y políticos.

“El “autogobierno” de las nacionalidades y regiones marca el comienzo de una reestructuración territorial del poder del Estado y, en consecuencia, de la forma de Estado. Ahora bien, la introducción de tal principio no se efectúa estableciendo el mapa de nacionalidades y regiones sino marcando las condiciones en que, mediando la voluntad popular de los territorios afectados, éstos decidan proceder al ejercicio de dicho autogobierno.”<sup>53</sup>

Ahora bien, el proceso legislativo en el que se reconocen las autonomías obedeció a características determinadas “ser provincias limítrofes con afinidad histórica, cultural y económica, constituir una provincia con entidad regional histórica o los territorios insulares”<sup>54</sup>, pero siempre reconociendo la indisoluble unidad del Estado Español.

---

<sup>52</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. pág 546.

<sup>53</sup> Op cit pág, 546.

<sup>54</sup> Ibidem 549.

En este marco, se encuentra delimitado el ámbito competencial de las regiones autónomas con respecto al Estado Español, regulado por los artículos 148 y 149 de la propia constitución,

**“Artículo 148.**

1.Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

2.Organización de sus instituciones de autogobierno.

3.Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

4.Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

5.Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

6.Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

7.Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

8.La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

9.Los montes y aprovechamientos forestales.

10.La gestión en materia de protección del medio ambiente.

11.Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

12.La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

13.Ferías interiores.

14.El fenómeno de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

15. La artesanía.
16. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
17. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
18. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
19. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
20. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
21. Asistencia social.
22. Sanidad e higiene.
23. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
24. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.”

Varios de los aspectos antes mencionados serán tomados en cuenta por los países latinoamericanos, para establecer los ámbitos de competencia de los territorios indígenas en sus respectivas constituciones, como es el caso de Colombia y Ecuador.

En la práctica el sistema administrativo español ha demostrado su eficacia, convirtiendo al país en un modelo de desarrollo económico y político en Europa.

Podemos afirmar que el modelo de organización establecido en España lejos de fomentar el separatismo, ha contribuido a generar un clima de cooperación, con base en el respeto de la autogestión de gobierno y en un clima de solidaridad.

Actualmente son diecisiete las Comunidades Autónomas españolas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León,

Cataluña, Galicia, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia.

Respecto del funcionamiento fáctico de las Comunidades Autónomas y su relación institucional con el Estado Español podemos citar lo siguiente:

"El control del Estado español sobre las comunidades autónomas se ejerce por diversos órganos con distintos medios. El Tribunal Constitucional sobre las disposiciones normativas de las comunidades autónomas con rango de ley; por las Cortes Generales, a través de la reforma de los estatutos de autonomía —en proceso compartido con la correspondiente comunidad-, de las leyes marco, de las leyes de delegación, de las leyes de armonización y de la autorización de convenios entre comunidades; por el Senado, singularmente, en la aprobación de medidas excepcionales; por el Gobierno sobre las competencias delegadas por la ley orgánica; por los tribunales de justicia, sobre las competencias delegadas por ley orgánica; por los tribunales de justicia, sobre los actos de las comunidades; y, por el Tribunal de Cuentas, en lo relativo a los aspectos económicos y presupuestarios."<sup>55</sup>

Como podemos observar, lejos de propiciar la fragmentación del Estado y por consiguiente su desaparición, se logra la consolidación de éste mediante una adecuada y eficiente distribución de responsabilidades y funciones. Al conceder a las Comunidades la posibilidad de autogestión, éstas logran definir sus prioridades, dentro de un marco regional.

---

<sup>55</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David. La personalidad jurídica de las comunidades indígenas, en "Lex Difusión y Análisis" No.73, Julio 2001, 3ra Ep, Año VI, Torreón Coah México, pág. 54.

Pero no sólo España ha desarrollado este sistema donde se reconocen las nacionalidades, Italia incorporó a su Constitución el concepto de comunidades autónomas.

"No menos clara es la situación en Italia. El artículo 114 de la constitución vigente señala que "la República se divide en regiones, provincias y municipios". El estado italiano, uno e indivisible, "reconoce y favorece las autonomías locales" (art 5º) "Las regiones están constituidas en organismos autónomos, que tienen poderes particulares y funciones propias de ellos, según los principios establecidos en la Constitución."<sup>56</sup>

Como podemos observar, en Italia no sólo se reconoce la autonomía de las regiones, sino que "favorece las autonomías", de tal suerte que es en los países más desarrollados donde, con base en un sistema de distribución de las esferas competenciales, se puede lograr una eficiente administración.

La historia reciente demuestra el grado de avance de estos países, por el contrario de aquellos con sistemas centralizados. Estas ideas son perfectamente compatibles con el sistema federal, sea en una República como México o Brasil o en una Unión de Estados, como son los dos países europeos antes citados.

"La mantención (sic) de la unidad en el federalismo se da a través del reconocimiento de las opciones regionales o minoritarias. Las posibilidades de incorporación de los nacionalismos periféricos de las regiones, de la

---

<sup>56</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Teoría constitucional. 2da. ed, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000, pág. 403.

"La mantención (sic) de la unidad en el federalismo se da a través del reconocimiento de las opciones regionales o minoritarias. Las posibilidades de incorporación de los nacionalismos periféricos de las regiones, de la descentralización, permiten pensar en un sistema político más fluido y eficaz para la complejidad del manejo de los asuntos públicos."<sup>57</sup>

Es erróneo concebir el otorgamiento de autonomía de gestión a las comunidades indígenas como un acto de fragmentación del Estado, pues como se demuestra, las regiones a las que se les ha dado, han podido canalizar mejor sus recursos, además de ejercer una mayor operabilidad de sus cuestiones administrativas, sin tener que esperar las decisiones del centro de poder político.

---

<sup>57</sup> DÍAZ MULLER, Luis. "Las minorías étnicas en sistemas federales: ¿Autodeterminación o Autonomía en Aspectos nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pág. 50.

## **2.4 Elementos de Derecho Comparado**

### **2.4.1 Bolivia**

La discusión acerca del reconocimiento de los derechos indígenas no ha sido exclusiva de nuestro país, podemos afirmar que en toda Latinoamérica se han desarrollado movimientos sociales reivindicando las condiciones de los grupos étnicos. Debemos tomar en cuenta que en casi todos los países de esta comunidad, la población indígena representa un porcentaje importante de la composición de los mismos.

No obstante lo anterior, es en la década de los 90tas cuando comienzan los procedimientos para introducir en las Constituciones Nacionales normas que reconozcan los derechos de los grupos étnicos.

Hemos querido comenzar nuestro estudio con uno de los países más ejemplificativos de esta situación: La República de Bolivia. A pesar del importante número de indígenas que conforman este país, no existían normas constitucionales que los reconocieran, ni mucho menos, les otorgarían derechos específicos:

Como veremos a lo largo del análisis de varios cuerpos legales latinoamericanos, uno de los primeros puntos a establecer es la conformación pluriétnica de estas naciones. Un punto de referencia, es lo que señala el párrafo segundo del artículo 2° de la Constitución Mexicana:

"ARTÍCULO 2° ...

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que



conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

..."

Este reconocimiento a la integración "pluriétnica" o "pluricultural" de las naciones latinoamericanas, se verá reproducido por cada uno de los cuerpos legales de dichos países.

Así la constitución boliviana mediante una reforma efectuada en 1994, señaló en su artículo 1 que:

"Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos."

Hemos señalado que la República de Bolivia no se refería en su Constitución a su población indígena, por lo cual el precepto antes citado fue reformado para que se incluyeran los caracteres "multiétnico" y "pluricultural". Si bien pareciera un hecho poco importante, esta reforma establece las bases para poder legislar acerca de los derechos de las comunidades indígenas.

"La Constitución Política del Estado reformada en 1994 reconoce en su artículo primero que Bolivia es multiétnica y pluricultural. En consecuencia queda establecida la base jurídica para el desarrollo de la legislación nacional que proteja y esclarezca los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas".<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> BENGGOA, José. La emergencia indígena en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000, pág. 115.

Es conveniente reiterar que el primer paso adoptado por los países latinoamericanos hacia el reconocimiento de los derechos indígenas, es este reconocimiento a su integración.

Otro de los puntos destacables de la reforma al texto constitucional boliviano, es el reconocimiento a la posesión comunitaria de sus tierras.

Ya señalamos en el capítulo primero, que uno de los puntos centrales de las demandas indígenas ha sido la posesión de la tierra. La forma de organización de las comunidades para explotar la tierra no ha sido reconocida, por parecer arcaica o ir en contra del desarrollo. Al respecto, se estableció en la Parte Tercera "Regímenes Especiales", Título Tercero, acerca del Régimen Agrario y Campesino artículo 171 constitucional:

"I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones con las atribuciones de los poderes del Estado."

Como vemos, el sistema boliviano les reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas, además de su "valores, lenguas y costumbres e instituciones" pero nos parece inadecuado incluir los derechos indígenas en el régimen agrario. En el

caso de nuestro país se pretendió equiparar al indígena con el ejidatario, y desde luego esto dejó de lado otros problemas por resolver como la educación bilingüe, la autonomía de gestión, etc.

En nuestra opinión, si bien es destacado incluir en el texto constitucional el reconocimiento del Estado Boliviano a los derechos de las comunidades indígenas, estos quedan soslayados a un carácter agrario solamente y dentro de ese contexto la búsqueda de soluciones se limita sólo a estos problemas.

Por otra parte, la "aplicación de normas propias" al quedar como "alternativa", minimiza la opinión de los grupos étnicos, cuando debiera ser la primera que se tome en cuenta. Si bien es acertado que dichas normas no deban ser contrarias a la misma Constitución o a las leyes, éstas deben tener una jerarquización de primer orden en las comunidades donde se pretendan solventar conflictos.

Por último, cabe señalar que en Bolivia ha comenzado un debate en torno de la concesión de autonomía de gestión para las comunidades indígenas, todo ello derivado de las presiones sociales, sin la intervención de agentes externos

"El término libre determinación en este caso implica que un determinado pueblo indígena puede decidir su propio destino en el marco del Estado al que pertenece. Por lo tanto, la autonomía no debería ser interpretada como una renuncia a la soberanía estatal, sino una distribución de atribuciones y funciones que pueden ser complementarias a los poderes nacionales, regionales y municipales en el marco de la descentralización y la participación ciudadana."<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibidem.

#### **2.4.2 Brasil**

Sin duda, la Constitución brasileña es una de las más extensas en artículos en el continente americano, 245 artículos en total. El Título VIII, Capítulo VIII, denominado "De los indios", trata acerca de la situación jurídica de estos grupos étnicos.

Aunque no existe un artículo que reconozca la integridad pluriétnica o pluricultural del Brasil, la Constitución prevé un régimen especial para las comunidades indígenas, lo cual se explica en virtud de que los pueblos originarios de Brasil fueron muy pocos, y el proceso de colonización se dio de forma distinta a la de otros países de Latinoamérica (éste se dio a través de la población de esclavos negros y de los portugueses criollos, además de que el factor del mestizaje no era común).

La mayoría de los grupos indígenas de Brasil se asientan en la región amazónica y aunque es difícil hablar de desarrollo, es de reconocer que estos pueblos se encuentran en el subdesarrollo; la mayoría se conforman de manera tribal todavía, no ejercen gran influencia en la toma de decisiones políticas y el porcentaje en relación con la población total, es muy inferior comparativamente con la de otros países latinoamericanos.

El primer artículo del referido capítulo señala en su inicio:

**"Art. 231.** Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes."

Podemos señalar que el reconocimiento a los derechos indígenas no es tan amplio como en otros países, en nuestra opinión resulta vago el texto legal en algunos sentidos, por ejemplo, el reconocimiento de "los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...". Uno de los problemas más importantes por resolver en Brasil es el de la cuestión de la posesión de la tierra, con relación al cual en los últimos años se ha organizado un movimiento social y político muy importante llamado el "Movimiento de los de Sin Tierra" (MST), conformado por campesinos desocupados no indígenas. Si este problema se presenta con la población no indígena, con la que sí es, el problema se agrava, pues como hemos mencionado, la mayoría de estos grupos étnicos se encuentran en la zona amazónica, rica en maderas preciosas y otros importantes recursos.

Respecto de la administración de sus recursos por parte de los grupos indígenas, más adelante el propio artículo señala:

"2o. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas."

Es importante destacar este reconocimiento dentro del cuerpo legal. Como hemos señalado, uno de los principales aspectos que se deben tomar en cuenta en la cuestión indígena es la posesión de la tierra, por que ésta se ve garantizada de forma legal por el ordenamiento invocado.

Continuando con nuestro estudio, se señala en el referido artículo el derecho a la explotación de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas.

"3o. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley.

4o. Las tierras de que trata este artículo son inalienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles."

Es importante señalar que el Congreso Nacional es el único facultado para disponer de las tierras de los grupos étnicos, que éstas son "inalienables e indisponibles" y que el derecho sobre éstas es "imprescriptible." Con ello se garantiza el interés público del Estado brasileño para preservar los territorios indígenas y dejarlos fuera de cualquier afectación en beneficio del sector privado.

Un tanto confusa resulta la interpretación del último párrafo de este artículo:

"7o. No se aplica a las tierras indígenas lo dispuesto en el artículo 174, 3o. y 4o"

El referido artículo hace mención de la actividad reguladora del Estado, bajo la concepción del Estado Social de Derecho

**"Art. 174.** Como agente normativo y regular de la actividad económica, el Estado ejercerá, en la forma de la ley, las funciones de fiscalización, Incentivación y planificación, siendo esta determinante para el poder público e indicativa para el privado...

...3o. El estado favorecerá la organización de la búsqueda de minerales preciosos en cooperativas, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y la promoción económico social de los buscadores.

4o. Las cooperativas a las que se refiere el párrafo anterior tendrán prioridad en la autorización o concesión para investigación y extracción de los recursos y yacimientos de minerales extraíbles, en las áreas donde estén actuando, y en aquellas fijadas de acuerdo con el artículo 21, XXXV, en la forma de ley."

Debemos entender que el artículo 233 en relación con las partes 3º y 4º del artículo 174, pretende salvaguardar las propiedades indígenas del sector privado, en otras palabras, que estas no puedan ser privatizadas, o que no se pueda intervenir en ellas.

Por último, el segundo artículo del referido título señala:

**"Art. 232.** Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses interviniendo el ministerio público en todos los actos del proceso."

Como podemos observar, este artículo reconoce el derecho de las comunidades indígenas, para ser consideradas como una "persona", para actuar en los procesos jurisdiccionales. Podemos equiparar este artículo con lo señalado por la fracción VII del artículo 27 de la constitución mexicana. Sin embargo, no se desprende de la simple lectura del artículo de la Constitución brasileña que las comunidades indígenas tengan personalidad jurídica para otros actos.

### 2.4.3 Colombia

Dentro de las legislaciones más destacadas en materia de derechos indígenas, se encuentra la Constitución Colombiana, que reconoce entre otros, la autonomía de gestión, el derecho a una educación bilingüe e inclusive, prevé la elección de senadores representantes de las comunidades indígenas. La reforma al texto legal se efectuó en 1991, los grupos que intervinieron para su formación eran indígenas, campesinos y organizaciones políticas de izquierda

Como primer punto dentro de la Constitución Colombiana se reconoce la integración pluriétnica de su Nación:

**"Art. 7.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana."

Este artículo guarda gran parecido con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque debemos admitir que se reconoce la diferencia étnica y no sólo cultural, atendiendo de esta forma al reconocimiento de las diferencias de carácter físico y no sólo de las cuestiones culturales, de esta forma esta legislación se situó a la vanguardia, al reconocer una integración "diferente" de la Nación colombiana.

La importancia de esta reforma radica en que por primera vez no se intenta homogeneizar a una sociedad, reconociendo la diversidad de los integrantes de ésta. Como ha quedado demostrado, cuando se ha pretendido establecer un solo régimen de derechos y obligaciones, sólo se ha favorecido a los sectores más favorecidos de la sociedad, que aprovechan ésta situación para explotar la carencia de recursos de los



grupos indígenas y sacar beneficios económicos (al menos así fue el caso mexicano con la desaparición de la propiedad comunal en el siglo XIX).

Otro de los aspectos importantes que regula la Constitución Colombiana es la educación bilingüe:

**“Art. 10.** El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.”

Aunque en nuestro país se imparte la educación bilingüe, ésta no está legislada a nivel constitucional, en cambio en Colombia no solamente es reconocida como un derecho, sino que es oficial la impartición de la educación a través de la lengua nativa en las comunidades indígenas. Es importante mencionar que el Ministerio de Educación ha implementado a través de los años programas especiales para la enseñanza en comunidades indígenas, uno de los cuales es capacitar a profesores en lenguas indígenas.

Pero es la regulación territorial del Estado colombiano, lo más destacable dentro del reconocimiento de los derechos indígenas.

En este tenor el Capítulo 4 del Título IX “De la Organización Territorial” reconoce la facultad de las comunidades indígenas para constituir “territorios indígenas”, que el mismo orden constitucional reconoce como entidades territoriales, dotadas de autonomía administrativa.

**“Art. 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

**Art. 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y de la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Más aún, dentro del propio título en su capítulo 4 se establece un "Régimen Especial", que entre otras disposiciones se prevén las relativas a la conformación de las "entidades territoriales indígenas"

**Art. 329.** La conformación de las entidades territoriales indígena se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

**Parágrafo.** En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en

coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo."

Como podemos observar, existe una amplia facultad de los grupos indígenas para ejercer sus facultades de autogestión, el primer punto es el reconocimiento a la delimitación territorial. Queda demostrado una vez más, que el otorgar la autonomía de gestión a las comunidades indígenas, lejos de fragmentar al Estado, contribuye a una mejor organización administrativa.

El mismo artículo 329 señala que cuando una comunidad indígena abarque dos o más departamentos, los gobernadores de éstos en coordinación con los consejos indígenas determinaran la administración de los territorios, con ello se contribuye a que las comunidades indígenas no se vean separadas y se les tome en cuenta como una sola unidad (en el caso mexicano como sabemos, existen varios grupos étnicos, distribuidos en uno o varios estados, por ejemplo los mayas, el estudio de esta legislación, puede contribuir a encontrar una solución a la problemática indígena).

Cabe destacar el carácter especial de los territorios indígenas en un país que cuenta con cerca de 82 grupos étnicos.

En cuanto al gobierno de estos territorios, son reconocidos los usos y costumbres de los grupos étnicos para determinar a sus autoridades, además se especifican las características de esta autonomía de autogestión y su forma de ejercicio.

**Art. 330.** De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y

reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Proveer las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señale la Constitución y la ley.

Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

De la lectura de este artículo podemos concluir en que los gobiernos de estos territorios, actúan en concordancia con los planes y proyectos estatales, de esta forma se garantiza un desarrollo armónico entre el interés general y el particular.

Por último, destaca la representación de los indígenas ante el Senado colombiano, aunque la representación es simbólica (ya que sólo se cuenta con dos representantes de un total de 102), lo importante es la existencia de ésta y que de esta forma se tome en cuenta a un segmento importante de la población colombiana.

El propio texto constitucional garantiza que los representantes de las comunidades indígenas pertenezcan a un grupo étnico, y que se compruebe de forma indubitable.

**Art. 171.** El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas...

...La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de gobierno.

Muchos de estos aspectos serán tomados en cuenta como ejemplo, para otros ordenamientos legales del continente en mayor o en menos medida; como un ejemplo de ello, es el reconocimiento que actualmente se establece en muchas constituciones de la integración pluriétnica y pluricultural de las naciones respectivas.

Como se ha señalado esta legislación fue la primera en introducir este tipo de normas, pero otros ordenamientos seguirán su ejemplo introduciendo aspectos particulares a su normatividad.

#### **2.4.4 Canadá**

Siguiendo con nuestra explicación, mencionaremos el caso de Canadá. Como sabemos la cuestión indígena en los países anglosajones fue tratada de distinta forma, si hemos señalado que en Brasil el mestizaje fue escaso, en los Estados Unidos y el Canadá no existió.

La idea de colonización por parte de los inmigrantes anglosajones, nunca implicó el reconocimiento o la asimilación de las comunidades originarias del Nuevo Continente

Al igual que los Estados Unidos, este país hizo una separación entre la población inmigrante y la nativa, si bien no se llegó a los extremos del exterminio, lo cierto es que, estos grupos étnicos tampoco recibieron un trato favorable por parte del Estado canadiense.

Cabe hacer mención que es en 1982 cuando se elabora un acta constitucional, que les reconoce a las comunidades originarias ciertos derechos. Como es lógico, este país no tiene una norma específica que reconozca la integración pluriétnica o pluricultural de la nación canadiense.

Lo cierto es que, el acta constitucional se elabora también como una exigencia de la comunidad francófona, para reconocer sus derechos a una cultura distinta de la anglosajona, aunque también de esta forma se reconocía los derechos de las comunidades "aborígenes".

En este contexto se establece en el acta constitucional, que los derechos establecidos en ella de ninguna forma limitan o abrogan a los ya adquiridos:

"25. El hecho de que la presente Carta garantice algunos derechos y libertades no implica la abrogación o la derogación de los derechos y de las libertades ancestrales, generadas de los tratados u otros, de los pueblos autóctonos del Canadá..."<sup>60</sup>

El acta constitucional comienza por reconocer los derechos ya existentes en la Real Proclamación del 7 de octubre de 1763, el principal elemento de éstos era el reconocer en los nativos a "súbditos de la Corona Británica" con iguales derechos que los ciudadanos comunes del Reino, pero es el inciso b de este artículo el más importante al señalar:

"b) a los derechos o libertades existentes con base en y de acuerdo a las reivindicaciones territoriales o aquellos susceptibles de ser todavía adquiridos."<sup>61</sup>

Este artículo otorga la autonomía de gestión a los grupos étnicos, derivada de la reivindicación de sus territorios, siempre en el marco del interés común.

Por otra parte, es en esta legislación donde encontramos la primera referencia a la multiculturalidad. Como hemos señalado esta Acta Constitucional fue aprobada en 1982, y en su sección 27 establece:

"27. Esta Carta será interpretada coherentemente con el objetivo de promover la preservación y la valorización del patrimonio multi-cultural de los canadienses."<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> 25. Il fatto che la presente Carta garantisca alcuni diritti e libertà non implica l'abrogazione o la deroga dei diritti e delle libertà ancestrali, generali da trattati o altro, dei popoli autoctoni del Canada...

<sup>61</sup> b) Ai diritti o libertà esistenti in base ad accordi di rivendicazioni territoriali o quelli suscettibili di essere ancora acquisiti.  
Op cit.



La norma antes citada es criticable, toda vez que se pretende "la preservación del patrimonio multicultural," como si los grupos étnicos fueran un objeto, algo "exótico" que mereciera estar en una vitrina. Nuestra opinión difiere de esta concepción, argumentamos que la integración de cualquier grupo social, se efectúa a través del reconocimiento y valorización de las diferencias, integrándolas éstas en un proyecto común. No se puede concebir que los grupos étnicos sean "una cosa", deben considerarse como una parte más de la sociedad, con otra forma de concepción de vida, pero siempre buscando los mismos fines que los demás: una mejor calidad de vida.

La parte II De la Carta Canadiense de los Derechos y de la Libertad titulada "Derechos de los Pueblos Autóctonos del Canadá" reconoce los derechos ancestrales, que son reconocidos en su artículo 35:

"Los derechos existentes, ancestrales o derivados de los tratados, de los pueblos autóctonos del Canadá son reconocidos y convalidados"<sup>63</sup>

Como uno de los miembros destacados de la comunidad internacional (al pertenecer al grupo de los siete países más industrializados, así como de muchos organismos internacionales) Canadá no podía dejar de lado un asunto tan relevante en

---

<sup>62</sup> 27. Questa Carta sarà interpretata coerentemente all' obiettivo di promuovere la preservazione e la valorizzazione del patrimonio multi-culturale dei canadesi. GAMBINO, Silvio. (et al) *Il Canada un laboratorio costituzionale, federalismo, diritti, corti*. Ed. CEDAM. Milan Italia, 2002, Pág. 449

<sup>63</sup> Parte II Diritti dei popoli autoctoni del Canada 35. I diritti esistenti, ancestrali o derivati dei popoli utoctoni del Canada sono riconosciuti e convalidati.. Op. Cit.

materia de derechos humanos, como es el reconocimiento a los derechos de su comunidad originaria.

En un segundo apartado de este artículo se señala lo que se debe entender por pueblos autóctonos:

“En la presente ley por “pueblos autóctonos del Canadá” se entiende los Indios, los Inuits (sic) y los mestizos del Canadá”<sup>64</sup>

Debemos señalar que los Inuits son un grupo étnico numerosos en el norte de Canadá en la frontera con Alaska, que llevan una forma de vida como los esquimales; por otro lado sorprende que la Constitución canadiense incluya a los mestizos dentro de los pueblos autóctonos, esto se podría explicar en virtud de los procesos de transculturización que frecuentemente sufren los grupos indígenas.

El tercer párrafo del artículo 25 señala que “Independientemente de cualquier otra disposición de la presente ley, los derechos ancestrales o derivados de los tratados, citados anteriormente son igualmente garantizadas a las personas de ambos sexos”<sup>65</sup>, con ello se antepone los principios de igualdad por encima de cualquier norma jurídica o de costumbre que faculte una discriminación, como sabemos la situación de la mujer en algunos grupos étnicos no es muy favorable, por lo que la norma constitucional prevé esta situación.

---

<sup>64</sup> “Nella presente legge, per “popoli autoctoni del Canada” si intendono gli Indian, gli *Inuit* (Eschimesi n.d.t.), ed i Meticci del Canada. GAMBINO, Silvio. (et al) Il Canada un laboratorio costituzionale, federalismo, diritti, corti. Milan Italia, 2002, Ed. CEDAM pág. 449-450

<sup>65</sup> Independientemente da qualsiasi altra disposizione della presente legge, i diritti ancestrali o derivati da trattati, citati nella alinea sono egualmente garantiti alle persone di ambo i sessi. Idem.

En cuanto a la posibilidad de reformar estas disposiciones constitucionales, se estaría ante un procedimiento dificultado de revisión constitucional, tal como se establece en el artículo 35.1:

"Antes de poder comenzar cualquier reforma de la Categoría 24 del artículo 91 de la Ley Constitucional de 1867, de la sección 25 de la presente Ley o de la presente parte, los gobiernos federal y provinciales tiene la obligación, de respetar el principio según el cual el Primer Ministro del Canadá:

- a) Convocará a una conferencia constitucional que reúna a los primeros ministros provinciales y que al mismo tiempo se incluya en su orden del día la cuestión del proyecto de revisión.
- b) Invitará a los representantes de los pueblos autóctonos del Canadá a participar en los trabajos relativos a esta cuestión."<sup>66</sup>

Es importante que se tome en cuenta a los representantes de los pueblos autóctonos para cualquier modificación a la constitución, en las secciones que regulen y establezcan derechos de estos grupos, sin embargo como hemos señalado el proceso de modificación a la constitución canadiense es "dificultado" y la Parte V "Procedimiento de revisión de la Constitución del Canadá" regula cada uno de los elementos para la revisión constitucional

---

<sup>66</sup> 35.1 Prima di potere intraprendere qualsiasi revisione della Categoria 24 dell'articolo 91 della *Legge costituzionale del 1867*, della Sezione 25 della presente Legge o della presente Parte, i governi federale e provinciali hanno l'obbligo, di rispettare il principio secondo il quale il Primo Ministro del Canada:

a) Convocherà una conferenza costituzionale che riunisca i primi ministri provinciali e se stesso e che includa nel suo ordine del giorno la questione del progetto di revisione;

b) Inviterà i rappresentanti dei popoli autoctoni del Canada a partecipare ai lavori relativi a questa questione.

idem

#### **2.4.5 Ecuador**

En cuanto a la legislación ecuatoriana, es importante señalar las reformas a la Constitución Nacional que tuvieron lugar en junio de 1998, en las cuales se reconocieron de forma destacada los derechos de las comunidades indígenas, pudiendo equiparar en importancia estas disposiciones con las normas establecidas en la Constitución Colombiana en 1991.

Si bien este país ya había introducido normas que reconocían el carácter pluriétnico de la nación ecuatoriana y el derecho a la educación en las lenguas nativas de los grupos étnicos, no se había avanzado en el otorgamiento de la autonomía de gestión de las comunidades indígenas.

Es importante destacar que este proceso se da dentro del contexto de un nuevo congreso constituyente, donde las decisiones políticas fundamentales se establecerán por los actores políticos dominantes. Es en el año de 1998 que entra en vigencia un nuevo cuerpo legal que crea nuevas figuras jurídicas que benefician a distintos sectores, uno de ellos, la población indígena.

Comenzando con nuestro estudio, el primer elemento normativo de los derechos indígenas, es el reconocimiento de la integración pluriétnica del Estado Ecuatoriano, como se señala en el preámbulo de la Constitución y en el artículo 1, del Título I "De los Principios Fundamentales", que señalan respectivamente:

#### **"EL PUEBLO DEL ECUADOR**

... proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas..."

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**Art. 1.-** El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

Como hemos señalado el primer paso para la aceptación de los derechos indígenas, es el reconocimiento de la integración pluriétnica de los países latinoamericanos.

Siguiendo con el análisis del artículo 1, este en su párrafo tercero reconoce el derecho a la educación bilingüe al establecer que "El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.", de esta forma se garantiza la educación en el idioma originario, al oficializar el uso de las lenguas nativas.

Sin duda, el elemento más importante de este reconocimiento, fue el establecimiento de una Sección completa denominada "*De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos*", dentro del Capítulo 5 "De los Derechos Colectivos" del Título III De los derechos, garantías y deberes", que otorga un tratamiento especial a los grupos étnicos del Ecuador, relacionándose estos derechos con otros establecidos dentro de la misma Constitución, entre los más destacables el derecho de autonomía de gestión en territorios indígenas constituidos o reconocidos.

Así pues el artículo 84 enuncia una serie de derechos recodidos a las comunidades indígenas:

**"Art. 84.-** El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.

9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.
  10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.
  11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.
  12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.
  13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.
  14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.
- Usar símbolos y emblemas que los identifiquen."

Resumiendo los aspectos más importantes de este artículo se podrían clasificar en dos vertientes: primero el derecho a la posesión de la tierra con sus implicaciones en cuanto a forma de explotación comunal y segundo el derecho a su autogestión tomando en cuenta sus usos y costumbres, desarrollando sus propios sistemas administrativos.

Por otra parte, el reconocimiento de su derecho a conservar sus formas de organización social, implica la preservación de sus lenguas, tradiciones y formas de organización.

Sin duda, no sería completo este reconocimiento, si no se hace extensivo a la delimitación del espacio físico para ejercer estos derechos, en este contexto lo

estipulado por la Constitución de Ecuador se puede comparar con la de Colombia, en cuanto a lo avanzado de sus disposiciones sobre territorios indígenas.

La República del Ecuador prevé una forma de organización federal, dotando a las unidades territoriales de autonomía de gestión, una de éstas la circunscripción territorial indígena.

**"Art. 224.-** El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Aunado a esta norma se estableció un régimen especial de unidades autónomas, recociéndoles varias facultades administrativas:

### ***"Capítulo 3***

#### ***De los gobiernos seccionales autónomos***

**"Art. 228.-** Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras."



La limitante para las circunscripciones indígenas es la regulación legal, sin embargo, ésta no se ha dado, pero lo más importante es que se haya establecido en la Constitución esta figura territorial.

### **Capítulo Tercero**

## **3. Análisis de la reforma constitucional en materia de Derechos y Culturas Indígenas de fecha 14 de Agosto de 2001**

### **3.1 Necesidades de la reforma.**

Como hemos visto en el primer capítulo de nuestro estudio, uno de los grandes problemas históricos de México, ha sido el desarrollo de las comunidades indígenas, dentro del contexto nacional. A través de las distintas épocas, las posturas de las autoridades respecto de los grupos étnicos han sido, desde la indiferencia hasta el paternalismo.

En este siglo, con el surgimiento del indigenismo como un producto de la revolución mexicana, se intentó crear programas acordes con el sentir de las comunidades indígenas, coordinando tareas de desarrollo y estudio en varias materias como la antropología, la sociología y otras. Sin embargo las condiciones de miseria en que se encuentra este importante segmento de la población, no fueron superadas.

Luis Hernández señaló en un estudio:

“Casi toda la población que vive en municipios donde 90 por ciento sde sus habitantes son indios está catalogada en el rubro de extremadamente pobre. Según un estudio de Conapro basado en el censo de 1984, más de tres cuartas partes de la población indígena vive en el analfabetismo en contra del promedio nacional de 12 por ciento . También, alrededor de la mitad de los municipios indios carece de electricidad y agua potable, mientras que el promedio nacional de carencia de estos servicios es de 13 y 21 por ciento, respectivamente. En cerca de 60 por ciento de los municipios sus habitantes se ven obligados a emigrar; quienes lo hacen no viven, necesariamente, en mejores condiciones.

Entre 70 y 84 por ciento de población indígena menor de cinco años presenta elevados niveles de desnutrición, según el Informe Nacional sobre Seguridad Alimentaria presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. El índice de mortalidad de los menores de cinco años es de 26 por ciento frente a 20 por ciento nacional; 80 por ciento de las enfermedades que padecen son de origen infeccioso asociadas a la deficiencia nutricional, la anemia y la insalubridad.<sup>67</sup>

Es de apreciarse las paupérrimas condiciones en que viven los indígenas de nuestro país, condiciones que difícilmente han cambiado en la actualidad.

Derivado de la enorme carencia de las comunidades indígenas y de resolver un reclamo histórico, fue que en 1992 se efectúa la primera reforma constitucional, para establecer en el artículo 4º del máximo ordenamiento legal, la composición pluricultural de la Nación Mexicana, respetando los usos y costumbres de dichos grupos.

"La garantía social del Artículo 4º supone la obligación positiva del Estado de eliminar los obstáculos reales que grupos desfavorecidos de la sociedad tiene para ser verdaderamente justificables, es decir, para estar en posibilidad cierta de que se les administre justicia por los tribunales establecidos y en las condiciones expuestas. Esta garantía, desafortunadamente, nunca se ha aplicado de manera cabal y sistemática."<sup>68</sup>

Ya se mencionó que un primer paso para el establecimiento de los derechos indígenas, es reconocer la composición pluriétnica y multicultural de las naciones que

---

<sup>67</sup> HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis. "Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india en Acuerdos de San Andrés. Ed. Era, México, 1998, pág. 22-23.

<sup>68</sup> MADRAZO CUELLAR, Jorge. "Perspectivas de la Comisión de Derechos Humanos" en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág 366-367.

que se componen de esta población (como referencia inmediata se encuentra el caso de constitución boliviana), pero esta regulación debe ser un preámbulo para concientizar a los de más sectores de la población, de la necesidad de una reforma mayor, que otorgue ámbitos competenciales a estas comunidades para su desarrollo.

En el caso de nuestro país, las reformas se verían rebasadas por la realidad social, ya que un levantamiento armado en el estado de Chiapas en enero de 1994, traería a la discusión nacional el problema indígena en una forma inicialmente violenta.

El grupo armado Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN, reivindicaría muchas de las demandas indígenas de mejores condiciones de vida. Es así que en 1996, buscando una solución pacífica al conflicto se suscriben "Las propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de debate y decisión nacional" *-los acuerdos de San Andrés-*, que tenían como finalidad enviar una iniciativa de ley que reformará la constitución, para reconocer los derechos de las comunidades indígenas.

Como primer antecedente jurídico, para las reformas que se planteaban se tomo como base el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; adoptado por México el 27 de junio de 1989 y aprobado por el Senado en fecha 11 de julio de 1990.

Dicho tratado establecía derechos para las poblaciones indígenas y tribales de los países suscriptores.

Dichos antecedentes fueron tomados por una Comisión de legisladores del Congreso de la Unión (la Comisión de Concordia y Pacificación COCOPA), que como coadyuvantes en el proceso de paz, elaboran un proyecto de reformas a la constitución.

Por otra parte, se hizo latente el reclamo de los grupos indígenas del reconocimiento de sus derechos y coincidieron con la exigencia del EZLN de cumplir con los acuerdos de San Andrés.

Es así que en la inmovilidad de todo un sexenio las reformas constitucionales no se ven materializadas sino hasta agosto de 2001.

Son diversos los factores que concurren para hacer necesaria la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas: el grado de extrema pobreza en que viven estos grupos, sus problemas de educación, etc.

En cuanto a la legislación, como se ha mencionado, no se había ido más allá de lo regulado por el Art. 4°.

### 3.1.1 Estadísticas de los grupos indígenas.

Para iniciar nuestro estudio acerca de las estadísticas de los grupo indígenas en nuestro país, debemos señalar que existen 62 grupos étnicos, establecidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Para determinar este número, se tomo como base los grupos que hablaban otra lengua; estableciendo esta diferencia se puede llegar a un estimado de la situación de dichos grupos.

Como punto de referencia para las muestras estadísticas tomaremos el anuario publicado por el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, y los Tabulados de la muestra censal del XII censo general de población y vivienda realizado en 2000 del mismos instituto, además por otra parte, es con base en estos datos que la Dirección General de Culturas Populares de la Secretaría de Educación Pública publica en el año 2000 el mapa de la "Diversidad cultural de México".

"Los investigadores que elaboraron el mapa de la diversidad cultural de México anotaron otros datos para comprender el contexto continental y mundial de esta diversidad. Apuntaron que en el mundo se hablan actualmente alrededor de cinco mil idiomas. El país con más riqueza de idiomas vivos es la India, que cuenta con 6.5. El segundo con más abundancia de lenguas es México, con 63 (incluyendo el español). El tercero es China que cuenta con 54."<sup>69</sup>

En otro rubro de nuestro análisis estudiaremos la situación del campo mexicano y su relación con los grupos indígenas.

---

<sup>69</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México hoy. Ed. Planeta, México, 2001, pág. 160

En este contexto, debemos señalar el contraste que existe entre las diversas regiones de nuestro país, mientras en algunos estados sólo podemos encontrar núcleos de población indígena debido a procesos migratorios, en otros los grupos indígenas representan un importante porcentaje del total de la población de los estados.

"Por otra parte, en el *Censo de población y vivienda* de 1995, el INEGI apuntó que los estados de la Federación con mayor número de hablantes indígenas eran, con más de treinta por ciento de la población, Yucatán (39.7%) y Oaxaca (36.6%); con más del veinte por ciento, Quintana Roo (26.1%) y Chiapas (25.1%); con más del diez por ciento, Hidalgo (17.7%), Campeche (15.9%), Puebla (13.0%), Guerrero (12.7%) y San Luis Potosí (11.2%).<sup>70</sup>

Como se señala en toda la región maya (Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Chiapas) la población de origen étnico representa un importante porcentaje, ya hemos mencionado que fue en esta región donde se presenta uno de los movimientos indígenas más importantes del siglo XIX: la Guerra de Castas, donde las condiciones de explotación se acentuaron durante el Porfiriato, y en este siglo estos estados de la República se encuentran dentro de los más pobres..

Ahora bien, hacia el 2000 las muestras censales demostraban un incremento del porcentaje de esta población:

"En los *Tabulados de la muestra censal* de 2000, algunos de los porcentajes de hablantes en lenguas indígenas se incrementaron en Oaxaca

---

<sup>70</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México hoy, pág. 159

(37.4%, Chiapas (26.8%), Hidalgo (17.9%), Puebla (13.2%, Guerrero (13.8%), Michoacán (3.6%), Estado de México (3.5%) y Distrito Federal (2.2%)."<sup>71</sup>

Estos datos demuestran la importancia de la solución a los problemas de las comunidades indígenas, que representan un importante número de habitantes de nuestro país.

"...en los *Tabulados de la muestra censal* los hablantes de lenguas indígenas ya con un total de 6 millones 300 mil, lo que correspondía al 7.30 por ciento total."<sup>72</sup>

Por otra parte, uno de los problemas que se han acentuado en este siglo ha sido el de la migración de las regiones rurales a los grandes centros de población y como se sabe un importante número de estos emigrantes son de origen indígena, generando con ello, que en ciudades y en estados, que antes no contaban con ésta población, se enfrenten a esta problemática.

"Gran parte de la población indígena ha emigrado a grandes polos urbanos en los estados de la república y es creciente su movilización incluso por varias regiones de Estados Unidos. Los investigadores que elaboraron el mapa de la diversidad cultural de México resaltaron que, particularmente desde los años sesenta, algunos indígenas abandonaron sus pueblos buscando mejores condiciones económicas. Como principales emigrantes señalaron los mazahuas del Estado de México, a los mixtecos y zapotecos de Oaxaca, a los otomíes de Hidalgo, Estado de México y Querétaro, y a los purepechas de Michoacán.

---

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Idem. 157.



Dentro del país, los destinos de estos migrantes han sido fundamentalmente el Valle de México, Veracruz, Jalisco, Sinaloa y Baja California. Fuera del país, en Estados Unidos, los principales destinos de los migrantes se extendieron por California, Arizona, Nuevo México, Texas, Carolina del Norte e Illinois.<sup>73</sup>

Por lo anterior, el establecer a nivel constitucional los derechos de las comunidades indígenas, resulta en beneficio de todo el país, ya que como hemos visto, se solucionará uno de los problemas históricos de la Nación mexicana.

Respecto a la tenencia de la tierra y los programas para su explotación en el contexto del desarrollo nacional, debe tomarse en cuenta que la mayoría de las comunidades indígenas son de origen campesino, por lo cual estos programas deben estar acorde con dicha situación

Respecto de la posesión de la tierra Arturo Warman señala:

"Históricamente, la comunidad fue la principal forma de propiedad entre los indígenas. Eso motivo que también se llamara comunidad indígena a la comunidad agraria y que se originara una asimilación confusa entre la comunidad y la propiedad indígena en nuestro estudio. Según estudios recientes del Instituto Nacional Indigenista (INI), la mitad de tales comunidades no está en manos de indígenas atendiendo los criterios de que hablaran una lengua nativa o que mantuvieran una forma de organización social con autoridades tradicionales. En cambio, 1,297 comunidades agrarias (50.4% del total) con 480,000 comuneros (59.3%) se localizan 803 municipios en los que más de 30% de la

---

<sup>73</sup> Idem, pág 165-166.

población habla lenguas indígenas, por lo cuales alta la probabilidad de que se trate de comunidades culturalmente indígenas. De éstas, casi 1,300 comunidades, 892 con 348,000 comuneros, se ubican en 556 municipios en los que más de 70% de la población habla una lengua indígena, la mitad de ellas en el estado de Oaxaca por lo que casi con absoluta seguridad se trata de comunidades cultural y socialmente indígenas."<sup>74</sup>

Lo expuesto por este autor demuestra el importante número de comunidades "agrarias" de origen indígena (30%), lo que habla de la actividad económica preponderante de estos grupos.

Otro dato que se desprende es la propiedad comunal de dichas tierras, lo que origina la confusión histórica entre comunero e indígena, que el propio autor señala.

Ahora bien Arturo Warman señala el porcentaje que representan los núcleos campesinos indígenas en varios estados de la República.

"Se infiere la existencia de núcleos agrarios indígenas en 20 estados del país. No se presentó en Aguascalientes, las Bajas Californias, Coahuila, Colima, Distrito federal, Guanajuato, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Talcala y Zacatecas. De 20 estados con presencia indígena, en cinco de ellos se concentraron dos terceras partes, 66.5% del total de los ejidatarios y comuneros indígenas: Oaxaca con 27.7% del total; Chiapas, 13.7%; Yucatán, 10.2%; Veracruz, 8.3% y guerrero, 6.6.% Otros dos estados tenían más de 5% del total: Hidalgo, 6.5% y Estado de México, 5.4%, con lo cual esos siete estados contenían 78.4% de los ejidatarios y comuneros indígenas. Los otros 13 estados

---

<sup>74</sup> WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág 99.

tenían menos de 4% cada uno y entre todos 21.6% del total. La distribución de la propiedad indígena es reflejo de la distribución de la población indígena en el país, lo cual sugiere una atención más o menos equilibrada de las autoridades agrarias.<sup>75</sup>

Si las cifras que nos presenta este autor las comparamos con los datos del censo de población, deduciremos el carácter eminentemente campesino de las comunidades indígenas, por ello, es importante recalcar que esta es la principal actividad económica de los grupos indígenas, para así poder dar una solución integral a sus problemas.

Por lo anterior, debemos tomar en cuenta estas situaciones para entender las necesidades de una reforma constitucional, que establezca los derechos de estos grupos, como un elemento del desarrollo nacional.

---

<sup>75</sup> WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. pág 100-101.

### 3.1.2 Situación social

Se puede apreciar que uno de los asuntos que ha tomado importancia en México y en los países de Latinoamérica, ha sido precisamente el de la población indígena, cuya participación política destaca en la década de los noventa, por encima de otros sectores:

“Los años noventa han sorprendido a los observadores de los procesos sociales latinoamericanos. Las tradicionales fuerzas sociales representativas de los obreros, la llamada “clase obrera” y el movimiento obrero, los estudiantes incluso, tradicionalmente combativos, han disminuido su presencia y la han aumentado, en cambio, los grupos indígenas, los sectores ligados a la protección del medio ambiente, los cristianos de base, las mujeres y otros grupos que expresan nuevas identidades. Junto con el llamado ingreso de América Latina en la modernidad y en los procesos globales, han estallado las más antiguas identidades, las que se remontan al tiempo precolombino.”<sup>76</sup>

En nuestro país, los cambios políticos que se originaron a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), repercuten en una transición de un Estado social de Derecho a un Estado Liberal.

Aunado a las corruptelas de gobiernos anteriores, la situación social en general es precaria, ya que se tiene que enfrentar crisis económicas recurrentes, que decrecen los niveles de vida de la población, produciendo altos niveles de pobreza, sobre todo en el campo, factor económico importante en las comunidades indígenas.

---

<sup>76</sup> BENGUA, José. La emergencia indígena en América Latina. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2001, pág. 21.

Para poder establecer este régimen fue necesario hacer cambios importantes a la Constitución, que en su mayoría se presentan durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), uno de los cuales se centro en modificar la posesión de la tierra, (artículo 27).

Es de señalarse que la reforma buscaba "la modernidad del campo" como solución a la problemática que enfrentaba, sin embargo, sólo origino mayores problemas, entre las comunidades agrarias, gran parte de ellas indígenas.

Uno de los aspectos más importantes en la cosmovisión indígena es sin duda la posesión de la tierra y las inconformidades se hicieron tangibles:

"A finales del siglo XX, las reformas constitucionales al artículo 27, es decir, el término del proceso llamado reforma agraria, fue presentado como un signo de justicia y no como un procedimiento para acelerar la descomposición del ejido y propiciar el nacimiento de nuevos latifundios que compitieran a nivel internacional bajo las nuevas reglas del comercio. Como en el pasado, la resistencia indígena se manifestó también con las armas: pocos años después de consumada esa modernización de la tierra, surgieron movimientos guerrilleros en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y en tres o cuatro estados más de la república, todos caracterizados por la pobreza extrema de su población indígena."<sup>77</sup>

Como se puede apreciar la situación de las comunidades indígenas, puede generar conflictos de todo tipo, si es que no son atendidos sus problemas más elementales, por ello siguiendo el ejemplo de otros países se debe establecer a nivel constitucional los derechos que garanticen su desarrollo.

---

<sup>77</sup> MONTEMAYOR, Carlos. Los Pueblos Indios de México Hoy. Ed. Planeta, México, 2000, pág 137-138.

elementales, por ello siguiendo el ejemplo de otros países se debe establecer a nivel constitucional los derechos que garanticen su desarrollo.

En nuestra opinión y como lo argumentamos, la solución es otorgarle a las comunidades indígenas una autonomía de gestión que les permita explotar sus recursos, en las condiciones que ellos mismos establezcan de conformidad con el orden constitucional.

### **3.2 Diversos Proyectos de reformas constitucionales**

En nuestro estudio proponemos analizar las propuestas de reformas a la constitución en materia de derechos y cultura indígenas, que son básicamente la presentada por el actual titular del Ejecutivo Federal Vicente Fox, en fecha 5 de diciembre de 2000, la enviada por el Grupo Parlamentario del PAN al Senado en fecha 12 de marzo de 1998, la del expresidente Ernesto Zedillo presentada ante el Pleno del Senado el 17 de Marzo de 1998, y la del Partido Verde Ecologista PVEM presentada en la Cámara de Diputados el 24 de marzo de 2000.

#### **3.2.1 Análisis de las propuestas del Ejecutivo Federal y los diversos grupos parlamentarios**

El proyecto de reformas constitucionales enviado por el Presidente de la República, era el mismo elaborado por la Comisión de Concordia y Pacificación, un proyecto que en su momento fue elaborado por representantes de todos los grupos parlamentarios y aprobado por estos.

Este proyecto enviado el 5 de diciembre de 2000, por el presidente de la República, se turno a la Cámara de Senadores la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación.

Este proyecto preveía reformar el artículo 4º, en su primer párrafo y adicionar los párrafos segundo a octavo; adicionar un último párrafo al artículo 18, un cuarto párrafo al artículo 26 ; un segundo párrafo al artículo 53; modificar la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, modificar las fracciones IX y X al artículo 115; y adicionar un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116.

El Ejecutivo reconocía en su proyecto de ley que "La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse e la imposición de una cultura sobre las demás." Si bien es cierto que nuestro país se había avanzado en el reconocimiento de los derechos indígenas, al haberse reformado la constitución en 1992; esta reforma no fue suficiente para atender las necesidades de los indígenas, pues sólo reconocía sus culturas y formas de organización, pero dejaba en la ambigüedad dicho reconocimiento, pues no establecía un límite o ámbito de aplicación.

Por otra parte, esta reforma buscaba solucionar en un inicio el problema surgido en el Estado de Chiapas con el grupo armado del EZLN, pero más allá de este conflicto se buscaba de forma real dar solución a la problemática indígena, que históricamente se había dejado de lado.

"A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de preocupación nacional."

De hecho la presentación de la iniciativa de reforma constitucional preveía en lo general mejorar la situación indígena, pero también con ello, solucionar el problema del conflicto chiapaneco.

"Esta situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general."



Esta iniciativa presentada por el presidente de la República, recogía los propósitos de la COCOPA, de reconocer en los Acuerdos de San Andrés el esquema fundamental de lucha de las comunidades.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de Derechos y cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

A continuación, como parte de nuestro estudio, analizaremos el proyecto de reformas constitucionales propuesto por el titular del poder ejecutivo federal:

Como hemos señalado el primer punto de este proyecto era reformar el artículo 4º, primer párrafo y adicionarle los párrafos segundo a octavo:

"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.

En este sentido la propuesta de la COCOPA, adiciona a la norma que establece la composición pluricultural de la Nación Mexicana, lo establecido por otras constituciones como la colombiana o ecuatoriana, al señalar el "origen" de las comunidades indígenas.

Por otra parte, el proyecto de reformas establecía la autonomía de gestión de las comunidades indígenas y regulaba el ámbito competencial de sus autoridades.

"Art.4°...

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 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.
- 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 acuerdo 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 u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde 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. "

De la lectura y análisis, se deduce que el proyecto del Ejecutivo, pretendía descentralizar varias funciones administrativas del Gobierno Federal, los estados y los Municipios en favor de las comunidades indígenas, permitiendo establecer por ellas mismas sus prioridades, sus programas de desarrollo y su atención; además por primera vez se establecía el reconocimiento a las resoluciones normativas sobre conflictos que se pudieran presentar en sus comunidades, siempre y cuando se respetarán los derechos humanos, las garantías individuales y la igualdad del hombre ante la mujer.

En cuanto a la participación de los indígenas en procedimientos penales, se adiciona el derecho a tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales dentro del marco constitucional.

...Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todo 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 de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Adicionalmente, se establecen las garantías para poder ejercer estos derechos, estableciendo la obligación del Gobierno Federal, los Estados y los Municipios de proveer de los elementos necesarios para lograr su desarrollo

"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 las 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.

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."

En cuanto a la obligación del Estado de impartir educación, en el idioma de las comunidades indígenas, la reforma no la previó y sólo estableció programas asistenciales. Cabe recordar que en las Constituciones colombiana y ecuatoriana, si se establece dicha norma (como se señaló en nuestro estudio), y bien se pudo haber tomado como referencia estos ejemplos, para su establecimiento en la Constitución mexicana.

...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.

Por último, acerca del contenido de este artículo, se estableció el desarrollo de programas para los migrantes indígenas.

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

Como parte de las reformas que garantizaran los programas de desarrollo federales, estatales y municipales para las comunidades indígenas, se estableció la obligación de tomar en cuenta su opinión

#### **“Artículo 26**

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

#### **Artículo 115**

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 ubicadas dentro de la 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.

#### **Artículo 115**

...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 ubicadas dentro de la 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;

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 transferírseles, 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 ese 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.

Aunado a los derechos conferidos en el artículo 4°, para los procedimientos penales, se adiciona al artículo 18 los siguiente:

#### **Artículo 18**

...Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

En cuanto a la expedición de una Ley Reglamentaria de estas reformas, esta materia se reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

#### **“Artículo 73**

...XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas,

con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;"

Por último, se establecieron normas de carácter electoral y una vaga representación indígena en los congresos estatales:

**"Artículo 53**

...Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

**Artículo 116**

I. ... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos..."

Respecto del proyecto de reformas constitucionales propuesto por el Presidente Vicente Fox *-que es el mismo de la COCOPA-*, cabe recordar, que el anterior titular del Ejecutivo Federal Ernesto Zedillo, se opuso tajantemente, presentando un proyecto de reformas el 17 de Marzo de 1998 manifestando su rechazo sobre 4 aspectos:

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



**II. Respeto 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.<sup>78</sup>**

Lo que pretendió el Ejecutivo Federal en su momento fue desarticular la iniciativa de reformas presentada por la COCOPA. Este proyecto aunque un poco limitado, recogía los objetivos de los acuerdos de San Andrés, con los cuales el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN buscaban una solución a la problemática indígena.

Con estos antecedentes analizaremos el proyecto de reformas propuesto por el entonces titular del Ejecutivo Federal.

---

<sup>78</sup> Observaciones del Gobierno Federal a la Iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena. 2 de Febrero de 1998.

Aunque pareciera que en términos generales el proyecto del ejecutivo y el de la COCOPA coinciden, lo cierto es que en puntos esenciales difieren y en más de un sentido el proyecto del ejecutivo es limitado.

El Proyecto de reformas presentado por el Presidente Zedillo, coincidía en reformas los mismos artículos, que mencionaba el proyecto de la COCOPA:

**"ARTÍCULO ÚNICO.-** SE REFORMAN los artículos 4o., primer párrafo, y 115, fracción V, y SE ADICIONAN los párrafos segundo a octavo del artículo 4o., recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos para pasar a ser noveno a décimo tercero; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose el actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción XXVIII al artículo 73; las fracciones IX y X al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."<sup>79</sup>

Las diferencias entre los proyectos del Presidente Zedillo y la COCOPA, fueron en cuanto, a otorgar mayor autonomía a las comunidades indígenas:

**"Artículo 4o. ...**

Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado Mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación;

---

<sup>79</sup> INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURAS INDÍGENAS QUE PRESENTA EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO MEXICANO. Presentada el 17 de Marzo de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Senadores, por el Ejecutivo Federal (Ernesto Zedillo Ponce de León), turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación Primera; de Asuntos Indígenas; de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos.

la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas para: ..."

Como se puede observar, el proyecto del Ejecutivo regula de sobremanera la concesión de la autonomía de las comunidades indígenas, estableciendo un orden jerárquico, respecto de "las demás disposiciones de la Constitución y la Unidad del Estado Mexicano". Hemos señalado que el otorgar la autonomía de gestión a las unidades componentes de un estado, lejos de propiciar su disolución, generan la unión y solidaridad de sus partes, al establecer ámbitos claros de actuación.

Es indiscutible que existía un temor acerca de cómo pudiera interpretarse esta autonomía, es claro que cualquier ámbito competencial que se establezca en la Constitución, debe ser con apego a lo señalado por la misma, por lo tanto es innecesario señalar la observación de todas sus normas. Por otra parte, establecer "la Unidad del Estado Mexicano", más que aclarar el propósito de las reformas, las hace repetitivas, *-claro que cualquier reforma se efectúa para preservar y garantizar su unidad-*.

En cuanto a las demás fracciones previstas en el artículo 4º de este proyecto, en lo general dan la impresión de estar de acuerdo con lo propuesto por la COCOPA, pero existen cambios que las modifican de forma sustancial

**"Art. 4º ... los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas 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 convalidables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

Es en esta fracción en la que se presenta el primer cambio, al regular la convalidación de la resoluciones de las comunidades indígenas "en los términos que las leyes señalen", cuando no existen previsiones para este caso.

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internos de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones;

V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

El proyecto de la COCOPA prevé "Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios", en cambio el proyecto del Ejecutivo en sus proyecto de reformas establece las modalidades previstas en el artículo 27, referenciando de forma indirecta al ejido. Como ya se señaló en nuestro estudio uno de los errores del Estado mexicano, fue tomar a los indígenas como

ejidatarios, de nueva cuenta se comete el mismo error, sin embargo el propósito pudo ser, no otorgar más concesiones de tierra a los grupos indígenas.

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, en los términos que las leyes de la materia establezcan."

En esta fracción se introdujo otro cambio, al establecer la operación de sus medios de comunicación, de acuerdo a las leyes de la materia, esto sólo hace redundante a la norma.

Continuando con nuestro análisis del artículo 4º del referido proyecto, este sigue en general los lineamientos del proyecto de la COCOPA, pero establecerá como materia de los Estados y municipios, la regulación de los ámbitos competenciales de las comunidades indígenas.

**"Art 4º ...**

La Federación, los Estados y los Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de las comunidades 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.

El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

En este párrafo se establece a nivel constitucional la creación de programas asistenciales, que no preveía el proyecto de la COCOPA

El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; en este último caso conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

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

Las constituciones y leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas.

En este párrafo se regula, como materia para legislar por parte de los estados y municipios, los derechos que la Constitución Federal "otorga", El Proyecto de la COCOPA , sólo preveía el establecimiento de las modalidades necesarias para garantizar las normas constitucionales, en este proyecto se les otorga a los Estados y

municipios la facultad de "establecer disposiciones" para la aplicación de las normas constitucionales.

En cuanto a las demás disposiciones establecidas en los artículos 18, 26 y 53, estas no difieren de lo establecido por la COCOPA.

**"Artículo 18. ...**

Los indígenas compurgarán sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

**Artículo 26. ...**

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

**Artículo 53. ...**

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional."

En cuanto a la facultad de expedir una ley reglamentaria de las normas constitucionales, esta materia se reservó como exclusiva del Congreso de la Unión, sin embargo como ya hemos señalado, se otorgó la facultad de "establecer disposiciones" para llevar a cabo los propósitos de las normas constitucionales, a los estados y

municipios, lo que podría suscitar controversias en cuanto al alcance de las disposiciones estatales y municipales.

**"Artículo 73. ...**

**XXVIII. Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del Gobierno Federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia en los artículos 4o. y 115 de esta Constitución;"**

En cuanto a las facultades de los municipios con relación a las comunidades indígenas, el proyecto del Ejecutivo introdujo de forma innecesaria el establecimiento de zonas de reservas ecológicas, tal vez en previsión de que los indígenas fueran administradores de éstas.

**Artículo 115. ...**

**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, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.**



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 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 de origen federal, que se destinen al desarrollo social;

...

IX. En cada Municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los Municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes transferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos Municipios, para su administración directa por los mismos, y

X. En los Municipios con población de mayoría indígena, la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

Las legislaturas de los Estados, al aprobar la creación de nuevos Municipios, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.

Nuestra crítica después de haber leído y analizado el proyecto de reformas al artículo 115, es en el sentido de establecer una coordinación efectiva entre las comunidades que abarquen más de un Estado.

Ya hemos señalado varios ejemplos, el más importante y representativo es el de la etnia maya en toda la península de Yucatán, no obtiene solución a su problemática con estas reformas, puesto que sólo "los municipios" dentro de sus ámbitos estatales se podrán asociar, pero nada se prevé en el caso de municipios limítrofes que compartan comunidades indígenas.

También ya señalamos en nuestro estudio el caso de las constituciones colombiana y ecuatoriana, que establecen una verdadera coordinación entre las entidades federativas de dichos países para solucionar estos problemas.

Por último, se establecía la forma de representación indígena en los Congresos estatales:

**"Artículo 116. ...**

Con objeto de garantizar la representación de las comunidades indígenas en las legislaturas de los Estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades."

Como observamos de este estudio, la propuesta difería puntos sustanciales con lo planteado en el proyecto de reformas de la COCOPA y por lo tanto con los acuerdos de San Andrés.

En esa misma fecha el Partido Acción Nacional (PAN) presenta su iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas.

Si la reforma del Ejecutivo resulta restrictiva en diversas materias, la iniciativa presentada por el PAN lo es más. Como se recordará, legisladores del PAN también formaban parte de la COCOPA, y la posición de dicho partido era apoyar el proyecto de la comisión.

Comenzando nuestro estudio acerca de esta iniciativa, señalaremos los artículos que se pretendían reformar:

Decreto Mediante el cual se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, un tercer párrafo con cinco fracciones, un cuarto y quinto párrafos, recorriéndose en su orden los párrafos del segundo al sexto para pasar a ser del sexto al décimo, del artículo 4°; se adiciona con un sexto párrafo el artículo 18°; se adiciona un cuarto párrafo, recorriéndose en su orden el actual cuarto para pasar a ser el quinto del artículo 26°; se adiciona con un segundo párrafo recorriéndose en su orden el actual segundo para pasar a ser el tercero del Artículo 53°; se restablece la fracción XXVIII del Artículo 73°; se reforma la fracción V y se adiciona con un segundo párrafo y se restablece la fracción IX del artículo 115°; y se agrega un cuarto párrafo a la fracción II del Artículo 116° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Este proyecto basaba sus reformas en modificar el artículo 4°, en el cual se establecían los conceptos de indígena y comunidad:

**"Artículo 4°.-** La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos reconocidos por la Ley y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

Es paradójico que una reforma tan restricta, establezca que los pueblos indígenas, serán aquéllos reconocidos por los tratados internacionales y en este sentido el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo suscrito por México, es uno de los más avanzados en materia indígena.

Por otra parte en el siguiente párrafo es donde se hace evidente el carácter restrictivo de la reforma al establecer la autonomía de gestión dentro del ámbito competencial de los municipios:

"Las comunidades indígenas gozarán de autonomía expresada y ejercida dentro del ámbito municipal, en los términos que establezcan las constituciones de los estados. Para su ejercicio los ayuntamientos deberán elaborar cartas municipales, las cuales serán aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenezcan. Las cartas municipales respetarán: la unidad nacional; las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder; y la preservación del entorno ambiental."

En cuanto al ámbito en el cual podrán ejercer sus facultades de gestión, el artículo 4º señala:

"En las cartas municipales deberán preverse, como mínimo, las atribuciones y derechos siguientes:

- I.- Las normas para decidir su organización social, económica, política y cultural;
- II.- La facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y

solución de conflictos internos; así como las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.- El procedimiento para elegir a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas;

IV.- Las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, que respeten derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

V.- Las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.

Como se puede observar, esta iniciativa pretendió acumular en un solo artículo el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, pero siempre en el marco municipal.

"La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y a través de la consulta con las comunidades indígenas, promover programas educativos de contenido regional, en los que se reconozca la herencia cultural de las mismas, así como 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.

Para garantizar el acceso pleno de las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y

especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos de oficio por intérpretes y defensores, que tengan conocimiento sus lenguas y culturas.

Por lo que respecta a los derechos procesales de los indígenas, éstos no difieren de los proyectos analizados.

**\*Artículo 18.- ...**

Los indígenas computarán sus penas, preferentemente, en los establecimientos más cercanos a su comunidad, de modo que se propicie su reintegración a la misma como forma esencial de readaptación social.

En cuanto a las materias en las que deberán fomentarse los programas asistenciales, éstos no difieren de los propuestos por la COCOPA.

**"Artículo 26.- ...**

La legislación correspondiente establecerá las modalidades necesarias para que en los planes y programas de desarrollo, se tomen en cuenta a las comunidades indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales; el Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Uno de los aspectos importantes de esta iniciativa es la intención de establecer una verdadera representación indígena en la Cámara de Diputados:

**"Artículo 53.- ...**

Para garantizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados, las autoridades electorales deberán considerar, en la conformación de los

distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la Ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

Como se recordará, en los proyectos analizados el establecimiento de distritos electorales, se realizará únicamente en los Estados, para que en las legislaturas locales exista esta representación. La iniciativa va más allá y establece la representación a nivel Federal.

En cuanto a la facultad de legislar acerca de materia indígena, la iniciativa también otorga esta facultad al Congreso de la Unión.

**"Artículo 73.- ...**

XXVIII.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, respecto de las comunidades indígenas, para ejercer las atribuciones previstas en los artículos 4° y 115 de esta Constitución;"

En cuanto a la materia municipal, se establecía:

**"Artículo 115.- ...**

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 rural 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 esta iniciativa también se comete el error de establecer zonas de reserva ecológica, aunque sí se establece de forma clara quienes serán los administradores de éstas

Continuando con nuestro análisis, la iniciativa el referido artículo 115 establecía, que en los programas de desarrollo municipal se deberá tomar en cuenta a las comunidades indígenas:

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

...

IX.- Los Ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa para proponer una carta municipal, que deberá ser aprobada por la legislatura del Estado y que fijará las bases y modalidades para su organización y administración conforme a sus características sociales y culturales. La legislación local deberá asegurar el ejercicio pleno de este derecho y de los contenidos en el artículo 4 de esta Constitución.



Dado que el proyecto se basaba en la equiparación de las comunidades indígenas con municipios con población mayoritariamente indígena, uno de los principios de la reforma era la remunicipalización.

Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas y responder a criterios de racionalidad cultural, política, geográfica y social.

Por último se establecía la representación indígena en los congresos locales:

**"Artículo 116.- ...**

Para garantizar la representación de los indígenas en las legislaturas de los estados, las autoridades electorales deberán considerar en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la Ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas."

Hemos visto que el proyecto de reformas no resolvía en esencia la problemática indígena, pero sí aportaba elementos novedosos a la discusión.

Por otra parte, la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista PVEM en la Cámara de Diputados, presenta el 24 de marzo de 2000 su proyecto de reformas y adiciones

Este proyecto al igual que el del PAN presenta aspectos interesantes en la discusión del reconocimiento de los derechos indígenas.

Como preámbulo se señalan los artículos que se pretendían reformar, uno de los aspectos destacados es modificar el artículo 3º:

**"Artículo Unico.-** Se adiciona inciso d) y se establece fracción IX del Artículo 3o.; se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo con cinco fracciones, y un tercer párrafo recorriéndose en su orden los párrafos siguientes del Artículo 4o.; se adiciona un cuarto párrafo del Artículo 18 recorriéndose en su orden los párrafos siguientes; se reforma el segundo párrafo del Artículo 25; se adiciona un cuarto párrafo al Artículo 26, recorriéndose en su orden el párrafo siguiente; se adiciona párrafo tercero y párrafo cuarto a la fracción VII recorriéndose en su orden los párrafos siguientes del Artículo 27; se adiciona un tercer párrafo al Artículo 53; se establece la fracción VIII al Artículo 54; se establece la fracción XXVIII del Artículo 73; se adiciona párrafo tercero a la fracción I, se reforma fracción V y se adiciona un segundo párrafo a la fracción IX del Artículo 115; y se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."<sup>80</sup>

Es conveniente insistir en que uno de los aspectos destacados de esta iniciativa, es el de establecer como obligación por parte del Estado, la impartición de la educación en los idiomas de las comunidades indígenas y atendiendo a sus usos y costumbres:

**"Artículo 3o.- ...**

II. ...

d) Promoverá el conocimiento y difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural y erradicará cualquier forma de discriminación.

...

---

<sup>80</sup> INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURAS INDÍGENAS Presentada el 26 de marzo de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Diputados, por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

IX. Los pueblos indígenas deberán contar con una educación integral que respete su herencia cultural; amplíe su acceso a la cultura, ciencia y tecnología, así como a la educación profesional que aumente sus perspectivas de desarrollo; y a la capacitación y asistencia técnica que mejore sus procesos productivos. La educación de los pueblos indígenas promoverá el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades.

La educación será bilingüe impartándose el español y la lengua que se hable en la comunidad.

Las leyes reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades educativas federales y locales competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicables.

Como también se puede observar, los programas asistenciales en materia educativa se encuentran regulados en el artículo 3º, diferente de las demás propuestas analizadas.

En cuanto al otorgamiento de la autonomía de gestión, a las comunidades indígenas, el proyecto preveía en su artículo 4º lo siguiente:

**“Artículo 4o.-** La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se consideran pueblos indígenas a aquéllos cuyos individuos descienden de poblaciones que habitaban dentro del territorio que ocupan las actuales fronteras nacionales al iniciarse la colonización y que asumen y conservan sus propias instituciones sociales,

económicas, culturales y políticas, o parte de ellas independientemente de la estructura jurídica o política bajo la cual se hallen organizados socialmente. Las leyes establecerán los mecanismos necesarios para que los integrantes de los pueblos indígenas puedan acreditar, voluntariamente, su pertenencia a ellos...

Destaca dentro del proemio del artículo la acreditación voluntaria de la pertenencia a los grupos indígenas, lo cual confirma que para considerar a una persona indígena, no sólo se deben tomara en cuenta aspectos físicos.

...El Estado mexicano reconoce a los pueblos indígenas los siguientes derechos:

I.- A la libre determinación, ejercida en los términos reconocidos por esta Constitución;

II.- Se reconocen las lenguas de los pueblos indígenas las cuales toman parte del patrimonio cultural de la nación. Las leyes establecerán las modalidades de utilización de sus lenguas tomando en cuenta estas en todos los juicios y procedimientos en que se encuentren involucrados uno o mas indígenas, quienes tendrán en todo tiempo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de su lengua. Los documentos públicos deberán tener una traducción oficial de la lengua indígena cuando así sea requerida conforme a la ley.

III.- Respeto a sus usos y costumbres mientras no sean incompatibles con las garantías individuales y los derechos humanos.

IV.- Los pueblos indígenas gozarán de autonomía para aplicar sus sistemas normativos en la solución de sus conflictos internos, salvo con las siguientes excepciones:

a) Asuntos que versen sobre una mayor cuantía de la señalada en la ley.

b) Asuntos que afecten al estado civil de las personas.

c) Sucesiones cuando se trate de bienes de mayor cuantía que la señalada en la ley.

d) Delitos que tengan una sanción privativa de la libertad mayor a dos años. En cualquier juicio o procedimiento en el que se encuentren involucrados uno o mas indígenas, se deberán tomar en cuenta sus usos y costumbres y tendrán en todo tiempo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de éstos...

En cuanto a lo establecido por esta fracción debemos señalar que el contenido es un tanto contradictorio, pues debe someterse a un orden civil (del fuero común) determinados asuntos dependiendo la "cuantía", cuando fracciones antes se señala el respeto a sus usos y costumbres, siempre y cuando no contraríen las garantías individuales y los derechos humanos, como en otros proyectos se tiene el temor a crear un fuero especial para los indígenas, este argumento se confirma con lo establecido por la propia fracción en su inciso d, que habla de delitos privativos de la libertad, los cuáles no tienen discusión en cuanto a su tratamiento, sean estos del orden común o del orden federal.

...V.- Los indígenas migrantes en el territorio nacional tendrán la protección de sus derechos por parte del Estado.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para hacer efectivos los derechos que esta Constitución y las leyes reconozcan a los miembros de pueblos indígenas...

Por último, este proyecto repite aspectos señalados por la iniciativa de la COCOPA, en cuanto a la instrumentación de políticas e instituciones necesarias para la materialización de las normas constitucionales.

En cuanto al establecimiento de garantías procesales el proyecto del PVEM no difiere del proyecto de la COCOPA:

**“Artículo 18.-...**

...

La Federación y las entidades federativas llevarán a cabo todas las acciones necesarias, a fin de que los reos compurguen sus penas, preferentemente, en los centros de readaptación mas cercanos a su domicilio o comunidad, de modo que se propicie su reintegración a su entorno social como forma fundamental de readaptación, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior.”

Dentro de las garantías constitucionales de orden económico, el PVEM también propuso reformar el artículo 25, para garantizar la participación de los grupos indígenas en los proyectos de desarrollo federales:

**“Artículo 25.-...**

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional con la finalidad permanente de mejorar las condiciones socioeconómicas de los sectores de la población con mayor pobreza y marginación; asimismo, deberá garantizar a los pueblos indígenas los mecanismos para tomar acciones coordinadas a fin de disminuir las diferencias socioeconómicas entre éstos y los

demás miembros de la comunidad nacional, y aseguren en planos de igualdad, el goce de los derechos y oportunidades que otorga la ley a toda la población.

**Artículo 26.-...**

La legislación correspondiente establecerá las modalidades y mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo, se tomen en cuenta las necesidades y características culturales de los pueblos indígenas.

En cuanto al aspecto de la tenencia de la tierra, la iniciativa proponía regular las tierras en que estuvieran asentadas las comunidades, esta norma es descuida y sin conocimiento de causa de los problemas agrarios del país. Como se recordará uno de los problemas aún sin solución es el de la delimitación de las propiedades agrarias de muchos núcleos agrarios, si a ellos se les aunara un nuevo reparto agrario (por ser un nuevo establecimiento de la propiedad) más que una solución se generaría un nuevo problema.

**"Artículo 27.-...**

VII....

Las tierras ocupadas por pueblos indígenas tendrán el régimen jurídico de tierras comunales a fin de tener acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales según dicha modalidad. El Estado determinará los límites geográficos de las tierras sujetas a este régimen, y tomará las medidas necesarias para asegurar la conversión de esas tierras.

La ley establecerá los procedimientos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior

En cuanto a la representación de los indígenas, esta iniciativa también preveía la conformación del Congreso de la Unión con representantes de los grupos étnicos, sin embargo de una forma mal diseñada, ya que se atienden aspectos partidistas, cuando la representación debe ser auténtica atendiendo a situaciones poblacionales.

**"Artículo 53.- ...**

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, se deberá ajustar a la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política.

**Artículo 54 .- ...**

VIII.- Cada partido político deberá acreditar la participación de individuos de origen étnico de forma proporcional a la población indígena de cada circunscripción plurinominal según el último censo de población, a fin de asegurar la representación de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión.

La ley desarrollará las reglas necesarias para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior..."

En cuanto a la facultad para legislar en materia indígena la iniciativa no cambia la tónica, y la reserva para el Congreso de la Unión.

**Artículo 73.**

...

XXVIII .- Para expedir leyes en materia de derechos indígenas que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de las competencias que les reserva esta Constitución.



Por lo que respecta a la materia municipal, la iniciativa repite aspectos incorporados por el proyecto del PAN, en cuanto a crear zonas de reserva ecológicas que sean administradas por los grupos indígenas. También es incorporada la obligación de establecer en la integración de los ayuntamientos indígenas, por lo menos una representación de cuando menos 30% de mujeres, esta de sobra señalar que sería la primera vez que se estableciera en la constitución estas situaciones de genero.

**“Artículo 115.-...**

...

Se dará participación política de la mujer en la integración de los ayuntamientos de la República y en los órganos de autoridad de las comunidades indígenas cuando menos en un 30 por ciento.

...

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 rural 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; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Los municipios establecerán los mecanismos necesarios para dar participación a la población ubicada dentro de su circunscripción en los planes y programas de

desarrollo municipal, y la programación, evaluación, y control de los recursos, sea cual fuere su origen.

...

IX. Las legislaciones locales de los estados procederán a la constitución de municipios que coincidan con la ubicación geográfica de las tierras ocupadas por comunidades indígenas a solicitud de éstas, sujetándose a los procedimientos que fijen las Constituciones de cada Estado.

Se reconocen a los pueblos indígenas facultades amplias de integrar y organizar el municipio de su circunscripción de acuerdo a sus prácticas tradicionales, usos y costumbres, en un marco que asegure la unidad nacional y respetando el principio de elección popular directa del Ayuntamiento. Las Constituciones y leyes de los estados establecerán las modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho."

Por último, esta iniciativa prevé la representación de los indígenas ante los congresos estatales, en los mismos términos que los otros proyectos:

"Artículo 116.-

II....

Para garantizar la representación de los indígenas en las legislaturas de los estados, la demarcación de los distritos electorales deberá ajustarse a la ubicación geográfica de los pueblos indígenas."

Como se ha demostrado a lo largo de este análisis, la discusión de las propuestas no fue suficiente, cada una de ellas tenían aspectos destacados que

podieron complementar el proyecto presentado por el presidente Vicente Fox, sin embargo se tomó como base éste, y al cual el Senado de la República le realizó modificaciones, que terminaron por igualarlo a la iniciativa propuesta por el anterior titular del Ejecutivo Ernesto Zedillo.

Esta de sobra mencionar la necesidad de ampliar la discusión acerca de las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas.

### **3.2.2 El proceso de aprobación**

Como hemos mencionado, el Presidente Vicente Fox presenta su proyecto de reformas el día 5 de diciembre de 2000, al pleno de la Cámara de Senadores, esta iniciativa se turno a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas, y de Estudios Legislativos para su estudio.

Con la finalidad de elaborar un dictamen se conforma una subcomisión con senadores de las tres comisiones:

"El día 19 de febrero se integro la Subcomisión de Análisis, con Senadores, miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas, y de Estudios Legislativos, con la finalidad de coordinar las tareas del dictamen"<sup>81</sup>

Esta Subcomisión determinó que se debían estudiar además otras propuestas presentadas (las del PAN; PVEM y del anterior Presidente Ernesto Zedillo) y así se establece en la exposición de motivos del dictamen de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, para su primera lectura ante el Pleno del Senado de la República, el día 25 de abril de 2001.

"Los Senadores de la Subcomisión determinaron como criterios metodológicos que el eje central de los trabajos legislativos era la iniciativa redactada, en su oportunidad, por la Comisión de Concordia y Pacificación presentada por el titular del Poder Ejecutivo, en diciembre del año pasado. Que serían analizadas también, de modo complementario, las otras iniciativas en la

<sup>81</sup> DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año I, Segundo período Ordinario LVIII Legislatura, Num 13, 25 de abril de 2001.

materia, mismas que estaban en poder de las comisiones senatoriales, a saber las presentadas por el grupo parlamentario del PAN en marzo de 1998, así como la presentada por el titular del Ejecutivo en el mismo mes de ese año. También se estudiaron otros documentos como la iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista en la Colegisladora y los resultados de las consultas realizadas, en los últimos años por el Poder legislativo"<sup>82</sup>

Es evidente *-como se comprobará posteriormente-* que no se tomó en cuenta ninguno de los proyectos de iniciativa de los grupos parlamentarios, o bien si se tomó en cuenta alguno fue el del anterior titular del Ejecutivo Federal, ya que no se entiende la postura de las diversas fuerzas políticas representadas en el Senado de la República, toda vez que como lo explica la propia exposición de motivos, todas los grupos estuvieron de acuerdo con la nueva redacción de las reformas.

"La Presidencia de la Subcomisión de Análisis, encargada de coordinar los trabajos para la elaboración del dictamen, elaboró un documento que sirvió de base a la discusión de las comisiones unidas y de los grupos parlamentarios de las distintas fuerzas políticas. A partir de ese proyecto de dictamen, en un amplio acuerdo, se determinó reagrupar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal con el propósito de concentrar en prácticamente todos los derechos en un solo artículo constitucional."<sup>83</sup>

De lo anterior se desprende que los Senadores de todos los partidos consintieron en modificar el proyecto de reformas constitucionales enviado por el Ejecutivo Federal,

---

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> Idem.

aún cuando este proyecto, había sido aprobado y consensado por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión.

Ahora bien, el proyecto aprobado en el Senado de la República, aunque en esencia pareciera el mismo, como lo veremos difiere en puntos esenciales.

Continuando con el análisis del procedimiento llevado a cabo en la Cámara de senadores, éste en nada controvierte lo establecido por el artículo 72 de la propia Constitución, toda vez que cualquiera de las dos Cámaras puede ser la receptora de las iniciativas de reformas (Cámara de Origen). Esto es importante destacarlo para poder apreciar los errores de las Controversias Constitucionales interpuestas por varios Municipios del país ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de esta reforma.

Este proyecto de reformas "consensado" es aprobado en una primera lectura del dictamen el día 25 de Abril de 2002, de hecho como lo consigna el Diario de Debates de la Cámara de Senadores, número 13 de la misma fecha , se procedió a cerrar la sesión y convocar a otra para el mismo día a las 19:30 horas del mismo día (es de señalar que la sesión anterior se había cerrado a penas 20 minutos antes, esto es a las 19:10 horas del mismo día), es decir en un solo día se realizaron las dos lecturas del Dictamen de las Comisiones Unidas.

"- El C. Presidente Jackson Ramírez: ...

Queda de primera lectura el dictamen con proyecto de decreto de reforma constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena...

El C. Presidente Jackson Ramírez: Se cierra la sesión y se cita para la próxima, que se celebrará este mismo día, miércoles 25 de abril, a las 19:30 horas..."

Más allá de lo intempestivo de la sesión, ese día por unanimidad (109 senadores presentes) el Senado de la República aprueba en lo general el proyecto de reforma, sólo se discuten en lo particular modificaciones a los proyectos de reforma de los artículos 2 y 115, las cuales son desechadas. De ahí es turnada la minuta de reformas a la Cámara de Diputados, para su aprobación:

De conformidad con lo señalado por la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la minuta es turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, que elaboran el dictamen presentado para su aprobación en la sesión de fecha 28 de abril de 2001, tal como se expresa en el proemio de éste.

"Recibida la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 26 de abril de 2001, el presidente de la Mesa Directiva, en usos de sus facultades legales y reglamentarias que tiene atribuidas, acordó dar a la misma trámite de recibo y ordenó su turno a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

En reunión de Comisiones de Puntos Constitucionales y de asuntos Indígenas celebrada el 26 de abril del año 2001, se dio el trámite de recibo correspondiente y se aprobó iniciar la discusión de la Minuta de referencia.

Con fecha 26 de abril del año 2001, en sesión de Comisiones, existiendo el quórum reglamentario, fue aprobado el presente dictamen, por lo que se pone a consideración de esta Soberanía para su discusión y resolución constitucional.<sup>84</sup>

La minuta es aprobada por las Comisiones de la Cámara de Diputados y en el Dictamen que se elabora se justifica la aprobación de la reforma por parte de la Cámara de Senadores.

Así, después de casi cinco horas de discusión, se aprueba por una mayoría de 386 votos a favor el proyecto de reformas a la Constitución en materia de derechos y cultura indígena,

Es aquí donde se da quizás, la parte más controvertida de la aprobación de esta iniciativa. Como lo señala el artículo 135 constitucional, el procedimiento para la reforma a la Constitución deberá ser aprobado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, en este sentido se necesitaba de la votación favorable de 16 Congresos estatales de dicha minuta.

A partir del 24 de mayo con la aprobación de la referida minuta por el Congreso de Veracruz, se inician las discusiones estatales de las reformas constitucionales.

Es así que el día 18 de Julio de 2001, es recibida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un total de 16 oficios de aprobación por parte de los estados, para de esa forma ser enviado el proyecto de reformas al Ejecutivo Federal para su publicación y promulgación.

---

<sup>84</sup> DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ASUNTOS INDÍGENAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 1; SE REFORMA EL ARTÍCULO 2; SE DEROGA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4; Y SE ADICIONA UN SEXTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN TERCERA DEL ARTÍCULO 115 DE LA C.P. DE LOS E.U.M. presentado ante el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de fecha 28 de abril de 2001. LVIII LEGISLATURA.



Las Legislaturas estatales que aprobaron la minuta de reformas enviadas por la Cámara de Diputados fueron: Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Baja California, Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Nayarit, Michoacán y Chihuahua.

Cabe hacer mención que la aprobación de las reformas constitucionales por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se dio en apego de lo señalado por el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la composición y quórum, ya que fue aprobada por 26 votos a favor, 6 en contra y dos abstenciones.

### **3.2.3 Impugnaciones a las reformas aprobadas**

Derivado del desacuerdo en la aprobación de las reformas constitucionales, es que se presentaron por diversos municipios, controversias constitucionales en contra del procedimiento de aprobación.

Entre Julio y Octubre de 2001 se interponen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación 330 controversias constitucionales, por igual número de municipios de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Morelos, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Tlaxcala.

En la sesión plenaria del día 5 de septiembre de 2002, los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizaron dos proyectos de resolución: uno de la Ministra Olga Sánchez Cordero que proponía la improcedencia de las controversias constitucionales y otro del Ministro Mariano Azuela Gutiérrez, que planteaba superar el aspecto de improcedencia, para entrar al análisis de los argumentos formulados en la demanda, pero que estimaba que no asistía la razón jurídica a los demandados.

A continuación transcribimos los aspectos importantes de la sentencia de la controversia constitucional 35/2001, del municipio Jitotol del Estado de Chiapas, como un ejemplo del sentido de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de las controversias planteadas:

#### **"CONSIDERANDO:**

**ÚNICO.-** En el caso, se impugna el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, en materia de derechos y cultura indígena.

Este Tribunal Pleno, ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la

Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, por virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que puedan ser parte en una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El criterio anterior se sustentó en la tesis de jurisprudencia J./P. 39/2002 y J./P. 40/2002, pendientes de publicación que a la letra señalan:

**"PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.** De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque

**en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.**

**Controversia contitucional 82/2001.- Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Estado de Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza.- Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.

**De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprende las normas constitucionales.**

**Controversia constitucional 82/2001.- Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Estado de Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador Aguirre Anguliano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretarios : Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura Velasco.**

Por consiguiente, resulta improcedente el presente asunto.

**ÚNICO.-** Es improcedente la presente controversia constitucional.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la nación en Pleno, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Genaro David Góngora Pimentel; los señores Ministros Sergio Salvador Anguliano, Mariano Azuela Güitrón y Juan

Silva Meza votaron en contra y por la procedencia de la controversia constitucional y se estudiara el fondo del asunto; y reiteraron sus votos particulares. Fue ponente en este asunto el señor Ministro mariano Azuela Güitrón."

Habremos de comenzar por mencionar que la terminología de este medio de control constitucional es inadecuado, se debiera analizar la anticonstitucionalidad de una norma jurídica y no su "inconstitucionalidad", como lo señala el Dr. Covián Andrade, en este caso, las controversias de constitucionalidad se presentan porque los afectados, argumentaron que *"no se habían tomado en cuenta sus derechos y sus formas de participación"*.

"Reiteramos que los efectos de la anulación de un acto anticonstitucional no derivan de las partes que intervienen en el conflicto, ni de la naturaleza jurídica del órgano que ejerce las funciones de control, ni de la votación emitida para anularlo , sino exclusivamente de la naturaleza de ese acto. Si es un acto cuyo efectos son concretos o particulares. Éste será el alcance de su anulación; si es en cambio, un acto general, abstracto e impersonal, generales serán los efectos de su anulación."<sup>85</sup>

En lo particular, creemos que las controversias de constitucionalidad fueron mal planteadas, toda vez que, lo que se pretende impugnar es el procedimiento de aprobación de dichas reformas, procedimiento que se llevó a cabo como lo establece la propia constitución, en sus artículos 72 y 135.

<sup>85</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control constitucional en el derecho Comparado. Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional .A.C., México, 2001, pág. 301.

Así al analizar por ejemplo, la controversia 35/2001, señala: *"PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ: ...se reclama el cumplimiento del debido proceso que establece el artículo 135 de la Constitución Federal para modificar o adicionar a la misma, respecto a las reformas que pretenden ser norma constitucional en materia indígena..."*

Como ha quedado expuesto en nuestro estudio, el procedimiento de reformas se llevo a cabo con estricto apego a lo señalado por la Constitución Federal y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos, por lo tanto de inicio la controversia esta mal planteada, ya que se pretende ver como inconstitucional un acto que se realizó conforme a lo establecido por el propio cuerpo normativo. Este argumento será uno de los principales puntos de apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para declararse incompetente para entrar al estudio de la cuestion planteada.

En efecto, si se pretende impugnar una reforma a la constitución argumentando que se llevo a cabo un procedimiento distinto al señalado por la ley del Congreso, estaríamos ante un hecho evidentemente anticonstitucional, pero si al contrario, dicho procedimiento se realizó conforme lo establecido por la norma, se debió impugnar el contenido de las reformas aprobadas con el del texto constitucional, como lo señala el segundo párrafo del artículo 105 constitucional:

*"Siempre que la controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c) h) y K) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare*

inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de al menos ocho votos"<sup>86</sup>

Como vemos, el problema no sólo radica en que las controversias fueron mal planteadas, sino que también el procedimiento de "controversias constitucionales" esta mal diseñado como un medio de control de la constitucionalidad "es decir que la suprema corte no ha podido interpretar la constitución de manera distinta a lo que en ella quedo establecido...."<sup>87</sup>

Como hemos señalado en el inicio de este capítulo existió, un proyecto de resolución a las controversias constitucionales, planteado por el ministro Mariano Azuela Güitron, que planteaba superar el aspecto de improcedencia, para entrar al análisis de los argumentos formulados en la demanda, pero que estimaba que no asistía la razón jurídica a los demandantes.

En nuestra opinión, éste hubiera sido un paso importante para el establecimiento de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional que analice la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado.

Es de señalarse que con ello no se interfiere en el ámbito competencial de los otros órganos del estado, dejando intacta "la división de poderes".

No podemos dejar de lado la discusión acerca de, si las reformas aprobadas fueron insuficientes para resolver la enorme problemática indígena.,sin embargo, no por ello calificaremos estas reformas como anticonstitucionales.

---

<sup>86</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos U. R. A. 14-VIII-02

<sup>87</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel El Control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado., Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., México, 2001, pág. 336.



### **3.3 Alcance de la reforma Indigenista de 2001**

Como hemos podido analizar a lo largo de nuestro estudio, si bien la reforma indigenista de 2001, destaca por haber reconocido una serie de derechos importantes a los grupos indígenas, lo cierto es que, éstas no cubrieron por completo las expectativas de los grupos étnicos ante las necesidades de progreso, muestra de ello son el número considerable de controversias constitucionales que presentaron diversos municipios en contra de dichas reformas, de las cuales que ya hicimos mención.

Por otra parte, también ha quedado demostrado que el reconocer la autonomía de gestión de las comunidades indígenas, no fragmenta a los Estados, un ejemplo son los casos de Ecuador y Colombia y la tendencia de otras Naciones Latinoamericanas de reconocer su composición pluriétnica, todo esto en beneficio no sólo de los grupos étnicos, sino de toda la Nación.

En nuestro caso, después de haber estudiado los proyectos de reformas, se deduce que se tuvo temor para conceder la autonomía de gestión a las comunidades indígenas, ya que no se entiende porque un proyecto que había sido concensado por todas las fuerzas políticas, haya sido modificado en puntos esenciales por los mismos grupos.

Hemos señalado que el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión no estableció a nivel federal el principio de autogestión de las comunidades indígenas al establecer la autonomía como materia de legislación local, atendiendo a criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, de tal suerte que al no ser reconocida como materia federal, existirán tantas legislaciones y tantas autonomías como Estados y comunidades indígenas contengan éstos.

**Proyecto de Reformas del Ejecutivo Federal:** " Art. 4º.- 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."

**Reformas aprobadas:** "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 (*-la conciencia de su identidad indígena-*), criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico"

Otro de los aspectos de la reforma aprobada, es el de regular sobremanera a los sujetos a los que se dirige esta legislación, ya que de una forma un tanto confusa y vaga, establece comunidades y pueblos indígenas.

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

...

Son comunidades integrantes de un pueblos 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."

La vaguedad radica en nuestra forma de ver, en establecer las mismas características de conformación, tanto de un pueblo como de una comunidad indígena; con ello sólo se hace indiscutiblemente necesario el diferenciar en una ley reglamentaria los dos conceptos.

En este ámbito de competencias, la reforma no prevé el caso de las comunidades que abarcan más de un estado, como es el caso de los mayas en toda la península de Yucatán. En ningún punto se menciona que sucederá en el caso de la administración de los recursos de las comunidades que abarquen mas de un Estado, si es que los gobiernos estatales acordarán de conformidad con la opinión de las autoridades de las comunidades en establecer el régimen de administración para éstas, como se establece en otras constituciones como la ecuatoriana o la colombiana.

Se podría argumentar que la reformas constitucionales de 2001, prevén esta situación al garantizar "el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, ... en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.", pero reiteramos nuestra posición en señalar, que los estados no son poseedores de soberanía, ya que esta ha sido cedida en favor del proyecto de país, y que sólo son autónomas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas, por lo tanto, más que restar "soberanía" a los estados por el reconocimiento de la autonomía de gestión de las comunidades indígenas -se evidencia la confusión entre los conceptos de autonomía y soberanía-, lo que se propiciaría sería una verdadera distribución de

funciones, en el ámbito competencial de los estados con respecto de estas comunidades.

Coincidimos en señalar que estas reformas deben ser modificadas y adicionadas para establecer aspectos de carácter general que permitan a las comunidades, decidir sus formas de organización, y la administración de sus recursos, dentro de los distintos ámbitos competenciales.

En cuanto a la explotación de los recursos naturales por parte de las comunidades, queda restringida, pues sólo podrán aprovechar preferentemente los lugares que habitan y ocupan, quedando condicionado a las formas y modalidades de la propiedad establecidas en la Constitución.

**Proyecto de Reformas del Ejecutivo Federal:** Art. 4º Fracc. 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 u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación."

**Reformas aprobadas:** Art. 2º Fracc. 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."

Como se desprende de la lectura y comparación de los dos textos, las reformas aprobadas limitan la explotación de la tierra, a sólo aquellos lugares que ocupan las comunidades, esto resulta de igual forma vago, ya que por una parte se establece la propiedad y tenencia de la tierra conforme a las formas y modalidades establecidas en la propia Constitución y por la otra se establece el "uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades". Más que un problema netamente indígena, estas previsiones tiene que ver con la cuestión agraria, que si bien es parte fundamental de la solución a las demandas indígenas, también representan un problema adicional de difícil solución.

Por otra parte, los programas asistenciales y de educación previstos en el artículo 2º constitucional, no aportan nada nuevo, toda vez que estos sólo se limitan a aspectos generales, sin prever por ejemplo la obligación por parte del Estado de impartir educación bilingüe, para garantizar el desarrollo de su cultura en un contexto de integración con los demás grupos (como se proponía en la reforma al artículo 3º de la iniciativa presentada por el PVEM).

**Reformas aprobadas: Art. 2º Apartado B...**

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades *-La Federación, los Estados y los Municipios-* tienen la obligación de:

I Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de sus pueblos...

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...

**III Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud...**

**IV Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación...**

**V Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo...**

**VI Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades que permita la integración de las comunidades...**

**VII Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas...**

**VIII Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas...**

**IX Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo...**

Podemos concluir que si bien las reformas atienden parte de las demandas de las comunidades indígenas, gran parte de ellas son limitadas y de varias formas insuficientes, por lo que, es necesario un replanteamiento de las reformas constitucionales, así como la elaboración de una ley reglamentaria que perfeccione dichas normas, para solucionar un problema histórico de la Nación Mexicana.

## **Capítulo cuarto**

### **4. Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas**

#### **4.1 Alcances de la reforma aprobada.**

Como hemos podido analizar a lo largo de nuestro estudio, las reformas constitucionales publicadas el 14 de agosto de 2001, no satisfacen las demandas de desarrollo de las comunidades indígenas, porque los legisladores no tomaron en cuenta el importante porcentaje del total de la población nacional que representan los indígenas y el atraso histórico que sufren estas comunidades, debido a que sólo buscaron dar una solución específica para el problema de Chiapas.

Queda demostrada la manifiesta incapacidad de los legisladores federales para entender y solucionar este problema histórico. Mientras en otros países se han dado las reformas necesarias para reconocer el derecho de las comunidades indígenas, en el nuestro, la respuesta a estas necesidades han quedado sólo en buenas intenciones.

Hemos señalado la importancia de la reforma constitucional en Ecuador, que siguió el ejemplo de Colombia, al reconocer los derechos de las comunidades indígenas (reformas que en ningún momento han afectado los sistemas federales de dichos países) y como se han dado los primeros pasos para este reconocimiento en Bolivia.

Los grupos de poder no han tomado en cuenta el factor de presión que pueden ejercer los grupos étnicos en un determinado momento (y que a lo largo de la historia mexicana ha quedado manifiesta, a través de las recurrentes rebeliones y protestas). La constitución como materialización de las decisiones políticas fundamentales, debe hacer eco de los reclamos de estos grupos.

Cabe hacer mención, que en el constitucionalismo moderno se han desarrollado legislaciones protectoras de los grupos vulnerables (niños, mujeres, ancianos, etc.) reivindicando la justicia social "al tratar igual a los iguales, y desigual a los desiguales".

Nuestra constitución estableció derechos importantes en el campo social en el artículo 27, protegiendo a la clase campesina, pero el problema indígena no se circunscribe a sólo este aspecto, sino que es más complejo como hemos señalado en nuestro estudio.

¿Cómo abordar el problema indígena? ¿Cómo establecer principios de justicia social para estos grupos étnicos? Primero reconociendo sus diferencias, al no caer en el error crónico de quererlos asimilar a un proyecto en el cuál no han participado, ni se ha tomado en cuenta sus opiniones, estableciendo este principio elemental, podemos desarrollar los derechos derivados de este reconocimiento: una educación bilingüe, el derecho a la autogestión, a la explotación de sus recursos naturales, etc. Todo esto, con apego a los principios elementales contenidos en nuestra constitución (igualdad del hombre y la mujer ante la ley, derecho a la propiedad, contribución a la manutención del Estado, respeto al pacto federal, etc.),

Hoy por hoy, las comunidades indígenas no necesitan, las falsas idealizaciones, que también han contribuido al problema, lo que de verdad se necesita, es ver el problema objetivamente, entender a los grupos étnicos como un grupo humano más, con una problemática específica y que es necesaria su atención en beneficio de la colectividad.

El primer paso para establecer el nuevo proyecto de reforma constitucional es el establecimiento de esta diferencia a nivel constitucional, diferencia que se muestra objetivamente.



Nuestro proyecto se inclinaría por reconocer a nivel federal a las comunidades que estén perfectamente identificadas como lo están muchos de los grupos étnicos, ya que no se puede hablar de municipios "mayoritariamente indígenas", esto si hablaría de una verdadera discriminación, la cual han padecido los grupos indígenas en los municipios de mayoría mestiza. Por ello, debemos establecer a rango constitucional que debe entenderse por comunidad indígena, Hacer una única conceptualización, para no fragmentar a los grupos étnicos en comunidades y pueblos; estableciendo estas características específicas, se podrían reforzar con una ley reglamentaria.

Más allá de este primer acercamiento, el establecimiento de comunidad ayudaría de manera sustancial a la diferenciación con los municipios. Si pretendiéramos regular un ámbito estrictamente "municipal", nos veríamos limitados al ámbito competencial de cada Estado, lo que resultaría en programas de desarrollo estatal, sin una visión global.

Esto es importante recalcarlo toda vez, que hemos demostrado que muchos de los grupos étnicos, se asientan en uno o varios de los estados de la Federación. Reconociendo una diferencia específica palpable, los Estados se verían obligados a participar en beneficio de estas comunidades, realizando una verdadera colaboración con las comunidades y los demás estados.

De tal suerte, estableceríamos como otro principio de normatividad constitucional, la obligación por parte de los Estados de tomar conjuntamente con las comunidades indígenas las decisiones en cuanto a los programas de desarrollo de éstas, garantizando el acceso pleno a recursos económicos.

El problema fundamental fue la negación a la autogestión de las comunidades indígenas, dotándolas de autonomía para poder llevar a cabo sus proyectos de desarrollo.

Debemos argumentar a favor de este proyecto que no contraviene el principio de la organización federal, ya que este principio de organización es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, todo ello a favor de un mejor desarrollo colectivo, en el marco de "la división de poderes" y de funciones.

Esta de sobra mencionar que estas normas perfectamente encuadrarían dentro del sistema federal, que es una división competencial de las decisiones de gobierno.

Con ello no se pretende establecer fueros inconstitucionales, por el contrario, se establecerían niveles competenciales, que permitirían una descentralización administrativa y un desarrollo regional adecuado.

Otro de los aspectos fundamentales y descuidado por la reforma, es el establecer a nivel constitucional, el derecho a una educación bilingüe que respete las tradiciones de los distintos grupos y que favorezca el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a un grupo, circunscrito a un proyecto de desarrollo nacional.

Nuestra propuesta es que se reforme el artículo 3º constitucional para establecer este derecho y no como erróneamente se maneja en la reforma, quedando en programas asistenciales.

En cuanto a la representatividad indígena en la toma de decisiones, esta se debe ver garantizada en todos los niveles, desde el federal hasta el municipal, contribuyendo con ello, al establecimiento de la toma conjunta de decisiones.

Por último, en cuanto a las resoluciones de carácter judicial, estas deben ser garantizadas en una primera instancia por los usos y costumbres de los grupos étnicos, con apego irrestricto a los principios constitucionales. La revisión de dichas decisiones se debe atribuir a los órganos jurisdiccionales de los Estados y de la Federación.

#### **4.2 Nueva propuesta de reforma constitucional**

Una vez establecidos los alcances de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, el nuevo proyecto de reformas debe tener en cuenta los siguientes criterios:

Concordamos con lo establecido en el actual artículo 2º constitucional, en el sentido de describir a los indígenas, así como su integración en comunidades, ya que coincide con todos los proyectos de reforma presentados y es similar a la descripción hecha en otras constituciones extranjeras.

En cuanto al aspecto principal de esta reforma: el asunto de la autonomía, como lo hemos señalado la reforma quedo acotada, toda vez que, ésta será regulada por los estados, estableciendo tantos grados competenciales como Estados la establezcan.

En este sentido es que se propone reformar el actual artículo 2º constitucional eliminando "el reconocimiento de los pueblos por parte de las constituciones y leyes estatales" además de eliminar el párrafo antecedente al apartado B:

"Art. 2º...

"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."

En nuestra opinión además de esta reducción al ámbito estatal, también se establecen criterios subjetivos como "las características que mejor expresen las situaciones de estos grupos".

Este artículo debe señalar:

**"Art. 2º...**

**"El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas de conformidad con esta Constitución y la ley, el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:**

**Esto se apegaría más al proyecto elaborado por la COCOPA, ya que en nuestra opinión es redundante lo establecido en el quinto párrafo "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional", claro que si es dentro de un marco constitucional, asegura "la unidad nacional".**

**En cuanto a los ámbitos en los cuales podrán ejercer funciones las comunidades indígenas podemos formular dos comentarios generales:**

**a) Son innecesarias las repeticiones del ejercicio de facultades "sujetándose a los principios generales de esta Constitución" "en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados" o "respetando los preceptos de esta Constitución."**

**Son ridículas e inverosímiles estas afirmaciones, la materialización de las decisiones políticas fundamentales en la Constitución, no supondrían un régimen de excepción por encima del propio texto, es algo que carece de lógica.**

**b) Debe eliminarse el apartado B de dicho artículo porque, primero: establece facultades y obligaciones a los estados, mismas que deben reservarse a la Federación y segundo: porque son programas asistenciales que deben contenerse en las Constituciones Estatales y en las Leyes Federales.**

Por lo que respecta a las facultades de las comunidades indígenas se sugieren las siguientes adecuaciones a las fracciones del artículo 2°:

1.- Las fracciones I, IV y VII deben permanecer inalterables en los mismos términos en que están redactadas actualmente, en particular la última, que permitiría una coordinación efectiva con los municipios en los cuales estén integradas las comunidades indígenas.

2.- En la fracción II se insiste que, es redundante establecer que las comunidades indígenas aplicaran sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos "sujetándose a los principios de la Constitución", afirmamos que cualquier facultad establecida en la Constitución, es con apego en los principios contenidos en ella. Esto no es exagerado toda vez que estas regulaciones se mencionan por lo menos otras tres veces en el apartado A de este artículo.

3.- La fracción II faculta a las comunidades indígenas para elegir sus propias autoridades "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". En cuanto a esta disposición cabe hacer las siguientes observaciones:

a) Es adecuado que se garantice la participación de las mujeres en la toma de decisiones, ya que por la falsa idealización de las comunidades indígenas, no se han denunciado las condiciones de violencia y discriminación en las que viven muchas mujeres indígenas. De esta forma se refuerza el principio constitucional de la equidad de géneros

b) De nueva cuenta se muestra el temor del legislador federal, para entender los ámbitos competenciales de las comunidades indígenas, al regular

la elección de autoridades en "un marco que respete el pacto federal y la soberanía". Se reitera que lo que pretende esta reforma es dar mayores marcos de gestión a las comunidades indígenas, conceder una autonomía, no reconocer a entes soberanos.

4.- Por lo que hace a la fracción V, se establece de forma innecesaria la obligación de preservar el hábitat "en los términos que establece la Constitución" obligación que corresponde a todos los mexicanos de conformidad con lo señalado por el artículo 4º, por lo que debe desaparecer.

5.-Por lo que toca a la fracción VI, cuenta con varios defectos que deben ser corregidos en una próxima reforma:

a) Como sujetos de derechos y obligaciones las comunidades indígenas pueden acceder a las forma y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra conforme a lo establecido por la Constitución y a las leyes de la materia. Posiblemente, el ánimo de legislador fue evitar problemas con la propiedad ejidal, en este asunto no hay más que agregar los derechos comunales no es tan supeditados más que al interés general por lo tanto es redundante este establecimiento.

b) Por otra parte, las áreas estratégicas reservadas para explotación por parte de la Federación no van a cambiar a menos que expresamente se faculte a las comunidades indígenas para su explotación.

Por lo que respecta a la educación, debemos coincidir con lo propuesto por el partido verde, ya que el artículo que consagra esta garantía social es el 3º, por lo tanto

debe establecerse la obligación de proporcionar la educación en las lenguas de las comunidades.

La reforma de agosto de 2001, sólo prevé programas asistenciales, que en nada benefician a las comunidades y deja al arbitrio de los Estados su aplicación establecer dentro de la garantía social, el derecho a una educación con apego a los usos y costumbres indígenas, permitirá establecer verdaderos programas que satisfagan las necesidades de las comunidades.

**“Artículo 3o.- ...**

II. ...

d) Promoverá el conocimiento y difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural y erradicará cualquier forma de discriminación.

...

IX. Los pueblos indígenas deberán contar con una educación integral que respete su herencia cultural; amplíe su acceso a la cultura, ciencia y tecnología, así como a la educación profesional que aumente sus perspectivas de desarrollo; y a la capacitación y asistencia técnica que mejore sus procesos productivos. La educación de los pueblos indígenas promoverá el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades.

La educación será bilingüe impartándose el español y la lengua que se hable en la comunidad.

Las leyes reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades educativas federales y locales competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicables."

Esto no es un mero asunto de orden, es el establecimiento de la obligación por parte del Estado de impartir educación a las comunidades indígenas en su propia lengua. Hemos insistido que la reforma de 2001 sólo prevé programas asistenciales, el sólo hecho de establecer la obligación de impartir una educación bilingüe, en lugar de "favorecerla" crea una gran diferencia.

Por otra parte, en cuanto al ámbito espacial donde ejercerán las funciones otorgadas por la Constitución, proponemos que las comunidades indígenas, gocen de las mismas prerrogativas otorgadas a los municipios al equipararas administrativamente con éstos:

"Art. 115...

El reconocimiento de las unidades territoriales que ocupen las comunidades indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto por las Leyes Federales, y su delimitación se hará por el Poder Ejecutivo Federal, con participación de las comunidades indígenas"

También el mismo artículo debe prever la coordinación entre los Estados que compartan una misma comunidad indígena:

"Art. 115...



En caso de que una Comunidad Indígena, se asiente en uno o más Estados, su administración se hará por las autoridades elegidas en ellas, en coordinación con los gobernadores de dichos Estados"

De lo anterior se deriva que si los derechos indígenas son de orden federal, se debe establecer la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia por lo tanto debe incluirse esta facultad en el artículo 73 de la Constitución:

"Art. 73...

XXVIII Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 2º y 115 de esta Constitución."

### **4.3 Constituciones Locales**

Como hemos explicado, el caso de nuestra población étnica es paradójico, ya que mientras en algunos estados, la población de este origen representa un porcentaje ínfimo y en muchos de estos caso sólo se cuenta con población debido a procesos migratorios, en otros se cuenta con un importante número de habitantes de este origen, los casos específicos de los estados de Chiapas, Yucatán y Oaxaca son representativos.

Si bien en los Estados de Oaxaca y Chiapas se han dado importantes avances en el reconocimiento a los derechos indígenas, esto no ha sucedido en Yucatán, que como hemos señalado junto con los estados de Quintana Roo y Campeche, son el asentamiento del mayor grupo indígena de nuestro país: los mayas.

Debemos tomar en cuenta que nuestra propuesta reserva la legislación en esta materia al Congreso de la Unión pero, como hemos señalado los preceptos constitucionales y la legislación federal, sólo deben ser un marco general de definiciones y de ámbitos competenciales, sería una contradicción, pedir la determinación de esferas competenciales para las comunidades indígenas y reservar para uso exclusivo de la federación la resolución de los problemas de éstas, el objetivo de la reforma, debe conciliar los intereses tanto federal como estatal

Ha quedado de manifiesto que los programas federales, cuando son diseñados desde el centro, sin tomar en cuenta a los estados y municipios, sólo se han quedado en promesas sin cumplir, por lo tanto, la responsabilidad de la aplicación de la reforma no puede quedar sólo en el nivel federal, es por ello que con esta propuesta se dejaría a los estados la elaboración de los programas asistenciales para las comunidades

indígenas, si erróneamente se establecieron en la Constitución dichos programas asistenciales, en las constituciones estatales encontrarían un verdadero sentido.

Las Constituciones de los Estados que así se compongan, deben reconocer su integración pluriétnica, como un primer elemento para el establecimiento de los derechos indígenas.

Por otra parte, los Estados que compartan comunidades indígenas con otro estado, deben tomar en cuenta la opinión de las autoridades tradicionales en conjunto con esos estados para que se puedan establecer los programas de desarrollo adecuados.

Ante esta propuesta, las constituciones estatales no sólo deben prever la cooperación con otros estados de la Federación, sino deben establecer esta obligación, con lo que se fundamentaría en el principio político de la parte de soberanía que han cedido los estados en beneficio del conjunto, la Federación.

Para explicar nuestro anterior argumento, reiteramos que quienes conocen de primera mano los problemas de estas comunidades son los estados, de esta forma, no estaría de más que los programas estatales de desarrollo, siempre tuvieran en cuenta el sentir de las comunidades indígenas, como una obligación.

En cuanto a la representación de los indígenas ante las legislaturas estatales, nuestra propuesta va más allá de la demarcación de distritos electorales, proponemos que en los estados donde la población indígena represente un importante porcentaje del total, se establezca como obligación por parte de los partidos contendientes, el establecimiento en sus listas uninominales y plurinominales del mismo porcentaje de población indígena.

**Cabe señalar que esto, de ninguna forma representa una discriminación para los demás grupos humanos, ya que sólo se estaría reconociendo la integración de estos estados.**

#### **4.4 Legislación reglamentaria.**

La Constitución como materialización de las decisiones políticas fundamentales, sólo puede prever principios generales que establezcan derechos a desarrollare una Ley Reglamentaria, en ésta se deben establecer los alcances de los derechos preceptuados en el máximo texto legal de un país.

En cuanto a la materia que nos ocupa, debemos establecer como principio fundamental, los sujetos a los cuales estará dirigida esta Ley, definir lo indígena.

Esbozando groso modo los títulos de una Ley proponemos el siguiente esquema:

##### **"Ley General sobre Comunidades Indígenas**

<b>Título Primero</b>	Disposiciones Generales
<b>Título Segundo</b>	Unidades Territoriales
<b>Título Tercero</b>	Ámbitos competenciales.
<b>Título Cuarto</b>	Solución de conflictos

##### **Artículos Transitorios"**

Para definir los sujetos de nuestra Ley, debemos determinar sus calidades específicas que las harán distintas de las demás. Como proponemos el primer título de esta Ley, debe regular que se debe entender por comunidades indígenas, quienes son lo miembros de estas y los diversas características que hacen distintos a estos grupos del resto de los integrantes del país y así establecer que estas comunidades son sujetas de derechos y obligaciones.

Como Segundo aspecto, debe establecerse claramente cómo se determinaran los espacios físicos en los que podrán ejercer sus facultades de autogestión. Nuestra propuesta se centra en equiparar a estas unidades territoriales con los municipios, es

por ello que se deben regular a detalle los derechos contenidos en el artículo 115 de la Constitución.

La reforma al artículo 115 constitucional implicaría reconocer las unidades territoriales indígenas y la autoridad idónea para este censo y reconocimiento debe ser el Instituto Nacional Indigenista. De esta forma se dará un papel más preponderante a este Organismo.

Si nosotros hemos propuesto la autonomía de las comunidades indígenas, debemos establecer su delimitación.

Para el otorgamiento de una autonomía de gestión debemos regular los ámbitos competenciales en los que pueden actuar las autoridades tradicionales de estos grupos, siempre garantizando los principios fundamentales establecidos en la constitución.

Como lo hemos venido argumentado, proponemos que en las cuestiones administrativas, las comunidades indígenas a través de las autoridades elegidas por sus integrantes, determinen la distribución de recursos y la forma en que deban llevarse a cabo los distintos programas de desarrollo, garantizados por los principios de igualdad y democracia establecidos en nuestra constitución. De esta forma, se garantiza el derecho de todos los integrantes a allegarse de recursos y a participar de las decisiones de la comunidad.

En cuanto a la participación de la Federación, los Estados y los Municipios, debemos establecer una verdadera participación y cooperación de los distintos niveles administrativos.

Al estar bien definido el concepto de comunidad, se deberá estar al reconocimiento objetivo de los distintos grupos étnicos, contribuyendo a la solución de

sus problemas, existiendo una verdadera participación de los distintos ámbitos competenciales.

Por todo lo anterior, el establecer un marco jurídico claro, permitirá desarrollar los programas necesarios para el desarrollo de los grupos étnicos, contando con la participación de las autoridades federales, estatales y comunitarias.

Cabe aclarar, que el retraso económico y social en el que viven la mayoría de las comunidades indígenas, sólo podrá ser superado si de verdad se destinan los recursos suficientes para la solución de sus problemas.

Creemos que si sólo se efectúan las reformas en el papel, sin una verdadera materialización, este problema histórico jamás habrá de resolverse.

### **Conclusiones:**

De acuerdo con nuestro estudio, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. El desarrollo de las comunidades indígenas, ha sido un problema histórico no resuelto, que se inició con el choque de dos culturas y que posteriormente tampoco sería comprendido por la población mestiza, producto de este suceso.

2. Más allá de lo que se pueda pensar el período de la Colonia fue el más benéfico en cuanto a la regulación de las comunidades indígenas, durante él se protegió la propiedad comunal en contra de los abusos de encomenderos y hacendados y se vio en los indígenas a sujetos necesitados de un fuero protector, mismo que se instituyó.

3. El inicio de la vida de México como un país independiente, trajo como consecuencia la igualdad de los sujetos ante la Ley, dicha situación eliminó los fueros especiales y la propiedad comunal, siendo ésta uno de los aspectos principales de las comunidades indígenas. Como un régimen no puede cambiar de la noche a la mañana, durante los primeros años de vida independiente se permitió tímidamente la existencia de la propiedad comunal pero no a rango constitucional.

4. El triunfo del liberalismo en el siglo XIX, se vio plasmado con las Leyes de Reforma y la Constitución Política de 1857, teniendo como punto toral la propiedad privada eliminado cualquier otra forma. Esta situación aunque tenía un destinatario específico que era la Iglesia, afectó profundamente a las comunidades indígenas al eliminar la propiedad comunal. Aunque el fin era convertir a los indígenas en pequeños propietarios y lograr con esto su desarrollo, lo que sucedió fue lo contrario, ya que al no contar con los apoyos económicos necesarios, los indígenas fueron presas fáciles de los grandes latifundistas, que les compraban sus tierras a precios ínfimos y ya



desprovistos de su única fuente de ingresos, eran explotados como peones en las haciendas.

5. Como uno de los aspectos principales de las comunidades indígenas, la posesión de la tierra provocó más de una revuelta en el territorio nacional, siendo las más trascendentes la de los Yaquis en Sonora y la Guerra de Castas en Yucatán, que fueron duramente reprimidas.

6. Estas condiciones de miseria y represión, provocarían las condiciones para una revuelta popular en 1910 y como una de sus principales demandas la posesión equitativa de las tierras. En este marco histórico sobresale la rebelión iniciada en el Estado de Morelos que encabezó Emiliano Zapata, cuyo Plan de Ayala fundaría las bases de un futuro reparto agrario, influido por las masas campesinas indígenas que componían el grueso de las tropas zapatistas.

7. Al superar la etapa armada, el período constructivo de la Revolución Mexicana, tuvo como uno de sus ejes el del reparto agrario, solucionando a su vez uno de los problemas fundamentales de las comunidades indígenas, pero también implicaría confundir al indígena con el ejidatario soslayando su problemática específica.

8. Por otra parte al crear un nuevo modelo de Nación, surge el indigenismo con los primeros estudios serios sobre el indio real, acerca de su problemática específica. Los extremos de esta nueva visión serían la integración plena al proyecto de Nación dejando atrás cualquier diferencia cultural y por otro lado el excesivo paternalismo estatal.

9. La falta de una política clara e integral hacia los indígenas provocaría, que la mayoría de los proyectos para estas comunidades fracasaran ya que el principal organismo de fomento de dichos proyectos: el Instituto Nacional Indigenista, sólo tuvo

facultades de coordinación con las Secretarías de Estado implicadas, faltando una verdadera cooperación.

10. Aunada al atraso histórico de las comunidades indígenas, la crisis del campo mexicana acentuada a partir de los setentas, colocarían a este sector de la población en condiciones de extrema pobreza.

11. Con el levantamiento armado del grupo armado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero de 1994, el problema indígena sería retomado como uno de los temas de debate nacional hasta nuestros días y como una propuesta de solución se propondría la autonomía de gestión de dichas comunidades.

12. Como concepto la autonomía frecuentemente es confundida con la soberanía, pero ésta es un concepto eminentemente político derivada de las relaciones de los factores reales del poder, mientras que la autonomía es una forma o modo de actuar de un órgano establecido en un marco jurídico.

13. Como una de las mejores formas de organización de un Estado, podemos señalar aquellas donde los ámbitos competenciales están bien delimitados y donde su eficacia operativa es mayor.

14. Como ejemplo de una adecuada distribución de ámbitos competenciales podemos señalar a Italia y a España, en especial esta última, en donde la regulación constitucional de sus regiones autónomas ha sido ejemplo de desarrollo económico para toda Europa.

15. En cuanto al primer antecedente conceptual de la autonomía con relación a las comunidades indígenas, lo podemos encontrar en Francisco de Vitoria que propone regiones indígenas con autoridades propias sometidas a la soberanía española como Aragón y Cataluña en territorio peninsular.

16. Por otra parte dentro de las constituciones actuales que destacan por su regulación hacia las comunidades indígenas se encuentran Colombia y Ecuador, que han incorporado a sus cuerpos legales figuras jurídicas novedosas para la solución de su problemática específica.

17. También destacan los ordenamientos de Canadá por ser un país anglosajón que ha querido incorporar a sus comunidades originarias; Brasil donde la población indígena no representa un importante número, pero aún así se encuentra regulados sus derechos a nivel constitucional; y Bolivia en donde su población indígena sí representa un porcentaje significativo y que no se encontraba una sola mención dentro de la constitución y que ha comenzado por reconocer su integración pluriétnica.

18. En cuanto al caso de México la reforma constitucional que reconociera los derechos de las comunidades indígenas, era necesaria para dar solución no solo al problema originado en 1994, sino a una demanda histórica de desarrollo de estas comunidades.

19. México destaca como un país culturalmente rico, muestra de ello son los 62 grupos étnicos localizados a lo largo del territorio nacional, y que en algunos Estados como Yucatán, Oaxaca o Campeche llegan a constituir el 42% de la población total, sin embargo este sector es de los más desfavorecido presentando altos índices de pobreza y sus colaterales de insalubridad, analfabetismo, etc.

20. Por todas estas condiciones y también para dar solución al problema de Chiapas, es que un grupo de legisladores representantes de las fuerzas políticas del congreso –*la Comisión de Concordia y Pacificación COCOPA*- elabora en 1996, un proyecto de reformas constitucionales, el cual sería retomado por el Ejecutivo Federal

en el 2000 para ser presentado como iniciativa de ley en diciembre de ese año ante el Senado de la República.

21.El proyecto de la COCOPA no sería el único, ya que de inicio se opuso a éste, el entonces presidente Ernesto Zedillo presentado su propio proyecto al Senado en fecha 17 de marzo de 1998; el proyecto del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional PAN presentado ante el Senado el 12 de marzo de 1998 y el del Partido Verde Ecologista PVEM presentado en la Cámara de Diputados el 24 de marzo de 2000.

22.Estos proyectos adicionales al de la COCOPA – a excepción del presentado por el expresidente Zedillo- tienen algunos aspectos interesantes y que se deben tomar en cuenta para su discusión, por ejemplo: el establecimiento de la obligación por parte del Estado de impartir la educación bilingüe sólo fue abordado por el proyecto del PVEM o el reconocimiento de los pueblos indígenas a través de lo señalado por los tratados internacionales de la propuesta del PAN.

23.Sin embargo, el proyecto aprobado por el senado de la República el 25 de abril de 2001, disto mucho del elaborado por la COCOPA y más aún, no tomo en cuenta los aspectos importantes de los demás proyectos -aunque en su exposición de motivos sí se señale-

24.El proceso de aprobación cumplió con todos los requisitos previstos por el artículo 135 de la Constitución y por lo señalado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aunque 330 municipios de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Morelos, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Tlaxcala interpusieron igual número de controversias constitucionales en contra de dicho proceso.

25. Para resolver las controversias presentadas se elaboraron dos proyectos uno que proponía la improcedencia de las controversias constitucionales y otro que planteaba superar el aspecto de improcedencia para entrar al análisis de los argumentos formulados en la demanda, pero que estimaba que no asistía la razón jurídica a los demandados, decidiendo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor del primero de los proyectos.

26. Como hemos señalado en nuestro estudio el proyecto aprobado no establece un mínimo de derechos para la solución de la problemática indígena, quedando muy restringido y al arbitrio de las Legislaturas de los Estados.

27. Para dar respuesta a este problema es necesario reformar la Constitución para establecer como materia de legislación federal la regulación de las comunidades indígenas.

28. También deben incluirse aspectos descuidados como la educación bilingüe, la coordinación estatal cuando una comunidad abarque más de una Entidad Federativa, etc.

29. A nivel estatal dentro de las constituciones locales, deben regularse los programas asistenciales, ya que es a nivel local donde mejor se puede atender los problemas de cada grupo étnico.

30. Por último, se debe crear una legislación federal para determinar las características específicas de las comunidades indígenas, los ámbitos competenciales y su forma de ejercicio.

## Bibliografía

- BENGOA, José. La emergencia indígena en América Latina. Ed. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2001.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control constitucional en el derecho Comparado. Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional .A.C., México, 2001,
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría constitucional. 2da. ed, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000.
- DÍAZ MULLER, Luis. Aspectos nacionales e internacionales sobre Derecho Indígena. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. Manual de historia del derecho indiano. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6ta. ed, Ed. Ariel, España, 1992.
- GAMBINO, Silvio. (et al) Il Canada un laboratorio costituzionale, federalismo, diritti, corti. Ed. CEDAM Milan Italia. 2002.
- GONZÁLEZ GALVAN, Jorge Alberto. Derecho indígena. Ed. McGraw- Hill, México, 1997,
- HALE, Charles A. El liberalismo mexicano en la época de Mora. 14ta. ed., Ed. Siglo XXI, México, 1999, pág. 223
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis (comp.) Acuerdos de San Andrés. Ed. Era, México, 1998.
- KRAUZE, Enrique. Biografía del poder. T. 3, , Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, Et Al. Cultura y Derechos de los pueblos indígenas de México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996
- MADRID ESPINOZA, Alfonso. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. Vicova Editores, S.A. de C.V. México, 1995
- MONTEMAYOR, Carlos. Chiapas la Rebelión indígena. Ed. Joaquín Mortiz, México, 1997
- MONTEMAYOR, Carlos. Los pueblos indios de México Hoy. Ed. Planeta, México, 2001,
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano., T. II, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 1508

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio (Coord.). Análisis Interdisciplinario del convenio 169 de la OIT. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 20ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1997

XIRAU, Ramón. Introducción a la historia de la filosofía. 12 ed, Ed. UNAM, México, 1995.

WARMAN, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001

### **Hemerografía**

CIENFUEGOS SALGADO, David. La personalidad jurídica de las comunidades indígenas, en "Lex Difusión y Análisis" No.73, Julio 2001, 3ra Ep, Año VI, Torreón Coah México.

### **Documentos Legislativos**

Observaciones del Gobierno Federal a la iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena. 2 de Febrero de 1998

INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURAS INDÍGENAS QUE PRESENTA EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO MEXICANO. Presentada el 17 de Marzo de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Senadores, por el Ejecutivo Federal (Ernesto Zedillo Ponce de León), turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación Primera; de Asuntos Indígenas; de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos.

INICIATIVA SOBRE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Presentada el 12 de marzo de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Senadores por el Senador Gabriel Jiménez Remus, turnada a Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación Primera; de Asuntos Indígenas, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos.

INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURAS INDÍGENAS Presentada el 26 de marzo de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Diputados, por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

INICIATIVA DE LEY ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL ACTUAL EJECUTIVO FEDERAL Presentada el 7 de diciembre de 2000 ante el Pleno de la Cámara de Senadores, por el Ejecutivo Federal (Vicente Fox Quesada), turnada a comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año I, Segundo período Ordinario LVIII Legislatura, Num 13, 25 de abril de 2001

DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ASUNTOS INDÍGENAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 1; SE REFORMA EL ARTÍCULO 2; SE DEROGA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4; Y SE ADICIONA UN SEXTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN TERDCERA DEL ARTÍCULO 115 DE LA C.P. DE LOS E.U.M. presentado ante el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de fecha 28 de abril de 2001.  
LVIII LEGISLATURA

#### **Documentos Jurisdiccionales**

SENTENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2001, interpuesta por el municipio Jitotol del Estado de Chiapas.