

Estado, multiculturalismo y multiétnicidad

Los derechos indígenas y
afromexicanos en las
constituciones
de México

Francisco López Bárcenas



Estado, multiculturalismo y multiétnicidad

Los derechos indígenas y
afromexicanos en las
constituciones
de México

Estado, multiculturalismo y multiétnicidad

Los derechos indígenas y
afromexicanos en las
constituciones
de México

Francisco López Bárcenas



INDIGENAS3D



pluralia

© Francisco López Bárcenas

Diseño de Álvaro Figueroa

Primera edición, Pluralia Ediciones e Impresiones, 2025

D.R. © Pluralia Ediciones e Impresiones S. A. de C. V., 2025
San Borja 1312-5, col. Vértiz Narvarte,
03600, Ciudad de México
www.pluralia.com.mx

ISBN: 978-607-7655-76-3 Pluralia Ediciones e Impresiones

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico
o electrónico sin la autorización escrita del editor.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Contenido

Entrada / 9

Los derechos indígenas en las constituciones de México / 27

La fundación del Estado y los pueblos indígenas / 27

Los pueblos indígenas en las constituciones
estatales del siglo XIX / 34

La consolidación del Estado y los pueblos indígenas / 50

Los pueblos indígenas en la Constitución del siglo XX / 64

Las primeras reformas constitucionales del siglo XX / 79

Los Acuerdos de San Andrés y la reforma constitucional / 81

Los derechos indígenas y afroamericanos en la actualidad / 95

La Constitución y el bloque de constitucionalidad / 97

Principios constitucionales / 105

Los pueblos y comunidades como sujetos de derecho /	111
Pueblos y comunidades como sujetos de derecho público /	120
Autonomía: concepto, alcances y límites /	124
Derechos políticos /	128
Administración de justicia /	136
Derecho a la consulta /	138
Derecho al desarrollo /	146
Acceso a la justicia /	150
Protección del patrimonio cultural /	152
Preservación del hábitat, la bioculturalidad	
y los lugares sagrados /	155
Acceso preferente a los recursos naturales /	158
Medicina tradicional /	160
Derechos lingüísticos /	163
Instituciones indigenistas /	165
Omisiones /	170
Retirada /	177
Fuentes /	181

Entrada

Este año, 2024, se cumplen doscientos años de la aprobación de la primera Constitución Política de nuestro país, la que marcó el origen y la primera estructura del Estado mexicano. Doscientos años son tiempo suficiente para hacer un balance de la manera en que se han tratado las distintas versiones de los derechos de los pueblos indígenas. Para abordar este tema, por un lado considero que es importante reflexionar sobre lo que se entiende por constitución política de un pueblo, en este caso el mexicano, compuesto de muchos pueblos, y por el otro, la visión que a lo largo de la historia se ha tenido de ellos y la manera en que se ha reflejado en sus constituciones y algunas leyes derivadas de ellas. Lo anterior es importante para explicar de qué se habla cuando se alude a la constitución, pero también para aclarar algunos equívocos que se cometen cuando se usa ese vocablo sin definirlo, pues uno puede entender una cosa y el interlocutor otra, generando una confusión que en nada ayuda a nuestro entendimiento.

Comienzo por el primero: la idea de constitución política tiene mucho que ver con el lugar desde donde se la mire y los anteojos

con los que se haga. Si uno le pregunta a un funcionario público sobre ésta, nos dirá es que es el documento donde se plasma la organización de nuestro país y las facultades de los diversos órganos de gobierno y su funcionamiento; si se le pregunta a un ciudadano medianamente informado probablemente afirmará que contiene los derechos fundamentales mínimos que el Estado debe respetar; si se le pregunta a algún abogado buscará explicarnos que es el documento fundante del Estado mexicano y, si se le pregunta a algún científico social, nos dirá que es la manera en que se conforma la sociedad. Así podremos preguntar y obtener diversas respuestas, cada una con sus propias razones, por lo que ninguna es correcta o incorrecta sino solo parcial.

Asumiendo que una constitución política es el documento fundante del Estado mexicano, donde se plasma la estructura del mismo y los derechos fundamentales de todos quienes vivimos en el territorio mexicano, seamos mexicanos o no, todavía queda por resolver el problema sobre el carácter de dicho documento.

Al respecto, desde el siglo pasado, algunos constitucionalistas como Karl Loewenstein¹ plantean una tipología que clasifica las constituciones en normativas, nominales y semánticas, donde la primera es vivida por los destinatarios y detentadores del poder, ciudadanos y gobernantes, y se requiere un ambiente favorable que lo haga posible; por el contrario, la constitución normativa es aquella donde las condiciones socioeconómicas existentes impiden la concordancia entre el contenido de las normas de la constitución y las exigencias del proceso del poder; y, finalmente, la constitución semántica concretiza una situa-

1. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, pp. 216-222.

ción de poder político en beneficio exclusivo de los que disponen del aparato coercitivo del Estado.

La tipología de constituciones políticas es importante porque cada tipo refleja el carácter de la sociedad y el gobierno desde donde se ejerce; en la primera seguramente habrá un pueblo con bastantes valores cívicos y gobierno democrático; en la segunda un gobierno dominado por los intereses de los grupos económicamente poderosos y una población con escasa participación política; y, en la tercera, un gobierno francamente autoritario. Por eso Ferdinand Lassalle, desde 1862, sostenía que las cuestiones constitucionales más que jurídicas son políticas, de ejercicio de poder, donde las normas que componen la constitución de un país representan las relaciones de poder realmente actuantes.² Lamentablemente, las constituciones políticas de nuestro país nunca pudieron ser normativas y cada día se acercan más a las de carácter nominal o semánticas.

Pero la Constitución Política del estado mexicano es más que el documento donde se especifica la estructura del naciente Estado y los derechos de los ciudadanos que lo integran. En ella se plasman también principios e ideales que —según los que participaron en su elaboración— son las aspiraciones del pueblo y que sirven, o debían servir, a las autoridades para una correcta interpretación y aplicación de las normas que la integran. La experiencia cotidiana ilustra sobre la manera en que el significado de sus normas cambia en la medida en que son interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo que sucede cuando los ciudadanos y pueblos exigen que sus derechos sean respetados. Otro tanto sucede cuando estos ciudadanos y

2. Jaime Cárdenas, "Hacia una Constitución normativa", en *El significado actual de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 93-118.

pueblos deciden actuar según su propia interpretación, cuando los órganos encargados de hacer que se respete la Constitución no cumplen con su deber. Así, la lucha de los ciudadanos y pueblos para que la Constitución Política sea respetada, también influye en la determinación del sentido y alcance de sus normas. De esto hablaremos en este trabajo.

Eso se ha visto en las constituciones que han regido los derechos de los ciudadanos durante mucho tiempo y los de los pueblos indígenas a partir de los últimos años del siglo XX y lo que va del presente. Como se explicará con más detalle en el libro, la constitución que fundó el Estado mexicano, la de 1824, lo mismo que la de 1856, cuando ya estaba consolidado, no solo desconoció a los pueblos indígenas y los derechos que la Corona española les reconoció durante el periodo colonial, sino que buscó la manera de desaparecerlos, unas veces invisibilizándolos a través de las leyes, otras acabándolos mediante la guerra. La Constitución de 1917, surgida de una revolución campesina y popular modificó un tanto esta posición. Sabedores de que los pueblos indígenas insistían en seguir siendo tales, los constituyentes buscaron la manera de atender sus demandas centrales, controlándolos: se reconocieron sus derechos sobre la tierra pero no sus gobiernos propios, de esa manera ni controlaban el espacio en que vivían ni le disputaban el poder a los mestizos.

La Constitución de 1917, que sigue vigente en nuestro país, ha tenido tres reformas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas. La primera fue en 1992, cuando se cumplían quinientos años de la llegada de los europeos a tierras de lo que hoy es el continente americano. Los gobiernos —mestizos— de Iberoamérica se proponían celebrar tal acontecimiento nombrándolo “el encuentro de dos mundos”, cuando aparecieron

los pueblos indígenas y afromexicanos y les echaron a perder la fiesta. Desmintieron que hubiera tal encuentro, aclarando que lo que sucedió fue una invasión y una colonización que en muchos aspectos todavía continúa en el siglo XXI. Como pudieron, los gobiernos retomaron el festejo cambiando sus fines; aparentaron que recuperaban los reclamos de los involucrados introduciendo reformas a sus constituciones políticas, simulando un reconocimiento que no fue. En el lugar oportuno se explica como sucedió esto.

El primero de enero de 1994, dos años después de esas tibias reformas, cuando la clase dominante de México se preparaba para ingresar al primer mundo, con la entrada en vigor de Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, en el estado de Chiapas apareció el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con trece demandas populares que al paso de los meses se concretaron como derechos de los pueblos indígenas. Después del cese al fuego y de un año y meses de consulta entre los rebeldes y el gobierno federal, se firmaron los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena*, más conocidos como Acuerdos de San Andrés por el nombre del municipio chiapaneco donde se firmaron. Los acuerdos de San Andrés recuperaban la práctica del gobierno colonial y también republicano de firmar acuerdos con los pueblos rebeldes para alcanzar la paz, lo que implícitamente significaba el reconocimiento, o al menos la aceptación, de que no estaban incluidos dentro del orden político y jurídico que regulaba la vida de esas sociedades.

Como se explicará en la parte correspondiente de este libro, los Acuerdos no fueron cumplidos sino hasta cinco años después de firmados, cuando una gran movilización ciudadana sacó de la presidencia de la república al Partido Revolucionario Ins-

titucional (PRI) que la había detentado por más de setenta años, llevando al poder ejecutivo a un personero de la derecha. Pero la manera en que se incorporó lo acordado a la Constitución no satisfizo ni a los rebeldes que los firmaron ni a la mayoría de los pueblos indígenas del país, porque la clase política se confabuló para cumplirlos de la manera más restrictiva posible, con lo cual prácticamente se apartó de lo acordado. Tanto los rebeldes como los pueblos indígenas mostraron su indignación con la maniobra pero no fueron más allá de eso; en su lugar impulsaron un amplio movimiento para aplicar los derechos negados en sus regiones, como si esa fuera la Constitución política misma, lo que trajo un cambio sustancial en el discurso y la práctica de los pueblos.

Así se mantuvieron las cosas por más de dos décadas, hasta que otra movilización popular echó a la derecha y al PRI de la presidencia y llevó al licenciado Andrés Manuel López Obrador—un nacionalista formado en las filas del PRI que se había aliado con sectores de la izquierda electoral y prometía terminar con las políticas neoliberales— a la presidencia de México. El 5 de febrero del 2024, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, presentó ante la diputada Marcela Guerra Castillo, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos”.³ Desde antes de su presentación la Iniciativa había generado expectativas diversas: unos se preguntaban si sería la que consensuaron durante los meses de junio y julio de

3. *Gaceta Parlamentaria*, 5 de febrero de 2024, Número 60576, Año XXVII, Anexo 6.

2019 diversas organizaciones indígenas acompañadas de profesionistas indígenas como una iniciativa necesaria para reconocer los derechos indígenas; otros pensaban que ni siquiera sería presentada, y unos más apostaban a que sería una distinta a la consensuada, una que no modificara el modelo extractivista que afecta a los pueblos indígenas, como finalmente sucedió.

Las diversas expectativas provenían de las diversas posturas que comunidades, organizaciones indígenas y personas indígenas asumen ante esta situación. Los que participaron de la construcción de la iniciativa forman parte del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, un organismo creado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas para apoyar las políticas institucionales; los que pensaban que la iniciativa consensuada no se presentaría y si alguna se presentara sería algo distinto, formaban parte del movimiento independiente, o al menos no comulgaban con las políticas institucionales. Atrás de esas posturas se encuentran visiones específicas sobre el problema. Los primeros postulan que es posible realizar adecuaciones a la institucionalidad para incorporar los derechos de los pueblos indígenas, es decir, que estos se pueden realizar en el sistema actual de organización económica y política del Estado mexicano. Los segundos postulan que para que esto sea posible es necesario transformarlo, como se acordó en 1996 entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en los Diálogos de San Andrés.

Los hechos dieron la razón a los segundos. La Iniciativa que el presidente de la República presentó ante el Cámara de Diputados para dar comienzo a un proceso de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos indígenas y afroamericanos no fue la que se consensuó entre la Secretaría de Gobernación (SG) y el Instituto Nacional de

Pueblos Indígenas (INPI), por un lado, y por el otro, entre varias organizaciones de indígenas, con la participación de profesionistas especialistas en la materia. Es público que durante los meses de junio y julio de 2019 la SC y el INPI organizaron 52 foros regionales en 27 estados de la República, además de un foro para pueblos afromexicanos y otro para migrantes; una mesa de trabajo en Villa Hidalgo, Yalalag, Oaxaca; y dos asambleas consultivas: una en Monterrey, Nuevo León, y otra en Las Margaritas, Chiapas. Según información oficial, en dichos foros participaron 27 mil personas, 14 349 de ellas en su carácter de autoridades indígenas.

Además de los anteriores eventos, en agosto de 2019 se organizó un Foro Nacional donde acudieron 649 miembros de la comisión de seguimiento nombrada en los foros regionales, mismo que tuvo como objetivos presentar los resultados obtenidos en los foros, consensuar los contenidos fundamentales de cada eje temático y adoptar los acuerdos para dar seguimiento al proceso de reforma ante las instancias correspondientes del poder ejecutivo y el poder legislativo federal. Para esto, los participantes y organizadores nombraron un comité nacional de enlace surgido de entre ellos mismos e integrado por 110 participantes. Las propuestas y conclusiones de este proceso de consulta fueron entregadas al presidente de la República en dos ocasiones: una el 9 de agosto de 2019 en la ciudad de Durango, en ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, y otra el 28 de septiembre de 2021, en territorio yaqui. A ninguna dio respuesta y al final las ignoró. Presentó, en cambio, una iniciativa de reforma constitucional distinta.

La propuesta elaborada en este proceso de consulta se decantaba por la reforma de diecisiete artículos de la Constitución Federal para reconocer o adecuar derechos ya reconocidos, como

la libre determinación en su modalidad de autonomía en los niveles comunitario, municipal y regional; el acceso a la justicia y utilización de los sistemas normativos indígenas en la solución de sus conflictos internos; la representación política de los pueblos ante los poderes legislativos, estatales y federal; el control de sus territorios por los pueblos y comunidades indígenas y el uso y manejo de sus recursos naturales; el derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada en asuntos que pudieran afectar sus derechos, el desarrollo, bienestar y economía indígena, con carácter intercultural y sostenible; la protección de su patrimonio cultural —tangible e intangible—; educación indígena e intercultural; salud y ejercicio de la medicina tradicional, y el acceso a medios de comunicación indígena, comunitaria e intercultural.⁴ Curiosamente, aunque los participantes apoyaban las políticas neoindigenistas, formularon una propuesta que se acercaba a la de quienes proponen un cambio de régimen en los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el presidente no retomó esa propuesta.

Varios de los derechos que la propuesta consensuada en los foros de consulta organizados por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ya se habían reconocido desde el 14 de agosto de 2001, cuando se intentó cumplir con los Acuerdos de San Andrés firmados con el EZLN y se buscaba modificarlos para su mejor operatividad, como en los casos de la autonomía, el acceso a la justicia, la utilización de los sistemas normativos indígenas en la solución de conflictos internos, el

4. Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano*, México. Ver en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646200/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>

desarrollo y bienestar, la educación y la salud. Propuestas novedosas eran la incorporación de la representación política, el control de sus territorios, el derecho a ser consultados, la protección de su patrimonio y la construcción de un sistema de comunicación propio, adecuado a sus necesidades. Además, en un contexto de desarrollo extractivista, estos derechos resultaban estratégicos, pues aunque no detenían el extractivismo, para poder llevarlo a cabo sus promotores tenían que negociar con los pueblos. La propuesta reformaba 7 artículos de la Constitución Federal y adicionaba 12, introduciendo modificaciones a 19 artículos.

Lamentablemente, como se ha dicho, el presidente de la República no presentó como Iniciativa la propuesta que se consensó de esa manera, ni siquiera la tomó como base para elaborar la suya. Sólo retomó algunos aspectos secundarios de ella y dejó fuera los sustanciales. Dicho de otra manera, fue una iniciativa no consultada con los pueblos y comunidades interesadas, como si no tuvieran nada que decir sobre su futuro; o, peor aún, no tuvieran capacidad para hacerlo. Uno de los contenidos incorporados fue el de convertir a los pueblos y comunidades indígenas de sujetos de interés público a sujetos de derecho público. Además de lo anterior, la iniciativa presidencial reconocía los sistemas normativos indígenas, el uso de las lenguas, la educación intercultural y la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los programas educativos, el derecho a la salud, la medicina tradicional, el acceso a medios de comunicación; derechos que, es necesario decir, ya estaban en la Constitución, por lo que más que un reconocimiento fue una modificación de lo existente. Todos los derechos enunciados son muy importantes para la vida de los pueblos y comunidades

indígenas y afromexicanas, pero de los reconocidos en la reforma del 3o de septiembre del 2024, ninguno es de los estratégicos para la coyuntura en la que tienen que defenderse del saqueo de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios; para ello resulta importante constituirse en sujetos políticos, es decir, reconstituirse para superar la división que en ellos se ha propiciado desde el Estado y otros grupos de poder.

Lo novedoso de la Iniciativa es el derecho a la consulta previa, libre e informada, pues la Constitución Federal solo contemplaba este derecho en la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo y sus correspondientes estatales y municipales; la protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual colectiva sobre ellos; el reconocimiento del trabajo comunitario; y los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres —que, dicho sea de paso, no son solo derechos indígenas, porque son individuales y los trascienden—. Pero aquí también vale la pena decir que el derecho a la consulta ya estaba reglamentado por la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en nuestro país por la emitida por los tribunales colegiados y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que el patrimonio cultural ya se encuentra en la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, y con la reforma se elevó a rango constitucional queda limitado en relación a la regulación internacional. A diferencia de la propuesta de reforma elaborada en los foros de consulta, que proponía modificar varios artículos constitucionales, ésta se limita a uno. La iniciativa presidencial solo proponía modificar un artículo, el 2° constitucional.

La Iniciativa presidencial siguió el proceso normal de una reforma de esta naturaleza. Fue enviada a las comisiones corres-

pondientes de la Cámara de Diputados, quienes la analizaron y formularon una minuta, sin cambios sustanciales a la iniciativa del presidente de la República, la cual se presentó al pleno de ese órgano legislativo, quien, el 18 de septiembre, la aprobó también sin modificaciones y por unanimidad de todos los partidos. El día 18 de septiembre fue remitida a la Cámara de Senadores quien a su vez la envió a las comisiones correspondientes; después de analizarla. Sus integrantes también aprobaron una minuta sin cambios y la presentaron al pleno, que la votó y aprobó en sus términos, también por unanimidad. Después de esto fue remitida a las legislaturas de los estados de la República, donde fue refrendada por 26 de ellos y con esa mayoría regresó al Congreso de la Unión, donde fue validada el 29 de septiembre de 2024, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de septiembre del 2024.

La unanimidad de los partidos políticos en la aprobación de la iniciativa del presidente de la República para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos se ha presentado por sus impulsores como una voluntad política, que por fin, después de doscientos años de creado el Estado mexicano, reconoce los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. No hay tal. Como se ha explicado en párrafos anteriores, la iniciativa presidencial fue muy estrecha en su alcance y contenido, inclusive con la propuesta formulada en los foros que el mismo gobierno organizó para tal efecto. En ese sentido, la unanimidad de los miembros del Congreso de la Unión deriva de que los derechos que se reconocen no afectan los intereses de sus representados, en muchos casos los empresarios que se benefician de los recursos naturales que existen en los territorios indígenas. En

esas condiciones, para ellos resultaba más beneficioso apoyar que no hacerlo, porque les daba legitimidad a todos.

Todavía más, se puede decir que muchos diputados y diputadas, senadores y senadoras no supieron lo que votaron, limitándose a obedecer las indicaciones de sus dirigentes de bancada y de partido. Una prueba de ello es que después de la votación en la Cámara de Diputados, varios de ellos y ellas subieron a la tribuna a festejar portando los nombres de pueblos indígenas, entre los que incluyeron nombres de algunos inexistentes, como el tarahumara, el huasteco y el tecos. Si no sabían quienes eran los pueblos a los que se les reconocían derechos, menos iban a saber qué derechos se les estaban reconociendo. Se volvía a repetir, como en las reformas del siglo XX, una muestra de racismo disfrazada de buena voluntad. En la práctica repite el gatopardismo institucional: reconocer derechos solo si no se pueden ejercer y si se puede, que no trastoquen la situación existente. Hubo otros legisladores que sí estaban al tanto de lo que votaron pero es seguro que no coincidían con el reconocimiento que se estaba haciendo, porque en funciones anteriores a la ocupación de sus cargos habían tenido oportunidad de respetarlos y los violaron. Son los casos en que comunidades indígenas de Oaxaca demandaron la entrega del presupuesto que por ley les corresponde y no fueron atendidas; o el de varios estados de la República por los que se debió legislar en materia de derechos políticos y tampoco fue llevado a cabo; a pesar de que en ambos casos existió una orden de los tribunales federales.

De manera general, se puede afirmar que la reforma tiene dos tipos de cambios. Los primeros corresponden a los derechos nuevos incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentran el recono-

cimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, el derecho a la consulta, la preservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural, el desarrollo integral, la práctica y fortalecimiento de la medicina tradicional y la ampliación de los derechos lingüísticos ya reconocidos en la reforma del 2001. Los otros cambios se refieren a la adecuación de la redacción de derechos ya reconocidos: entre ellos se encuentran la definición de los pueblos indígenas, que se aparta de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, y el cambio de las expresiones “usos y costumbres, normas y procedimientos” por “sistemas normativos indígenas” y “jurisdicción indígena”.

La presente obra consta de dos partes. En la primera se presenta un análisis sobre la manera en que se trataron los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en las constituciones de México hasta la reforma del 2001. Dicho de otra forma, es la historia de sus derechos en las constituciones de México. En la segunda parte, se analizan los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos después de la reforma del 30 de septiembre del 2024, incluyendo los derechos que quedaron intactos y los que se agregaron o modificaron. Hemos decidido comenzar explicando cómo se regulan los derechos humanos en nuestro país, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ como

5. El nombre oficial es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también es aceptable nombrarla Constitución Federal —en oposición a las Constituciones de las entidades Federativas— o Carta Magna, porque teóricamente sobre ella no existe ninguna norma de mayor jerarquía. Constitución Política, porque ahí contiene las bases de nuestra organización como Nación mexicana, o simplemente Constitución. Aquí las nombramos de manera indistinta.

en los tratados internacionales, lo que técnicamente se conoce como *bloque de constitucionalidad*. De igual manera nos ocupamos no solo de normas que regulan los derechos, sino también de principios que las permean, explicando cómo operan cada uno y cómo están constituidos en la última reforma. Se trata de conocer el contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos en la actualidad.

Después de la explicación del bloque de constitucionalidad y la función de las normas y principios constitucionales, explicamos los sujetos titulares de los derechos que, según la Constitución Federal, son de cinco tipos: los pueblos indígenas, las comunidades indígenas, los pueblos afromexicanos, las comunidades afromexicanas y las comunidades equiparables. No son los únicos sujetos titulares de derechos, existen otros, aunque no estén en la Constitución Federal. Es el caso de los municipios indígenas que existen no por disposición de una norma constitucional o de algún tratado internacional, sino porque así lo decidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace años, o así lo establecen algunas constituciones estatales, como la de Morelos. También explicaremos la forma en que esto ha sucedido y en qué consiste.

Luego nos ocupamos del contenido y alcance de los derechos, comenzando por la autonomía, explicamos qué es y en qué consiste; seguimos con la elección de autoridades y representantes propios; la elección de representantes ante los Ayuntamientos en los municipios donde haya población indígena; la impartición de justicia aplicando sus sistemas normativos, y los límites en el ejercicio de este derecho; la protección del patrimonio cultural, material e inmaterial, incluyendo la propiedad intelectual colectiva sobre dicho patrimonio; el uso, desarrollo y preservación de sus lenguas; la participación en la construcción

de diseños educativos propios; el desarrollo, práctica, fortalecimiento y promoción de la medicina tradicional; la conservación y preservación de su hábitat y su bioculturalidad; el acceso preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan; el acceso a la justicia ante los órganos del Estado y las condiciones para hacerlo; el derecho a la consulta y al desarrollo.

El análisis de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la Constitución Federal se hace desde un punto de vista normativo, es decir, analizando la norma constitucional y su alcance, de acuerdo con los métodos que la ciencia jurídica ofrece. Esto no impide que cuando sea necesario se recurra a los tratados internacionales que regulan la misma materia, pues, como se explica en el siguiente apartado, las disposiciones constitucionales y las de los tratados internacionales, cuando regulan la misma materia, deben interpretarse armonizando su contenido. De igual manera, cuando se busque la incidencia que la norma puede o no tener en la sociedad, se recurrirá a datos sociológicos o antropológicos.

Esperamos con esto contribuir al conocimiento de la manera en que, históricamente, el Estado mexicano ha tratado los derechos de los pueblos indígenas y, en consecuencia, a los indígenas mismos: en una primera etapa, la que va de la formación del Estado hasta finales del siglo XIX, se les mencionó para invisibilizarlos; en una segunda etapa, entre la Constitución de 1917 y la reforma de 1992, se les reconocen derechos para controlar el auge del movimiento indígena, igual que lo hicieron la mayoría de los Estados latinoamericanos. Así el Estado y los poderes económicos han podido seguir adelante con sus reformas estructurales y, en la última, que va de la reforma del 2001 a la de 2024, se les reconocen derechos que no perturben el buen

avance del neoliberalismo y sus planes de acumulación por la vía del saqueo de los recursos naturales.

Si entendemos esto, podremos entender también que para que los derechos de los pueblos indígenas puedan ser una realidad, hay que modificar la estructura del Estado y establecer una nueva relación con ellos: democrática, incluyente, solidaria, como se pactó en los Acuerdos de San Andrés entre el EZLN —y a través de él con todos los pueblos indígenas— y el gobierno federal. Pero para que eso sea posible hay que contar con un movimiento indígena y social robusto que empuje dicha modificación.

Historia

Los derechos indígenas en las constituciones de México

La fundación del Estado y los pueblos indígenas

Si las constituciones políticas contienen la estructura de los estados a los que dan forma, podemos hablar de las constituciones políticas del Estado mexicano a partir de la Independencia, aunque para su mejor comprensión debería recuperarse el contenido de los documentos anteriores a ésta. Así, debemos analizar la cuestión de los derechos indígenas y su reconocimiento en las constituciones mexicanas no como un asunto de ahora, sino uno bastante añejo. Está unido a las luchas independentistas de la población de la Nueva España por separarse de la Corona española y formar un nuevo Estado, pasando por los "períodos de anarquía" y la consolidación del "nuevo orden", luchas en las cuales los pueblos indígenas aportaron una gran cuota de sangre. Sin embargo, cuando se diseñó el modelo de organización política que prevalecería en el país, fueron ignorados por completo por el grupo social dominante que asumió el poder.

También debemos tener presente que a pesar de las promesas contenidas en las proclamas con las que se llamaba a los pueblos indígenas a luchar por la Independencia —sobre todo las de Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, líderes de las insurrecciones independentistas que prometían devolverles la libertad, terminar con las castas y devolverles sus tierras⁶— la exclusión de los pueblos indígenas en el diseño de la Nación comenzó desde los acuerdos para consumar la Independencia. En el Plan de Iguala, propuesta surgida del viejo orden para poner fin a la guerra que ya alcanzaba once años —desde 1810 hasta 1821— se estableció la igualdad de todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, reconociendo a todos como ciudadanos con igualdad de derechos: no obstante, se ignoraba la existencia de los pueblos indígenas.

Pero la realidad era más compleja y el poder constituyente no podía eludirla tan fácilmente, pues aparecía por donde menos se lo esperaba. En el Acta Constitucional de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824⁷ se estableció como facultad del Poder Legislativo “[...] arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios”, disposición que se reiteró en el artículo 50, fracción XI, de la primera Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.⁸ Que la cuestión indígena se tratara en los dos documentos fundan-

6. Jesús Silva Herzog, *De la historia de México (1810-1938). Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, Siglo XXI editores, México, 1985, pp. 12-16.

7. Felipe Ramírez Tena, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima edición, Porrúa, México, 1997, p. 156.

8. *Ibidem*, p. 174.

tes del Estado mexicano nos habla de la importancia que tuvo su existencia, pero no se hacía para considerar a los indígenas como parte de la población, sino como algo ajeno, equiparándolos a las naciones extranjeras.

Pero había más. No solo se les ignoraba como parte de la población mexicana sino se ignoraban los derechos que la Corona española les había reconocido. Uno de ellos fue la existencia, sobre todo en la parte del Anáhuac, de pueblos o Repúblicas de Indios, a los cuales se les reconocieron ciertos derechos, como tener sus propios gobiernos electos según sus propias costumbres y asimismo derechos como la propiedad de tierras y aguas.⁹ Por la parte de Aridoamérica, al norte de la Nueva España, las autoridades coloniales habían firmado tratados de paz con varios pueblos, sobre todo de la parte más septentrional del territorio. Entre otros, los de 1785 y 1786, firmados entre los rebeldes comanches y los gobernadores de Texas y Nuevo México, cuando estos formaban parte de la Nueva España, así como con apaches mescaleros y lipanes, que trajeron a la región una relativa paz;¹⁰ el tratado de paz con los jicarillas, en 1723; las capitulaciones con los lipanes entre agosto de 1749 y enero de 1799; los tratados de paz con los mescaleros de junio de 1781, ratificados y ampliados el 5 de septiembre y en mayo de 1787; las gestiones de paz con los gileños entre 1775 y 1789; el tratado de paz

9. Emilio Kourí, "Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez", en Emilio Kourí (coordinador), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de "Los grandes problemas nacionales"*, El Colegio de México/Centro Katz, The University of Chicago, Colección Jornadas 156, México, 2009, pp. 266-270.

10. Cuauhtémoc Velasco Ávila, *Pacificar o negociar. Los acuerdos de paz con apaches y comanches en las provincias internas de Nueva España, 1784-1792*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 2015, pp. 305-356.

con los toavayas y con los comanches el 28 de febrero de 1786 y las paces arregladas por el gobernador Juan Bautista de Anza con los navajos en 1786, y el nuevo tratado entre las mismas partes en abril de 1805, cinco años antes de que iniciara la guerra de Independencia en la Nueva España.¹¹ Los tratados formaban parte del derecho internacional o “de gentes”, como entonces se conocían, por lo que implícitamente se reconocían a los firmantes como naciones.

Los congresistas que aprobaron la Constitución que dio origen al Estado mexicano tenían clara la existencia de los pueblos indígenas y los derechos que la Corona les había reconocido, pero no estaban dispuestos a ratificarlos; de hecho, pensaban en tal reconocimiento hecho por la Corona española como el privilegio que les había impedido avanzar hacia la civilización, es decir, asumir la cultura considerada por ellos como la ideal: la de los europeos.

El 13 de diciembre de 1822, tan solo dos años antes de la aprobación la Constitución política del naciente Estado, el gobierno del Primer Imperio —representado por Francisco Azcárate, caballero de número de la Orden de Guadalupe, antiguo vocal de la Junta Suprema Gubernativa del Imperio y Consejero de Estado Honorario de Su Majestad Imperial— firmó con la nación comanche, representada por el capitán Guonique, un tratado de paz y amistad perpetua entre ambos, para lo cual se restituyeron mutuamente sus prisioneros. La Nación comanche se comprometió a resguardar la frontera del naciente Estado mexicano y defenderla ante cualquier invasión europea. A cambio de ello, la Nación comanche podría comerciar pieles en la jurisdicción de

11. Abelardo Levaggi, *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 233-260.

Béjar, y contaría con intérpretes nombrados por el emperador para que se relacionaran directamente con el gobernador, el secretario de Estado y el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, es decir, como Nación. Finalmente, el tratado establecía el compromiso del emperador Agustín de Iturbide de “recibir cada cuatro años doce jóvenes para que se eduquen en esta corte, por cuenta del Imperio, en las ciencias y artes a que más se apliquen y devolverlos, cuando estén instruidos, para que la Nación de esta suerte se civilice y eduque”.¹²

Ignorando estos antecedentes, en el Acta Constitucional de la República Mexicana, el documento que dio origen al Estado Mexicano, se estableció como potestad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la nación y con las tribus de indios, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI de la primera Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.¹³

Desde el punto de vista de la composición social de nuestro país, mayoritariamente indígena en ese tiempo, esta disposición estaba fuera de contexto, no respondía a una realidad y, por tanto, no representaba ningún derecho para los pueblos indígenas, porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales, los cuales eran ajenos a la mayoría de ellos, ya que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales que desde entonces eran asediadas por la nueva clase go-

12. Filiberto Terrazas Sánchez, *La guerra apache en México*, Costa Amic, México, 1995, pp. 184-185.

13. Bartolomé Clavero, “Teorema de O’Reilly: Incógnita constituyente en indoamérica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 44.

bernante y agredidas con leyes estatales que impulsaban su fraccionamiento. La única explicación coherente sobre la inclusión de esta disposición en la Carta Magna apunta a que fue copiada textualmente del artículo 1.8.3 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, donde el Estado reconoció estatus jurídico a los indígenas, aún bajo su tutela.¹⁴

Varios siglos después de este suceso, el filósofo Luis Villoro explicó lo que había sucedido y sus consecuencias:

El Estado nacional se funda en la idea de un poder soberano único sobre una sociedad supuestamente homogénea, que se compondría de individuos iguales en derechos, sometidos a un mismo orden jurídico. Su ideal profesado es el de una nación de ciudadanos que se ligan voluntariamente por un convenio político. El Estado-Nación es visto como el resultado de la voluntad concertada de individuos autónomos. Supone, por tanto, la uniformación de una sociedad múltiple y heterogénea y la subordinación de las diversas comunidades, detentadoras de diferentes derechos, al mismo poder central y al mismo orden jurídico.¹⁵

No solo eso, el naciente Estado independiente asumió para sus divisiones administrativas las mismas que había creado la Colonia, separando a los pueblos indígenas para dividirlos y desarticular sus estructuras políticas, reduciendo al máximo, cuando no desapareciendo, su capacidad de ejercicio de poder. El *altépetl* de los

14. *Ibidem*.

15. Luis Villoro, *Ensayos sobre indigenismo. Del indigenismo a la autonomía de los pueblos indígenas*, edición y estudio introductorio de Ambrosio Velasco Gómez, Biblioteca Nueva, México, 2017, p. 169.

pueblos nahuas, o el *yuhuitayu* de los ñuú savi, como las estructuras de otros pueblos, no encontraron espacios públicos dónde desarrollarse y quedaron olvidados. Se impuso la concepción del estado moderno de los criollos y se ignoraron las estructuras propias de los pueblos, quienes se refugiaron en las comunidades como única forma de resistencia. En el pacto político constitutivo del naciente estado “no entraron para nada los pueblos indios. Nadie los consultó respecto de si querían formar parte del convenio. Sin embargo, acabaron aceptándolo. Unos de buena gana, otros con las armas en las manos. Quienes se rebelaron fueron vencidos, los demás acabaron percatándose de que les convenía más aceptar la nueva asociación política”.¹⁶

Esta situación ha dado pie a que varios investigadores de la historia y las sociedades indígenas, después de profundos estudios de caso, lleguen a la conclusión de que, después de lograda la independencia de la Nueva España con respecto a la Corona española, los criollos iniciaran una segunda conquista sobre los pueblos indígenas, “tan devastadora como la conquista original del siglo XVI”.¹⁷ Los pueblos resistieron hasta donde pudieron, acomodando su vida a la nueva situación, pero cuando sintieron que su existencia peligraba, volvieron a las armas, mismas que habían usado para luchar al lado de sus nuevos colonizadores cuando buscaban liberarse del dominio español.

16. *Ibidem*, pp. 169-170.

17. Nancy Farris, *La sociedad maya bajo el dominio colonial*, Alianza, Madrid, 1992, p. 257. También Marcello Carmagnani, *El regreso de los dioses. El proceso de la reconstrucción de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 230.

Los pueblos indígenas en las constituciones estatales del siglo XIX

La declarada igualdad de todos los individuos del país, incluyendo a los indígenas, considerados individual y no colectivamente, no quedó solo en el nivel federal, las entidades federativas o departamentos —según fuera federalista o centralista el régimen—elaboraron una muy diversa legislación, que algunas veces tutelaba a los individuos indígenas sin reconocerles plenamente sus derechos y en la mayoría de los casos los violentaba, sin que ello quitara el sueño ni a los liberales ni a los conservadores, quienes siempre los consideraron un lastre para el progreso de la Nación. Si no los exterminaban, era porque les servían de mano de obra barata para impulsar el país que ellos estaban diseñando. El mejor indio era el indio invisibilizado. Unos cuantos ejemplos pueden servirnos para ilustrar la anterior aseveración.

En el estado de Oaxaca el debate sobre los derechos indígenas se remonta a tiempos anteriores a la formación del Estado mexicano. La Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca, antecesora de su primera Constitución, ya reconocía en su artículo primero que el estado se componía “de todos los pueblos y partidos que antes formaban la provincia de ese nombre”. La disposición se retomó el 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del Estado, la cual estableció en su artículo 5° que para la administración del mismo se dividía en departamentos, partidos y pueblos; estos últimos serían administrados por ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que su población llegara a tres mil “almas” o que sin tenerlas contaran con suficiente ilustración, industria y otras circunstancias particu-

lares que los hicieran merecedores de contar con ese tipo de autoridad.

En alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, el artículo 161 del código fundamental del estado establecía: “En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de República, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse, con proporción al vecindario”.¹⁸ De esta forma, el estado de Oaxaca reconocía la organización que desde la época de la Colonia asumieron los pueblos indígenas para resistir la opresión española.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Occidente —compuesto por lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa—, aprobada el 12 de noviembre de 1825, también contenía varias disposiciones referentes a los indígenas. Su artículo 4^o prohibía la esclavitud, “así como el comercio y venta de indios de las naciones bárbaras”, estableciendo que una ley secundaria podría determinar la indemnización que correspondiera a las personas que se vieran perjudicadas con ello. La libertad de los indígenas tenía un precio, pero los únicos que podían beneficiarse de él eran sus antiguos propietarios.

El artículo 21 de la misma Constitución estableció la igualdad de todos los hombres sin importar sus diferencias étnicas, lo cual no fue impedimento para que la fracción VI del artículo 28 determinara como una causa de la suspensión de los derechos ciudadanos “tener costumbre de andar vergonzosamente desnudo”, en alusión a la manera de vestir de los pueblos indí-

18. Gustavo Pérez Jiménez, *Las constituciones del estado de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1959, p. 92.

genas que habitaban en el estado. Para evitar algún descontento de los perjudicados con tal norma jurídica, el mismo poder que la dictó prescribió que no tendría efecto hasta el año de 1850. Seguramente en este tiempo pensaban cambiar los hábitos de los indígenas por los suyos.

Finalmente, dicha Constitución, por disposición contenida en su artículo 109, fracción XVIII, facultó al Congreso del Estado y a su Comisión Permanente para “arreglar el trámite de los terrenos de los ciudadanos indígenas, terminar sus diferencias conforme a sus circunstancias y al sistema actual de gobierno”. En otras palabras, convertir en pequeñas propiedades las tierras que los pueblos poseían en colectivo. Esta disposición se complementó con otra que le seguía, por virtud de la cual el Congreso también podía “dar reglas de colonización conforme a las leyes”¹⁹, las cuales incluirían la ocupación de tierras que no estuvieran debidamente acreditadas por personas ajenas a las comunidades, despojando a los pueblos de ellas.

Para dar cumplimiento a lo estipulado en la Constitución del Estado, el Congreso dictó varias disposiciones que en apariencia buscaban crear condiciones para el ejercicio de los derechos de los indígenas, cuando en realidad buscaban violentarlos para romper el régimen de autonomía que conservaban y con ello minar el sistema comunal de propiedad sobre sus tierras, localizadas generalmente en los valles más fértiles, lo que las volvía apetecibles para los colonos blancos, deseosos de fincar en ellas sus ranchos y haciendas.²⁰

19. Héctor R. Olea, *Sinaloa a través de sus constituciones*, UNAM, México, 1985, pp. 37-88.

20. José Antonio García Becerra, *El estado de Occidente: Realidad y cisma de Sonora y Sinaloa, 1824-1831*, Colegio de Bachilleres de Sinaloa y Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Sinaloa, México, 1996, p. 98.

Años más tarde se expidieron leyes y se tomaron medidas para poner en ejecución el mandato constitucional. El 5 de noviembre de 1827 se publicó un decreto en el cual se establecía que “los indios disfrutaran de la gracia de exención de alcabalas de las ventas que hagan de géneros, frutos y efectos de su personal industria y trabajo.”²¹ Con esta medida se pretendía desarraigar a los indígenas de sus tierras y mantenerlos en la ciudad. En febrero del año siguiente se decretaron otras medidas con fines similares. Se estatuyó la creación de un partido con ocho pueblos yaquis, con cabecera en el presidio de Buenavista, donde se estableció un municipio; se impulsó la reedificación de templos y la asignación de párrocos para el adoctrinamiento, y milicias para vigilar la seguridad pública “y consolidar la tranquilidad de los pueblos”.

El paso trascendental se dio el 30 de septiembre de 1828 al aprobarse la Ley para el Gobierno Particular de los Pueblos Indígenas.²² El título sugiere que por fin se respetaría el derecho de los pueblos a conservar sus propias formas de organización y gobierno.

Pero la realidad fue distinta. En su artículo primero establecía que “el gobierno cuidará escrupulosamente de que los indígenas sean garantizados en el ejercicio de sus derechos de igualdad, libertad, propiedad y seguridad [...] para que en toda elección sean llamados a votar y ser votados, bien para los empleos consejiles o cualesquiera otro que sean capaces de desempeñar”; lo cual en realidad no constituía un derecho, pues no podían mantener su propio gobierno, más bien se les llamaba a incorporarse a las es-

21. *Ibid.*

22. Decreto N° 88 del 30 de septiembre de 1828, en José Antonio García Becerra, *op. cit.*, pp. 102-103.

estructuras estatales. Otro "derecho" en ella contemplado era que los indígenas, como cualquier otro ciudadano, serían tomados en cuenta para integrar la milicia del estado y para el desempeño de empleos de jefes y oficiales, desapareciendo los "capitanes de guerra y los demás cargos militares existentes entre Yaquis, Mayos, Ópatas y Pimas". Una obligación presentada en forma de derecho acompañada de una medida para dismantelar sus instituciones organizativas propias.

En materia educativa, la ley contemplaba que habría escuelas de primeras letras en todos los pueblos "si fuera posible", en ellas deberían existir "buenos preceptores adictos al sistema", es decir, que no simpatizaran con los indígenas. Además de enseñar a leer, escribir y contar, los deberían instruir en los principios de la religión católica y de sus derechos civiles y políticos. En ese mismo sentido, se escogería entre los indígenas que supieran leer y escribir uno de cada tribu para enviarlos a Guadalajara o México, "a instruirse en el método de la enseñanza por el sistema lancasteriano, para que vuelvan a enseñarlo a sus compatriotas con la calidad de preceptores". La ley no olvidaba a las mujeres y, así, disponía que se establecieran, donde se pudiera, "escuelas para la enseñanza de las niñas, á quienes á más de leer y escribir, se les enseñará á coser, labrar o bordar, y todo el aseo propio de su *secso*".²³ Estas disposiciones buscaban la desaparición de las culturas de los pueblos indígenas para que sus integrantes asumieran la cultura dominante, llamada nacional sin serlo.

Junto con la anterior ley se aprobó la Ley para el Repartimiento de Tierras de los Pueblos Indígenas, reduciéndolas a Propie-

23. *Ibid.*

dad Particular.²⁴ Como en el caso previo, se simuló protección a los derechos indígenas cuando en realidad se les despojada de ellos. En sus primeros artículos establecía la obligación del gobierno de dar amparo y protección a los indígenas para que se les restituyeran o reemplazaran los terrenos de los que habían sido despojados de manera violenta o a título vicioso, para establecer enseguida disposiciones en contra de la propiedad comunal.

El 14 de octubre de 1830 el Estado de Occidente se fraccionó dando origen a lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa. En la primera Constitución de Sonora como estado soberano también se introdujeron algunas referencias a los indígenas. En la exposición de motivos las autoridades se lamentaban por la situación del estado. Su diagnóstico era que estaba "entronizada la ignorancia, reducidos a escombros y cenizas los más de sus pueblos y haciendas por efecto de la guerra desoladora que estalló en su interior el 25 de octubre de 1825, rodeada de una multitud de tribus indígenas incivilizadas, amenazados por los bárbaros de las partes más altas, sin fuerza, sin comercio considerable, falto de intelectos hacendarios y obstruidas o paralizadas casi todas las fuentes de su prosperidad."²⁵

En otras palabras, para la clase gobernante el atraso de la entidad era culpa de los indígenas y a fin de superarlo se tomaron medidas. El artículo 36 de la Constitución otorgó facultades exclusivas al Congreso para "dictar leyes y reglamentos para establecer el gobierno interior de los pueblos de indígenas, de la

24. *Loc. cit.*

25. Manuel Corbalá Acuña, *Sonora y sus constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992, pp. 29-59. Cuauhtémoc Hernández Silva, *Insurgencia y autonomía: Historia de los pueblos yaquis, 1821-1910*, CIESAS/INI, Colección: Historia de los pueblos indígenas de México, México, 1996, p. 88.

manera más análoga y conveniente a su situación, circunstancias y costumbres; arreglar los límites de sus terrenos y dictar cuanto crea conducente a terminar sus diferencias”. Complementaba esta disposición el contenido del artículo 59, el cual preveía que “para el establecimiento de las autoridades locales de los pueblos indígenas, el Congreso se arreglará a sus circunstancias, exceptuándolas, si conviniese, de algunos o algunas de las bases que se prescriben en los artículos precedentes.”²⁶ Los artículos a que hace mención estaban referidos a la organización de los ayuntamientos.

Lo mismo puede decirse del estado vecino. La Ley de Colonización del Estado de Chihuahua, promulgada el 26 de mayo de 1825, ordenó en su artículo 21 que los terrenos despoblados que pertenecieran a los pueblos indígenas se repartieran gratuitamente entre los miembros de los propios pueblos que carecieran de ellos, y en caso de que todos los tuvieran se vendieran y con su producto se constituyera un fondo de la comunidad. La propia ley prescribió que las tierras baldías de la Alta Tarahumara se poblaran con colonos que instruyeran y civilizaran a los indios. Otra ley, promulgada el 10 de octubre de 1833, ordenó que se respetaran las tierras que se habían concedido a los indios, debiendo repartirse en parcelas, incluyendo entre los beneficiados a las demás “castas que estuviesen enlazadas con los indios de cada pueblo.”²⁷

Igual suerte corrieron las tierras de las comunidades indígenas de Veracruz, cuya repartición se ordenó en el año de 1826;

26. *Op. cit.*

27. Moisés González Navarro, “Instituciones indígenas en el México independiente”, en Alfonso Caso y otros, *La política indigenista en México*, Tomo I, Primera reimpresión, INI-Conaculta, 1991, pp. 221-222.

un año antes, el gobierno de Zacatecas había hecho lo mismo con las tierras del fondo legal de los ayuntamientos, medida que fue ratificada el 30 de mayo de 1834. Puebla no se quedó atrás y en el año de 1828 decretó la repartición de aguas y tierras del común, aunque la medida nunca llegó a publicarse.²⁸

Otro caso importante se dio en el estado de Jalisco. Ahí el desmembramiento de los territorios y el despojo de las tierras de los pueblos indígenas se vivió con bastante intensidad antes de la Independencia de México y continuó después de ella. El 27 de febrero de 1821 se publicó una Instrucción para la división de las tierras en forma de propiedad privada; el 8 de marzo se puso en vigencia un reglamento sobre la materia que databa de 1794 y un artículo sobre la materia de las Cortes de Cádiz de 1812, relativo al mismo asunto.

La Diputación Provincial de Guadalajara intentó poner orden entre tantas disposiciones y el 5 de diciembre de 1822 promulgó una Instrucción para el arreglo de los Ayuntamientos de su Distrito, en el uso de los terrenos comunes en el fondo legal de cada pueblo. Diversos artículos de este documento hacían referencia a la adquisición del dominio pleno de las parcelas indígenas ocupadas dentro de la zona fincada, es decir, de solares. El primero de ellos expresaba que “ningún indio será perturbado en la posesión en que esté de sus tierras, sean muchas o pocas, grandes o pequeñas, adquiridas por compra, repartimiento, cambio, donación, herencia u otro justo título, sea que las cultive por sí mismo, las tenga ociosas o las haya dado en arrendamiento”. Distinto era el contenido del artículo siguiente que expresaba: “Todas las demás tierras del común se arrendarán

28. *Ibid.*, p. 222.

en subasta pública, rematándose en el mejor postor.”²⁹ La ley, como se ve, solo protegía la propiedad privada de los indígenas, como cualquier otra, al mismo tiempo que atentaba contra la propiedad colectiva de los pueblos a la cual pertenecían las personas cuyos derechos decía proteger.

El primer Congreso Constitucional del Estado de Jalisco votó el 12 de febrero de 1825 el decreto 2, que en su artículo 1^o establecía: “A los antes llamados indios se declaran propietarios de las tierras, casas, y solares que poseen actualmente en lo particular sin contradicción en los fundos legales de los pueblos o fuera de ellos”.³⁰ Con esta disposición la máxima representación del poder, desconocía primero la existencia de los pueblos indígenas y después reconocía la propiedad de sus integrantes; aunque no dentro y fuera del fundo legal, como originariamente dispuso, sino solo dentro, pues así lo mencionaba la legislación reglamentaria, reduciendo lo que disponía otra norma superior.

Otro decreto, el 481, con fecha del 26 de marzo de 1833, proclamó que “los ayuntamientos constitucionales, desde su instalación sucedieron a las comunidades de indígenas en todas sus propiedades que a éstas pertenecían por cualquier título, menos en aquellas que se redujeron a dominio particular.”³¹ Se pretendía, asimismo, que para el 31 de diciembre de 1834 todos los propietarios recibieran sus títulos de propiedad y los ayuntamientos incorporaran a su patrimonio las tierras y fincas que les tocaban, después de despojar a los indígenas.

29. Jean Meyer, *La tierra de Manuel Lozada*, CEMCA/Universidad de Guadalajara, Colección de documentos para la historia de Nayarit, México, 1989, pp. 37-38.

30. *Ibid.*

31. *Loc. cit.*

Si mal les iba a los indígenas con los liberales en el poder, con los conservadores no les iría mejor. El 17 de abril de 1849 el Congreso del Estado publicó el decreto 121, que en su primera disposición expresaba que “las fincas rústicas y urbanas compradas por los indígenas, y las adquiridas por cualquier justo y legítimo título, que hasta el día se conozcan con el nombre de comunidades, son propiedad de ellos desde el 29 de septiembre de 1828 que se publicó el decreto 151 y demás concordantes”. Congruente con esto, el artículo tercero del decreto reconocía que “los indígenas son, en consecuencia, partes legítimas para reclamarlas a fin de que se les apliquen y dividan respectivamente en los términos que dispone la presente ley”. En el mismo documento se pretendía que ese mismo año terminara el problema agrario, pero para 1852 todavía no tenía visos de cumplirse.

El 20 de octubre de 1853 los poderes departamentales consultaron a los centrales para saber qué tan válida seguía siendo la legislación jalisciense aprobada durante los gobiernos liberales y la respuesta les llegó el 3 de diciembre de ese mismo año. En ella se decía:

...cuando se proyectó en el Departamento de Jalisco repartir a los indígenas las tierras de comunidad se trató de hacerles un beneficio libertándoles de cierta especie de tutela a que estaban sujetos. Pero la experiencia ha enseñado que esta medida ha producido resultados enteramente contrarios y que los indígenas ni gozaban los provechos de los bienes de comunidad ni lograban la propiedad particular de los mismos bienes que han ido desapareciendo pasando a manos codiciosas y rapaces. [...] Sería imposible —seguía explicando la respuesta— hacer una variación respecto a las enajena-

ciones que se hayan hecho hasta el día y esto es cosa que ya no tiene remedio, pues por el contrario, sería peor el mal que se hiciera queriendo destruir lo practicado. Mas por el contrario, si se dejaran correr las cosas por el camino que señala el Departamento de Jalisco, no se haría más que continuar el desorden que tan claramente demuestra aquel gobierno.

Después de esta interpretación, propuso adoptar un “medio prudente” para atender el asunto, mismo a que su juicio debía consistir en derogar el decreto del 17 de abril de 1849 dejando subsistentes los actos practicados conforme a él hasta fecha en que se llevara a cabo.³² El gobierno local hizo caso omiso de la recomendación del centro y el 30 de enero de 1854 dio la orden de continuar repartiendo “sin abuso”. El 31 de julio del mismo año, el presidente de la República, Antonio López de Santa Anna ordenó restituir a los pueblos, villas y ciudades las tierras usurpadas, y un mes después, el 30 de agosto, giró una orden contraria suspendiendo el repartimiento. Después vendría la Revolución de Ayutla y con ella una nueva Constitución Federal que pondría fin al problema, desconociendo el derecho de los indígenas a existir como pueblos con derechos colectivos.

El estado de Chiapas fue otro caso interesante, donde bajo pretexto de protección a los derechos indígenas, en realidad se violentaron. Una ley promulgada por el Congreso Constituyente el 18 de agosto de 1824, que establecía las bases para la enajenación de las tierras indígenas, fue el modelo para que el Congreso chiapaneco promulgara la propia, el 1º de septiembre de 1826. Aduciendo la necesidad de sacar a la agricultura del abandono

32. *Ibid.*

en que se encontraba, en dicha ley se estableció que “todos los terrenos baldíos o nacionales y de propios, excepto los ejidos de los pueblos, se reducirán a propiedad particular.” Para ello los terrenos baldíos y nacionales serían “denunciados ante los Prefectos y Subprefectos, y vendidos por los mismos en grandes o pequeñas porciones o dinero contado o a plazo cierto bajo de buenas finanzas. Si no se pudieren enajenar así, se darán a censo reservativo, y en este caso el capital podrá ser redimido en parte, y el censatario pagará, entre tanto no adquiera la propiedad absoluta del terreno, la pensión moderada de dos por ciento de los que reconociere, y el uno y medio, si hiciese casa y poblare la suerte”. Asimismo, los terrenos propios serían “vendidos o dados a censo reservatorio conforme al artículo anterior por los respectivos Ayuntamientos, si fueren baldíos o no estuvieren poseídos con título hábil. Si estuvieren con dicho título, pagarán los poseedores el canon que anteriormente se hubieren obligado; podrán dirimir el capital en partes y adquirirán la propiedad exclusivamente según prescribe la ley”. Por último, se dispuso que “en la venta de los terrenos mencionados serán preferidos los actuales poseedores, sin admitirse pujas. Se admitirán éstas en los no poseídos”.³³

Aunque aparentemente se les protegía, en realidad las tierras de las comunidades indígenas fueron perjudicadas con este decreto, dado que podían ser declaradas ociosas más fácilmente, o porque no se podían demostrar sus derechos sobre ellas con títulos que reunieran los requisitos exigidos por la nueva le-

33. “El Congreso del estado de Chiapas decide poner en venta las tierras (supuestamente ociosas)”, en: Jan De Vos, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, CIESAS/INI, Colección historia de los pueblos indígenas de México, México, 1994, p. 250.

gislación. La situación empeoró cuando el 1^o de septiembre del año siguiente, el Congreso del Estado emitió un nuevo decreto que complementaba el anterior. En él se establecía que en tanto se establecieran los prefectos y subprefectos, el cumplimiento de la ley se sometería a los jueces de primera instancia y que el máximum del valúo de cada caballería de tierra sería de diez y ocho pesos y el mínimum de seis.

Además, en él se estipuló que “los ejidos de los pueblos se medirán antes de procederse a la venta de los baldíos comarcanos; y los parajes, que a su fertilidad u otros motivos elijan los Ayuntamientos, oyendo previamente a sus respectivos pueblos”. Entre las reglas que se adoptaron para ello se decía que “a los pueblos que tengan hasta mil almas se les designará por ejidos media legua en cuadro; a los que pasando de mil se aproximen a tres, una legua; a los que llegaren a seis, una y media; y excediendo de éste, dos leguas”.³⁴ Ahí mismo se exigía que “para tener derecho de posesión en los terrenos se necesita haberlos ocupado un año antes del 1^o de septiembre de 1826, en que se dio la ley”.

Más si con estas disposiciones las tierras indígenas no encontraban protección plena, menos la encontraron después del 19 de enero de 1844, cuando el gobernador del estado las modificó para simplificar y reducir los requisitos de compra. Las nuevas disposiciones, entre otras cosas, decían que “en la medida de los ejidos de los pueblos se atenderá la posesión de treinta años, si el poseedor lo solicita, y comprobare haber denunciado el terreno en el año de 1830 por lo menos y se prestare a hacer un servicio pecuniario a la hacienda pública de un quince por ciento sobre el valor de los terrenos que mida”.

34. “El Congreso del estado de Chiapas decide sobre el tamaño que pueden tener los ejidos de los pueblos indios”, *ibidem*, pp. 253-254.

Al mismo tiempo, se dispuso que “cuando a juicio del Gobierno el pueblo resultare en alguna manera perjudicado por la prevención del artículo anterior, se le medirá una tercera parte más del terreno que según su población le corresponda”, y “si al romper la medida de terrenos nacionales o en su discurso hubiere reclamo, el interesado presentará los documentos en que apoya su derecho. La persona, a cuya solicitud se estuviere practicando la medida, los revisará, y si a pesar de ellos insistiere en que continúe, se verificará por el rumbo que designe, quedando sujeto a las resultas del juicio”.³⁵

Con semejantes disposiciones, las tierras comunales de los pueblos indígenas fueron afectadas porque colindaban con las haciendas cuyos propietarios estaban ansiosos por despojarlos de ellas. Con el propósito de conservar sus propiedades, los indígenas comenzaron a construir sus casas en dichas tierras buscando poder demostrar legalmente su ocupación, pero tres años más tarde, en 1847, el Congreso del Estado emitió una ley que los obligaba a concentrarse en sus poblados.

Por ese tiempo se presentaron varios intentos de rebeliones indígenas. Con el fin de apaciguar los ánimos, el gobernador del estado emitió el 9 de junio de 1849 un decreto que concedía a los indígenas “el permiso para adquirir terrenos por título de compra u otro legítimo” y restituir así sus diezmadadas propiedades. También establecía el derecho de los indígenas para aceptar o rechazar libremente el servicio, el cual en todo caso estaría limitado a dos días de trabajo al mes para los campesinos reducidos a baldíos por la privatización de sus tierras, y a cuatro para los que hubieran entrado a trabajar como tales de forma

35. “La asamblea departamental de Chiapas decreta sobre las condiciones de la venta de las tierras (supuestamente) ociosas”, *ibidem*, pp. 255-256.

espontánea. Solo que dicho decreto nunca entró en vigencia por la oposición de los terratenientes.³⁶

Junto a ese tipo de legislación que simulaba proteger los derechos indígenas cuando en realidad atentaba contra ellos, hubo otra que no ocultaba sus fines. En Hidalgo las medidas comenzaron a tomarse inmediatamente después de pactada la Independencia. El 14 de febrero de 1822 se decretó la Ley de Municipalización que buscaba homogeneizar el ayuntamiento español y el cabildo indígena bajo la figura del municipio único. El día 21 del mismo mes y año la Junta Provisional Gubernativa suprimió las contribuciones privativas de los indios al considerar que ya no tenían ningún objeto, pues se aplicaban al pago de defensores en la Audiencia y ésta había desaparecido. Finalmente, el 17 de septiembre del mismo año se dispuso la desaparición de la categoría de indios, quedando sujetos a las leyes que regirían para todos los ciudadanos.³⁷

Yucatán es otro caso donde también se intentó desaparecer a los indígenas por decreto. En la Constitución Política del año de 1841 se confirmó el derecho de ciudadanía a todos sus habitantes, mestizos e indígenas, pero privando a estos últimos de sus antiguas formas de organización y suprimiendo las repúblicas de indios que se habían reconocido con carácter interino por decreto del 26 de junio de 1824. En septiembre de 1868 se decretó la desaparición definitiva de las repúblicas de indios, con el argumento de que eran "reliquias vergonzosas del antiguo régimen colonial". Al año siguiente el estado de Campeche también

36. *Ibidem*, p. 167.

37. Rina Ortiz Peralta, "Inexistentes por decreto: Disposiciones legislativas sobre los pueblos indios en el siglo XIX. El caso de Hidalgo", en Antonio Escobar O., *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, CIESAS/CEMCA, México, 1993, pp. 153-169.

declaró inexistentes esas mismas instituciones, argumentando que “todos los ciudadanos somos iguales ante la ley”.³⁸

Los anteriores ejemplos de legislación estatal demuestran cómo, de muy diversas maneras, según las condiciones y necesidades de cada región y los intereses de los grupos dominantes, la igualdad de todos los mexicanos solo sirvió para despojar a los indígenas de la suya. Si bien esto se reflejaba con bastante nitidez en la propiedad de la tierra, también se daba en otros ámbitos. Uno de ellos era el ejercicio de los derechos políticos, sobre lo cual la mayoría de las constituciones estatales establecieron restricciones, igual que las federales. Por guardar estado de sirviente doméstico, se restringieron los derechos del indígena para elegir y ser electo en los estados de México, Occidente, Chihuahua, Durango, Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Tabasco y Oaxaca, otro tanto se hizo en Coahuila, Tejas, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas, pero por no saber leer y escribir.³⁹

Estas agresiones jurídicas a la existencia de los pueblos, así como a su gobierno propio y su propiedad comunal sobre la tierra trajo como consecuencia que muy pronto los pueblos y comunidades indígenas que participaron en la guerra de Independencia al lado de los criollos volvieron a las armas, pero ahora contra ellos. Por toda la República mexicana se dieron levantamientos armados. Algunos han sido muy estudiados dando la idea de que fueron los más importantes o los únicos, pero no fue así. Hubo levantamientos desde Yucatán hasta Sonora, pasando por Oaxaca, Guerrero, Querétaro, Guanajuato, San Luis

38. Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *Pueblos indígenas y estado nacional en el siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 56-59.

39. Moisés González Navarro, *op. cit.*, pp. 209-210.

Potosí, Zacatecas y Durango. Las ideas liberales y el capitalismo como régimen político no eran compatibles con las culturas de los pueblos originarios de Aridoamérica y Mesoamérica.

En esas condiciones, el 25 de junio de 1856, el Estado mexicano promulgó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, “con el propósito de poner en circulación comercial los bienes inmuebles, así como avanzar en la propiedad perfecta —es decir, privada—, tanto de las corporaciones eclesiásticas como de las civiles (ayuntamientos, cofradías y posteriormente los pueblos indígenas)”.⁴⁰ Desde el gobierno esperaban que con los recursos que ingresaran al fisco por la desamortización podrían financiar la colonización del país, cubriendo los pasajes de los colonos, así como instrumentos de agricultura para que se pusieran a trabajar. La ley no hacía referencia directa a los pueblos indígenas pero se les encuadró en instituciones de “duración perpetua o indefinida” a que se refería la Ley. Fue el Reglamento del 30 de julio de 1856, donde el Poder ejecutivo, excediéndose en sus facultades, pues la Ley no lo autorizaba, incorporó a la “comunidades y parcialidades indígenas como entidades susceptibles de que sus propiedades fueran desamortizadas”.⁴¹ Los que la padecieron fueron víctimas de ese procedimiento ilegal.

La consolidación del Estado y los pueblos indígenas

Treinta y tres años después de la primera Constitución, cuando los liberales ya se habían consolidado en el poder, se apro-

40. Antonio Escobar Ohmstede, “Los indígenas frente a la Constitución de 1917 y sus reformas (agua y tierras). El antes y el después”, en: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. 54.

41. *Ibidem*, p. 55.

bó una nueva Constitución para dar rumbo al país, misma que fue publicada el 5 de febrero de 1857. Para ese tiempo la clase política criolla sabía que el asunto de los derechos indígenas se había convertido en un problema nacional. Como se ha dicho, muchos pueblos ya se habían rebelado contra el Estado mexicano porque este los había desconocido como entidades políticas y por lo mismo había proscrito su derecho a regirse a partir de sus propios gobiernos, al tiempo que se lanzaba a privatizar sus tierras, cosa que no habían hecho los colonizadores españoles durante los tres siglos que ocuparon el país. Esta fue la situación que permeó las intervenciones que se dieron durante su discusión del tema.

En la sesión del 16 de junio de 1856 el diputado oaxaqueño José María del Castillo Velasco, después de describir los estragos padecidos por “[...] una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos”, reivindicó terrenos para el uso común de sus pueblos, así como para reparto entre los individuos que los integraban, aduciendo que era vergonzoso “[...] para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera”. También exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indignancia”. Además de ello, el diputado Velasco expresó su convicción de que urgía remediar los abusos que sufrían y buscar la manera de mejorar su condición económica, afirmando que “[...] si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que

imponen las leyes”.⁴² Tres semanas después el diputado García Granados formuló algunas objeciones en materia de justicia en las que se involucró a los pueblos indígenas: desaconsejó la instauración del jurado popular, calificándolo de planta *ecsótica* que no podía aclimatarse todavía entre los indígenas porque, según él, no ofrecían ninguna garantía de defensa a las personas que juzgaban.

El diputado Castellanos aceptó la nobleza de la propuesta hecha por el diputado José María del Castillo Velasco, pero se opuso a ella si antes no se aseguraba que la Iglesia quedaría sujeta al poder del Estado, pues en caso contrario —dijo— los “[...] indios regarán la tierra con el sudor de su rostro, trabajarán sin descanso hasta hacerla fecunda, le llegarán a arrancar preciosos frutos, y todo ¿para qué?, para que el clero llegue como ave de rapiña y les arrebate todo, cobrándoles por el bautismo de sus hijos, por celebrar su matrimonio, por dar sepultura a sus deudos”. Y terminaba con una sentencia que cambió el rumbo de la discusión. “Dad a los indios la tierra y dejad subsistentes las obvenciones parroquiales, y no haréis más que aumentar el número de esclavos que acrecienten la riqueza del clero”.⁴³

Una de las más lúcidas intervenciones sobre los pueblos indígenas fue la del licenciado Ignacio Ramírez, quien advirtió sobre el problema de no incluirlos en la Constitución, destacando la necesidad de que el proyecto constitucional que se estaba discutiendo se adecuara mejor a la realidad del país. En ella, lamentó que “entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de

42. Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *op. cit.*, pp. 50-52.

43. *Ibid.*

suponer que nuestra patria es una nación homogénea”. Invitó a los diputados a cambiar su visión del país. “Levantemos — les dijo— ese ligero velo de la raza mista que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola”. Y, a diferencia de quien le antecedió en la palabra, expresó: “Muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un origen diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa”. Además se refirió a la importancia de reconocer las diversas lenguas indígenas. Sobre ellas dijo:

También la diversidad de idiomas hará por mucho tiempo ficticia e irrealizable toda fusión. Los idiomas americanos se componen de radicales significativas [...] partes de la oración que nunca o casi nunca se presentan solas y en una forma constante, como en los idiomas del viejo mundo; así es que el americano en vez de palabras sueltas tiene frases. Resulta aquí el notable fenómeno de que, al componer un nuevo término, el nuevo elemento se coloca de preferencia en el centro por una intersucesión propia de los cuerpos orgánicos; mientras que en los idiomas del otro hemisferio el nuevo elemento se coloca por yuxtaposición, carácter peculiar de las combinaciones inorgánicas. Estos idiomas [...] no pueden manifestarse sino bajo las formas animadas y seductoras de la poesía.⁴⁴

Lo rico de la discusión en el Congreso Constituyente no se reflejó en lo aprobado finalmente en la Constitución Federal, que incor-

44. Ramírez, Ignacio (El Nigromante), *Obras completas. Discursos, cartas, documentos, estudios*, Tomo III, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C., México, 1985, pp. 3-9.

poró el asunto en el apartado de las prohibiciones a las entidades federativas. Así, el artículo 111 de la nueva Constitución establecía que los estados de la federación no podían, en ningún caso, “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición que pueden celebrar los estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva con los bárbaros”. Y los bárbaros eran los indígenas. Ya no se les consideraba como extranjeros y se facultaba a la federación para arreglar el comercio con ellos, como en la Constitución Política de 1824, sino se facultaba a los estados —fronterizos sobre todo— para que se coaligaran entre sí y les hicieran la guerra.

Con la aprobación de la Constitución Federal de 1856 también en los estados de la República se aprobaron nuevas constituciones. El estado de Oaxaca lo hizo el 15 de septiembre de 1857. En ella se estatuyó que la división administrativa de Oaxaca se establecería a través de distritos y municipios. Los pueblos y las repúblicas desaparecieron, pero en cambio se reconoció facultad a los ayuntamientos “para administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia de instrucción primaria”.⁴⁵ La importancia de esta disposición no se nota si se desliga del hecho de que el artículo 27 de la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero del mismo año, prohibía a las corporaciones civiles, entre ellas las comunidades, administrar bienes rústicos. Solo que el gobernador del estado, Don Benito Juárez, como jurista que era, supo entender el verdadero propósito de esa disposición y buscar la salida adecuada para no violentar los intereses de los pueblos. Por cierto, el 2 de julio de 1848, cuando el Congreso del Estado abrió sus sesiones, el indígena zapoteco,

45. Gustavo Pérez Jiménez, *op. cit.*

portando ya la investidura de gobernador, se dirigió a sus integrantes para defender el derecho de los pueblos indígenas de la entidad para elegir a sus autoridades de acuerdo a su costumbre, la que, afirmaba, "lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración de la justicia".⁴⁶

La Constitución política de Oaxaca era una excepción que confirmaba la regla. La ideología liberal había echado raíces y, ahora sí iban por la desapariciones de las corporaciones indígenas, negando toda posibilidad de que existieran gobiernos indígenas o tierras comunales. Como lo había dicho Francisco Pimentel en su estudio titulado Situación actual de los indios. Remedios, donde a decir de Enrique Semo, "oscilaba entre el hispanismo criollo y el cauteloso descubrimiento del mestizo, entre el orgullo por las viejas culturas indígenas y los prejuicios racistas sobre el indio vivo",⁴⁷ escribió: "Queremos, pues, que el nombre de raza desaparezca de entre nosotros, no solo de hecho; queremos que en el país no haya más que unas mismas costumbres, e iguales intereses".⁴⁸ Junto con el liberalismo como ideología política enraizó el mestizaje como doctrina política que le daría identidad a la nación. Y en esa los pueblos indígenas estaban de más.

Con lo dispuesto en esta Constitución, el gobierno federal se lanzó sobre los bienes naturales del país, incluidos los de los pueblos indígenas. A la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas aprobada el 25 de junio de 1856 ahora sumaron

46. Ángel Pola, *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, Tomo I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1987, pp. 159-160.

47. Enrique Semo, "Estudio introductorio" a Francisco Pimentel, *Dos obras de Francisco Pimentel*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Colección Cien de México, México, 1995, p. 14.

48. Pimentel, Francisco, *ibidem*, p. 177.

la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894, aprobadas durante el Porfiriato.⁴⁹ A diferencia de la primera, que buscaba fraccionar las tierras de las corporaciones, incluidas las de los pueblos indígenas, entregándolas a los capitalistas, esta buscaba la repartición de los terrenos baldíos, entendiendo por tales los que no se encontraban amparados por un documento oficial expedido por el Estado, situación entre las cuales se encontraban las propiedades de los pueblos. El procedimiento era sencillo: cualquier ciudadano, mexicano o extranjero, que considerara que ciertas extensiones de tierra no tenían propietario o estaban abandonadas, podía comunicarlo a la autoridad y esta hacía la investigación; y si la denuncia era cierta, se la adjudicaba previo pago de impuestos.

La idea del mestizaje como identidad nacional se construía a costa de invisibilizar a los indígenas, pero también despojándolos de los dos pilares que los sostenían como comunidad: las tierras comunales y los gobiernos propios. Sobre sus efectos, Pastor Rouaix, uno de los hombres que mejor conoció los problemas del campo en esa época, escribió:

Esta ley, irreprochable en la teoría y benéfica en apariencia, dio en la práctica los resultados más funestos. Los terratenientes en grande escala, poderosos y ricos, arrebataban con toda facilidad su nueva titulación, mientras que los pequeños propietarios y los pueblos y congregaciones, con títulos primordiales siempre vagos y deficientes, tenían enormes dificultades para atender una larga tramitación en las oficinas

49. Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, Tomo I, Procuraduría Agraria, México, 2007, pp. 165-185.

de la Capital de la República, por lo que, con tristeza primero y hondo rencor después, veían como se les arrebatava parte o toda la extensión del patrimonio rústico de sus familias.⁵⁰

Otro recurso que importó mucho a los liberales fue el agua. Comenzaron a legislar sobre ella primero solamente como forma de hacerse de impuestos fiscales para sacar adelante al país y después, se arrogaron su propiedad. Pero no mediante la aprobación de ninguna ley específica sobre ese bien, sino a través de reglamentos y otras leyes que la utilizaban. A partir de entonces se fue delineando, primero, la propiedad privada del agua, después la propiedad de la nación sobre ella; en ambos casos el propósito era mantener el control sobre el vital líquido, control que se acentuó en la medida en que el agua iba adquiriendo un fuerte valor económico, particularmente por el desarrollo de la industria minera y eléctrica.

En 1857, apenas unos meses después de aprobada la nueva Constitución Política, el presidente Ignacio Comonfort, decretó que se cobrarán impuestos por el uso del agua”,⁵¹ considerada propiedad de la nación. Tres años después, cuando se aprobó el Código Civil para el Distrito Federal y el territorio de Baja California, se insistió en que el agua era propiedad del Estado pero se dejaban a salvo los derechos que particulares hubieran adquirido con base en diversas disposiciones.⁵² El 22 de noviem-

50. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, edición facsimilar de la original de Puebla [1945], El Colegio de Chihuahua, México, 2010, p. 22.

51. José Trinidad Lanz Cárdenas, *Legislación de aguas en México* (Estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981), Tomo I, Consejo editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982, p. 309.

52. Código Civil, 13 de diciembre de 1870, en Mario Téllez G. y José López Fontes (compiladores), *La legislación mexicana en Manuel Dublán y José María Lozano*, CD-ROM,

bre de 1884 se aprobó el primer Código de Minas, donde se declaraba al agua “de la exclusiva propiedad del dueño del suelo”, quien la podía explotar y aprovechar libremente.⁵³ El 4 de junio de 1892 se publicó la Ley de Minas, que sustituyó al Código de Minas, pero en materia de aguas mantuvo el mismo enfoque de su antecesor. El poder de los mineros se manifestaba hasta en la definición del carácter del agua, convirtiendo en privado un derecho que era común para el resto de los ciudadanos .

Otra ley que se ocupó de reglamentar las aguas fue la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 26 de marzo de 1894, determinando que los esteros, las lagunas y estanques de propiedad nacional, que no fueran navegables, podían ser enajenados.⁵⁴ Por su parte, el Código Penal Federal del 7 de diciembre de 1871, tipificó como delito la usurpación de agua, y la inundación intencional. Ambos delitos eran castigados con tres meses de arresto del infractor y la imposición de una multa equivalente al provecho que hubiera obtenido por su delito, si este no pudiera calcularse se le aplicaría una multa de segunda clase, es decir, de dieciséis a mil pesos.⁵⁵ La reglamentación del agua tomó un camino diferente el 5 de junio de 1888, cuando se publicó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación,⁵⁶ la cual

Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Superior de Justicia del Estado de México/Colegio de México/Escuela Libre de Derecho, México, 2004, pp. 254-259.

53. “Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos”, 22 de noviembre de 1884, *ibidem*, p. 899.

54. Poder Judicial de la Federación, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Tomo III, México, 2010, p. 15.

55. “Código Penal para el Distrito Federal y el territorio de Baja California”, *ibidem*, p. 648.

56. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo XIX. México: Imprenta de Eduardo Dublán, 1898, pp. 153-154.

declaró como tales los mares territoriales, los esteros y lagunas que se encontraran en playas de la República, los canales construidos por la Federación o con auxilios del erario nacional, los lagos y ríos interiores, si fueren navegables o flotables.⁵⁷

El 13 de diciembre de 1910 —en plena crisis del Porfiriato— fue publicada la Ley de Aguas. En ella se declaraban las aguas propiedad de la nación y se establecía la obligación de los particulares de obtener una concesión para poder usarlas.⁵⁸ De igual manera, declaraba que eran de jurisdicción federal:

[...] las [aguas] de los mares territoriales, las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar; las de los ríos, lagos y cauces en general y otras corrientes cuyos lechos en su totalidad o en parte sirvan de límites entre los estados o territorios o países vecinos, y cuando se extiendan o pasen de un estado a otro; las de los afluentes directos e indirectos de estas corrientes; las de los lagos y lagunas que comuniquen con los ríos y lagos ya mencionados; las de los ríos, lagunas y cauces en general situados en el distrito y territorios federales.⁵⁹

57. Rosa Josefina Bárcenas Arguello y Jacinta Parlem Viqueira, "Las aguas de los pueblos: legislación sobre aguas y la propiedad corporada. Una breve revisión documental", Segundo Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua, 21 al 23 de marzo de 2012.

58. Luis Aboites Aguilar, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 1998, pp. 88-89.

59. José Trinidad Lanz Cárdenas, *Legislación de aguas en México*, Tomo III, Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982, p. 433. Citado en: Antonio Escobar Ohmstede, "Los indígenas ante la Constitución de 1917 y sus reformas (aguas y tierras). El antes y el después", en: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revaloración del pasado hacia el presente*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. 67.

La ley fue una respuesta a las demandas de los usuarios y destacaba el hecho de que en el texto se consagraron los derechos preferentes de los poseedores más antiguos e introdujo dos principios que continúan siendo fundamentales en la legislación en la materia: evitar daños a terceros y el interés público. Con base en esta Ley de Aguas, los pequeños regantes, los grandes inversionistas, los mineros y propietarios de hidroeléctricas comenzaron a tramitar sus concesiones ante el gobierno federal, con lo cual se renovaron muchas de las otorgadas a partir de 1888, mientras que otras solicitudes encontraron la resistencia no solo de ayuntamientos y pueblos, sino también de propietarios privados que se habían visto beneficiados al no considerar las servidumbres dentro de las leyes.

Nunca se mencionó a los pueblos indígenas ni sus derechos. Y eso que, como se ha dicho, el liquido brotaba en lo que ellos consideraban sus territorios.

Los minerales fueron el otro recurso que recibió atención después de la aprobación de la Constitución Política de 1857 para facilitar su ingreso en el mercado. A diferencia de las tierras y el agua, sobre los que en la Colonia se habían reconocido derechos a los pueblos indígenas, en la minería no se establecían; de ahí que, aparentemente, no había problemas con ellos, lo cual no era cierto porque, finalmente, las concesiones se otorgaban sobre tierras que les pertenecían y que, además, necesitaban para seguir siendo pueblos. Claro, a los gobernantes esto no les interesaba, al contrario, consideraban correcto que se les afectara para que dejaran de ser indígenas y se incorporaran al mestizaje, que para entonces ya era la ideología arraigada como identidad nacional.

La legislación minera, sin embargo —aprovechando que la propiedad que en la época colonial se concedía a la Corona ya

no funcionaba porque había desaparecido su régimen— adoptó la postura de que los minerales eran del dueño del predio bajo el cual se encontraban. Así se estableció tanto en la Ley Minera para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1874, como en el Código de Minería del estado de Hidalgo, de 1881, que fueron de las primeras normas en aprobarse.⁶⁰ La legislación minera de 1883 federalizó la actividad y un año después separó la propiedad de la tierra de los minerales que existieran debajo de ella, no obstante reconociendo la propiedad de las minas por tiempo ilimitado, a condición de trabajarlas y explotarlas”.⁶¹ Una gran paradoja de nuestra historia es que, en el primer código minero promulgado como nación independiente, el mineral perdía su carácter de propiedad del rey, durante la Colonia— fue nacional después de ella— para pasar a ser propiedad de los dueños de la tierra bajo la cual se encontraban. Esta situación llevó a Pastor Rouaix, secretario de Fomento y Colonización del gobierno carrancista, a afirmar lo siguiente:

En este Código no figuró ya la obligación de trabajar los fondos mineros como condición para conservar los derechos de propiedad, ni se establecieron limitaciones para impedir el acaparamiento de minas o vetas por una sola persona, como sabiamente lo prevenían las viejas ordenanzas, lo que trajo

60. Francisco López Bárcenas, *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero*, Akal-Inter Pares, México, 2017, pp. 95-114. También: Beatriz González de la Cruz, “Legislación minera en el porfiriato en 1885-1910 y la ley minera de Durango en 1881”, en: Carlos Barreto Zamudio y Guillermo Antonio Nájera Nájera (coordinadores), *Constituciones y legislación en México. Aproximaciones desde los estudios regionales (a cien años de la Constitución de 1917)*, México, 2020, pp. 221-226.

61. *Legislación minera mexicana. Desde 1881 hasta nuestros días*, vol. II, México, Consejo de Recursos no Renovables, Publicación 12E, México, 1964, p. 57.

como consecuencia inmediata que el capitalista más pudiente denunciara todo lo aprovechable en una zona minera para impedir competencias que le fueran perjudiciales, aun cuando pudieran traer la prosperidad de la comarca o el beneficio de los obreros. El mismo monopolio de la tierra sentó sus plantas en los reales de minas, con beneplácito del gobierno y en muy poco tiempo aquella riqueza fabulosa que había hecho célebre en el mundo a la Nueva España, pasó a las manos de unas cuantas compañías extranjeras que solo dejaban en el país la ruindad de los salarios y el producto de los impuestos fiscales.⁶²

A las disposiciones incorporadas en dicha Ley hay que agregar los estímulos de carácter fiscal establecidos en la ley del 6 de junio de 1887, por la cual quedaban libres de toda contribución federal, local o municipal las minas de carbón de piedra en todas sus variedades, las de petróleo y las de hierro y azogue. Particular importancia tuvo el artículo 10, donde se establecía lo siguiente:

Se autoriza al Ejecutivo para celebrar contrato, otorgando franquicias especiales y concesiones amplias, sin perjuicio de tercero, a las empresas que garanticen la inversión de capitales en la industria minera, relacionando la extensión de la zona que se les conceda para su explotación, con el monto del capital, la naturaleza del criadero y las circunstancias de la localidad.⁶³

62. Pastor Rouaix, *op. cit.*

63. Poder Judicial de la Federación, "Ley por la cual quedan libres de toda contribución federal, local y municipal las minas de carbón de piedra en todas sus variedades, las de petróleo, y las de hierro y azogue", en *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Tomo III, edición facsimilar, México, 2010, pp. 65-68.

En 1892 los mineros lograron que la anterior ley se abrogara y en su lugar se aprobara una con más flexibilidad, abandonando todas las normas y prerrogativas de la propiedad estatal sobre el subsuelo, colocando las disposiciones legales sobre minería dentro de las leyes generales de la propiedad. Además de lo anterior, en ella se omitió expresamente la obligación de presentar muestras de mineral como requisito para el otorgamiento de una concesión. Dicha omisión fue justificada por el poder legislativo:

...la limitación forzosa de la extensión superficial explotable concedida a cada particular o compañía, era una gran rémora para la inversión de los cuantiosos capitales que este género de trabajos exige, para amortiguar lo que tiene de aleatorio y hacerlo más seguramente productivo. El denuncia, amago constante a los intereses del concesionario, le acarrea innumerables litigios, gastos y molestias y sugería explotar las pertenencias sin aventurar grandes sumas en una empresa cuya seguridad podría verse a cada paso comprometida. Por otra parte, innumerables trámites para adquirir la concesión, e incontables requisitos y no pocos gastos muertos para conservarla, agravaban la situación económica y jurídica del minero.⁶⁴

Los efectos de este tipo de legislación afectaron no solo a los pueblos indígenas sino a toda la nación, favoreciendo el surgimiento de una clase capitalista depredadora de los recursos naturales. Entrando el siglo XX esta situación desbordó el descontento social, dando origen a la primera gran revolución social

64. Moisés González Navarro, "El Porfiriato, vida social", en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, México-Buenos Aires, Editorial Hermes, 1984, pp. 379-380.

del siglo. Y el surgimiento de una nueva Constitución Política para nuestro país.

Los pueblos indígenas en la Constitución del siglo XX

Cuando el siglo XX llegó, en México existía un gran descontento entre los pueblos indígenas por el despojo de tierras que habían sufrido desde que México comenzó a constituirse como nación soberana, pero sobre todo en la segunda parte del siglo XIX. Los indígenas que se quedaron sin tierras fueron convertidos en peones acasillados de las haciendas, donde trabajaban de sol a sol por míseros salarios de hambre que no les alcanzaban para satisfacer las necesidades de sus familias. En esa situación, el descontento en el campo era grande y conforme pasaba el tiempo el despojo de las tierras se fue convirtiendo en el argumento para iniciar una revolución que cambiara ese estado de cosas y diera origen a la Constitución política del siglo XX con una marcada orientación social en su contenido. Los grupos políticos de oposición a la dictadura porfirista percibieron el descontento y lo plasmaron en los documentos políticos fundamentales.

Uno de los primeros en hacerlo fue el Partido Liberal Mexicano. El 25 de febrero de 1906⁶⁵ hizo un llamado a sus militantes en toda la República Mexicana para que les hicieran llegar sus propuestas; el 25 de abril de ese mismo año se sometió a consideración de todos los militantes un Proyecto de programa del Partido Liberal Mexicano⁶⁶ y el 1º de julio fue hecho público.⁶⁷

65. *Regeneración*, 1º de marzo de 1906, Tomo III, núm. 3, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

66. *Regeneración*, 15 de abril de 1906, Tomo III, núm. 3, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

67. *Regeneración*, 1 de julio de 1906, Tomo III, núm. 6, San Luis, Misuri, archivo

Además de los antecedentes y una extensa exposición de motivos, el documento constaba de 52 puntos agrupados en siete secciones, cada una con una materia específica, más una de puntos generales y una cláusula especial.

La sección de tierras se componía de cuatro puntos —del 34 al 37— y no se refería al tema de manera general, ni se detenía en el derecho de todos los pueblos. Afirmaba que los dueños de las tierras estaban obligados a hacerlas producir y la que no se trabajara pasaría a manos del Estado; que este entregaría tierra a quien lo solicitara sin más condición que hacerla producir y no venderla; que los mexicanos que vivieran en el extranjero y lo solicitaran al gobierno, serían repatriados dotándolos de tierras para su cultivo, fijando en ambos casos la extensión máxima que podía poseer una sola persona; y que el Estado crearía el Banco Agrícola para que prestara dinero a los agricultores pobres con réditos bajos y a plazos redimibles.

El asunto de los pueblos, aunque no de manera exhaustiva, se trataba en los puntos generales. Se hacía allí una lacónica declaración de protección a la raza indígena, sin detenerse a explicar en qué consistiría o cómo se haría; también se especificaba que al triunfo del Partido Liberal “[...] se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos los terrenos de que fueron despojados, y al servicio de la amortización de la deuda nacional”. La referencia específica a la tribu yaqui y los pueblos mayas se explica porque para esos tiempos eran quienes sostenían la lucha por

electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

recuperar sus tierras y tenían relaciones con los magonistas, para ayudarse mutuamente.⁶⁸

Otro sector que también se ocupó de las tierras indígenas fue el Partido Antireeleccionista, creado para contender por la presidencia de la República en las elecciones del 26 de junio de 1910, postulando como candidato a Francisco I. Madero. Todo marchaba bien hasta que el candidato fue detenido y puesto en prisión junto con Roque Estrada, semanas antes de las elecciones, de donde salieron después que la contienda terminó. La noche del 6 de octubre Francisco I. Madero abandonó la ciudad de San Luis Potosí y se dirigió a San Antonio, Texas, en Estados Unidos, donde se reunió con sus correligionarios y lanzaron el Plan de San Luis Potosí, con fecha 5 de octubre, el último día que estuvo en territorio nacional. Dicho Plan, en su tercer punto, se ocupaba del problema de las tierras, en los siguientes términos:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda

68. Para analizar la alianza entre magonistas y pueblos indígenas, puede verse: Elena Azaola, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*, Consejo Nacional de Fomento Educativo/Fondo de Cultura Económica, México, 1978; Juan Carlos Beas, Manuel Ballesteros y Benjamín Maldonado, *Magonismo y movimiento indígena en México*, Ce-Ácatl/UCIZONI/Ayuntamiento de Eloxochitlán/CAMPO/Centro de Estudios Libertarios "Ricardo Flores Magón", México, 1998; Paul Friedrich, *Revolución agraria en una aldea mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984; Javier Gámez, *Lucha social y formación histórica de la autonomía yaqui-yoreme 1884-1939*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras, México, 2004; Alfonso Torúa, *El magonismo en Sonora (1900-1908). Historia de una persecución*, Ediciones La hormiga libertaria y Nosotros ediciones, México, 2010.

justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

El artículo resultaba demasiado confuso. Afirmaba que numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, habían sido despojados de sus terrenos, abusando de la ley de terrenos baldíos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento. Pero no era eso exactamente lo que había sucedido: los despojados fueron los indígenas, pero como pueblos, no de manera particular, y no solo por la ley de terrenos baldíos sino por una serie de leyes que comenzaron a aprobarse, como se señaló anteriormente, tan luego como se gestó el Estado mexicano y tuvieron su culminación en la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas del 25 de junio de 1856, las disposiciones que derivaron de ésta; el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, entre las principales.

Como quiera que hubiera sido, el Plan reconocía lo injusto de dichos actos y proponía restituir los bienes despojados a sus antiguos propietarios. Para hacerlo, declaraba sujetas a revisión las disposiciones del poder ejecutivo lo mismo que las resoluciones del poder judicial, para que las personas que se hubieran

hecho de dichos bienes los devolvieran, junto con una indemnización. En el Plan se preveía que en caso de que los bienes hubieran pasado a terceras personas entonces no podrían ser devueltos y los perjudicados deberían ser indemnizados. En términos generales, se trataba de una propuesta aceptable para el grueso de los campesinos, que veían en ella la posibilidad de que se les hiciera justicia.

El Plan llamó a las armas para el día 20 de noviembre de 1910 a las seis de la tarde pero fueron muy pocos quienes se levantaron en esa fecha, la mayoría lo hizo hasta el año siguiente. El levantamiento tuvo tal fuerza, que para mayo de 1911 el dictador dejaba el poder y abandonaba el país. Meses después hubo elecciones, resultando electo Francisco I. Madero, quien comenzó a dar largas para cumplir la promesa del Plan de San Luis. El descontento campesino siguió por muchas partes del país y no tardó en mostrarse con toda su fuerza, hasta que los agraviados rompieron con el maderismo y comenzaron su propia lucha.

En noviembre de 1911, un grupo de revolucionarios del estado de Morelos y sus alrededores se reunieron en el pueblo de Ayoxustla, Puebla, para redactar un Plan en donde se expusieran los objetivos de su lucha porque, según declaraba el general Emiliano Zapata, comandante del Ejército Revolucionario del Sur, “[...] nos tenían por puros bandidos y comevacas y asesinos y que no peleábamos por una bandera”. Así fue como el 28 de noviembre de 1911 se firmó el Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos, o Plan de Ayala, el cual se ocupó de la reivindicación de las tierras de los pueblos, y fue el punto central de la lucha de los zapatistas. Su contenido era el siguiente:

[...]

6°. Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar, que los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se 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 mexicanos, no son más dueños que 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 [...] prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8°. Los hacendados, científicos, o caciques 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.

9º. Para ajustar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán leyes de desamortización y nacionalización según convenga; pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos que escarmentaron a los déspotas y conservadores, que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la presión y del retroceso.⁶⁹
[...]

El Plan era radical. Ordenaba que los pueblos que consideraran tener derechos sobre las tierras que les hubieran sido usurpadas de cualquier manera, y tuvieran forma de demostrarlo, debieran entrar en posesión de ellas de manera directa e inmediata, incluso de forma violenta. En cambio, disponía que los propietarios que consideraran tener derechos sobre las tierras ocupadas, deberían acudir a acreditarlos ante los tribunales que se formarían para atender esos casos. Para los pueblos que no tuvieran forma de demostrar que habían sido despojados de sus tierras o no las tuvieran se preveía la expropiación, previa indemnización de la tercera parte de su valor, de las grandes propiedades para dotarlos de tierras, bosques y aguas, lo mismo para formar ejidos, colonias agrícolas y fundos legales, que permitieran a los campesinos acceder a la prosperidad y bienestar. Para lograr lo anterior, se preveía la aprobación de leyes adecuadas, al triunfo de la Revolución.

Hubo otros planes que se ocuparon del problema de la tierra, entre ellos el Plan de Guadalupe, firmado por Venustiano Carranza y un grupo de militares, el 26 de marzo de 1913 en el esta-

69. Laura Espejel, Alicia Olivera y Salvador Rueda, *Emiliano Zapata: Antología*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), 1988, pp. 114-118.

do de Coahuila, para oponerse al gobierno de Victoriano Huerta, que en febrero de 1913 había dado un golpe de Estado contra el presidente y vicepresidente de la República, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, respectivamente, a quienes asesinó. Dado el objetivo de restaurar el orden constitucional, el Plan no contenía demandas sociales; pero el 12 de diciembre de 1915 se le hicieron adiciones, facultando al jefe del ejército constitucionalista para realizar reformas sociales entre las cuales se mencionaba, en su artículo 2º, la creación de “[...] leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados [...] la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro”. En el siguiente artículo se le facultaba “para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos”.

Parecía que no, pero las propuestas preocupaban a los mestizos. En 1915, cuando el país estaba sumido en la guerra civil que representaba la revolución de los campesinos por recuperar sus tierras, Martín Luis Guzmán —uno de los intelectuales más influyentes entre los mestizos que se harían del poder después la promulgación de la Constitución de 1917— expresaba sus ideas sobre el pasado y el presente de los pueblos indígenas. De acuerdo con él, los indígenas mexicanos se encontraban en una postración servil, fundada en una falsa o al menos exagerada grandeza y un supuesto gran desarrollo material e intelectual, y sobre todo moral, alcanzado por los indígenas antes de la llegada de Hernán Cortés, es decir, antes de la invasión española. Esta exageración del desarrollo indígena —“engañoso cuando se aprecia el valor de la masa indígena como uno de los elemen-

tos constitutivos de la sociedad mexicana”— según él, había sido alimentada por los primeros españoles que llegaron a América, entre quienes contaba a los primeros frailes, por hacer de la figura del indígena digna de conmiseración. Dicha aseveración revelaba una tendencia de los cronistas e historiadores mexicanos a acrecentar el pasado glorioso de los indígenas para sublimar las dos ramas —la española y la indígena— de su estirpe. Sus opiniones no tenían desperdicio:

La población indígena de México es moralmente inconsciente; es débil hasta para discernir las formas más simples del bienestar propio; tanto ignora el bien como el mal, así lo malo como lo bueno. [...] La masa indígena es para México un lastre o un estorbo; pero sólo hipócritamente puede acusársela de ser un elemento determinante. En la vida pacífica y normal, lo mismo que la anormal y turbulenta, el indígena no puede tener sino una función única, la del perro fiel que sigue ciegamente los designios de su amo. [...] El indígena nada exige y nada provoca; en la totalidad de la vida mexicana no tiene más influencia que la de un accidente geográfico; hay que considerarlo como integrado en el medio físico. El día en que las clase criolla y mestiza, socialmente determinadoras, resuelvan arrancarlo de allí, él se desprenderá fácilmente y se dejará llevar hasta donde empiecen a servirle sus propias alas. Pero entre tanto, allí queda.⁷⁰

Después de más de siete años de guerra, los revolucionarios convocaron a un Congreso Constituyente que redactara una nueva

70. Martín Luis Guzmán, *La querrela por México*, Joaquín Mortiz, México, 2015, pp. 24-25.

Constitución política para el país, misma que fue aprobada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigencia en mayo de ese mismo año. La Constitución Política contenía algunas disposiciones sobre la tierra y los pueblos indígenas, mismas que al paso de los años fueron suprimidas por normas generales aplicables a los campesinos. Una de ellas se encontraba en la fracción VI del artículo 27 constitucional, en la cual se establecía que:

[...] los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o les restituyesen, conforme a la ley del 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.⁷¹

La enumeración de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones, no era más que una enunciación de las formas de organización de los pueblos indígenas a lo largo y ancho del país, tanto en el sur como en el norte del territorio. Los constituyentes lo sabían, pues la disposición surgió de un grupo como reacción a la tímida propuesta de reforma presentada por Venustiano Carranza, el 1º de diciembre de 1916, que proponía hacerle ajustes a lo dispuesto en la Constitución liberal de 1857. Inconformes con dichas reformas, varios diputados se reunieron para recoger el sentir indígena expresado en varios años de guerra y sintetizarlo en una norma constitucional

71. *Diario Oficial. Órgano provisional de la República Mexicana*, núm. 30, Tomo V, cuarta época, México, 5 de febrero de 1917, pp. 151-152.

que diera respuesta a su reclamo. Por lo pronto, esta norma les otorgaba capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que se les reconocieran o restituyeran.

La anterior disposición se completó con el cuarto párrafo del mismo artículo constitucional, que declaraba nulas:

[...] todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques o aguas, a los conductos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos.⁷²

Si la primera establecía el derecho de restitución o dotación, la segunda creaba las condiciones para que aquella fuera posible.

Como consecuencia de la declaración de nulidad anterior, decía el mismo artículo: [...] todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional.⁷³

No solo eso, también se disponía que [...] en caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en

⁷². *Ibidem.*

⁷³. *Ibid.*

calidad de dotación sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesitare.⁷⁴

Dicho de otra manera, si por alguna razón no se pudiera comprobar la propiedad y despojo de las tierras, el Estado les dotaría de las requeridas para satisfacer sus necesidades. Solo se exceptuaban de esa disposición las tierras que hubieran sido tituladas conforme a la ley del 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excediera de 50 hectáreas. Cuando la propiedad fuera mayor a esa superficie debería ser devuelta a la comunidad afectada, indemnizando su valor al propietario.

Otra disposición, no referente a las tierras usurpadas, sino a las leyes que regularan su restitución a sus antiguos dueños, establecía que todas las leyes que para el efecto se decretaran, serían ejecutadas de inmediato por la autoridad administrativa. En dicha ejecución, solo los miembros de la comunidad beneficiaria tendrían derecho a los terrenos que se repartieran, los cuales serían inalienables mientras permanecieran indivisos, así como los de propiedad, cuando se hubiera hecho el fraccionamiento. Se buscaba que la justicia que esperaban los campesinos y pueblos que se fueron a la Revolución, por fin se apareciera y beneficiara a todos ellos y solo a ellos, para evitar que el problema de concentración de la tierra que se estaba combatiendo volviera con el paso del tiempo.

Esas bases de restitución o dotación de tierras se mantuvieron hasta 1934, año en que una reforma al artículo 27 desapareció a los pueblos como titulares de derechos agrarios. La modi-

74. *Ibid.*

ficación partió de una iniciativa del presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, para crear un Departamento Agrario, pero las Comisiones Unidas de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados que las estudiaron, lo mismo que su presidente, al dictaminarla, consideraron importante modificar las disposiciones que consagraban derechos agrarios a los pueblos, argumentando que la enumeración era engorrosa y podía dejar fuera a “categorías administrativas que no se enunciaban”, por lo cual usaron el concepto genérico de “núcleo de población”.⁷⁵ La ideología mestiza que negaba derechos a los indígenas se impuso y estos desaparecieron como sujetos de derecho agrario.

Una gran paradoja: el gobierno no reconocía la existencia de los pueblos y comunidades indígenas pero sí creaba instituciones y formulaba políticas específicas para atenderlos. Tan importantes fueron que dieron origen a lo que se conoció como indigenismo y después se extendieron por todos los países de América Latina. Las primeras instituciones para indígenas se dieron en el ámbito educativo. En 1921 se creó el Departamento de Educación y Cultura, instaurado al reestructurarse la Secretaría de Educación Pública, que se había creado en ese mismo año; en abril de 1923 se establecieron las Casas del Pueblo, cuyo fin era mejorar la situación de las poblaciones indígenas. Plutarco Elías Calles impulsó la creación del Internado Nacional de Indios y en 1932 se formó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, con el fin de estudiar la posibilidad de integrar a los purhépechas de la región a la

75. *Diario Oficial de la Federación*, “Dictamen de las comisiones unidas 1ª agraria, 2ª de puntos constitucionales y 1ª de gobernación y presidente de la gran Comisión Agraria”, presentado a la Asamblea General de la Cámara, México, 19 de diciembre de 1933.

vida nacional. Durante el período del gobierno del general Lázaro Cárdenas se consolidó la política indigenista. En el año de 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; a él se incorporaron los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena. En 1938 estos centros pasaron al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos en Centros de Capacitación Económica. Su objetivo fue brindar capacitación en técnica agrícola e industrial a indígenas. Una de las últimas actividades indigenistas del presidente Lázaro Cárdenas fue el impulso a la realización del Primer Congreso Indigenista, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en el año de 1940. A partir de ese evento se decidió la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III) y los órganos similares de cada uno de los Estados.⁷⁶

En el mes de diciembre de 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo público descentralizado del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas de México. Durante los primeros años sus actividades se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas. Con el paso de los años el INI fue asumiendo funciones más operativas debido a la omisión de otras instituciones federales y estatales que atendieran las necesidades de los pueblos indígenas. El Instituto creció

76. Carlos Duránd Alcántara, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1994, pp. 113-114.

tanto que en los años noventa su estructura estaba diseñada para atender 23 estados de la República a través de 96 Centros Coordinadores Indígenas, organizados por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones. En el año de 1992 el INI dejó de ser dependiente de la Secretaría de Educación Pública y pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social.⁷⁷

Pese a todos estos esfuerzos los pueblos indígenas continuaban en la pobreza y la exclusión social. La razón principal de esta situación era que las políticas no eran decididas por ellos ni se formulaban atendiendo a su realidad sociocultural, sino solo atendiendo a sus necesidades económicas. A esto se unía que los mestizos que formulaban las políticas indigenistas no buscaban que remontaran su situación de sometimiento sino que dejaran de ser pueblos indígenas. Así lo reconoció el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán, uno de sus principales impulsores, durante varias décadas. En sus propias palabras:

El indigenismo no es una política formulada por indios para la solución de sus propios problemas, sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas.⁷⁸

Esta situación continuó por muchos años, sin reconocimiento constitucional de los derechos de pueblos indígenas, hasta que en el país se abrieron pequeñas ventanas hacia el exterior y los pueblos encontraron algunas ramas de donde asirse. En el año

77. *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, p. 27.

78 Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, Tomo XI, Fondo de Cultura Económica/ Instituto Nacional Indigenista, México, segunda edición, 1992, pp. 24-25.

de 1988 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), órgano consultivo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), sometió a consulta de los Estados que la integran, México incluido, la posibilidad de revisar el Convenio 107 relativo a poblaciones indígenas y tribales, y tras obtener la opinión favorable de los países miembros, al año siguiente aprobó el Convenio 169 relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Senado de la República lo ratificó el 11 de julio de 1990 y el titular del Poder Ejecutivo Federal depositó dicha ratificación ante el Director General de la OIT el 4 de septiembre de 1990, con lo que entró en vigor al año siguiente.⁷⁹ Al principio, la aprobación de este documento no tuvo ningún efecto entre los pueblos indígenas de México. Tuvieron que suceder varios acontecimientos—entre ellos el cumplimiento de los quinientos años de la invasión española de lo que hoy es el continente americano— para que se comenzaran a notar sus efectos.

Las primeras reformas constitucionales del siglo XX

Pasarían 75 años después de aprobada la primera Constitución Federal del siglo XX para que el gobierno mexicano impulsara su reforma buscando incorporar en ella a los pueblos indígenas. Aprovechando que en octubre de 1992 se cumplían 500 años del “descubrimiento” de América, promovió reformas al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y para hacer efectivos sus derechos. Eso fue lo que se dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992 del *Diario Oficial de la Federación*, lo publicado fue una

79. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtiene su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento que se hacía de los pueblos indígenas en esa norma era solo como componente de la pluralidad cultural de la Nación, y solo de manera indirecta se podía establecer la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Es más, la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural, y solo aquellos que llegaran a establecer eventualmente una ley secundaria. Se continuó en la lógica de negar los derechos colectivos, políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de su derecho a la seguridad de su existencia y a su desarrollo futuro. La omisión no era un problema de olvido o desconocimiento, sino una postura política adecuada a la ideología del mestizaje racista que insistía en negar a los pueblos indígenas como parte importante de la sociedad mexicana —por más que obligados por las circunstancias los incorporaran en la Constitución Federal— pero, sobretudo porque meses antes se acababa de reformar el artículo 27 de la propia Carta Magna para quitar el carácter social a la propiedad ejidal y comunal de la tierra que la reforma agraria había reconocido u otorgado a los pueblos indígenas. Así, los derechos indígenas quedaron excluidos de la Constitución, como también el derecho al territorio.

Para “superar” el hueco que dejó el acto de suprimir el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable a las tierras ejidales y comunales se estableció la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, reformado por el decreto que aparece en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero

de 1992, que indica: "la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas". La norma, como se ve, desconocía la condición de pueblos a los indígenas reduciéndolos a minorías. Esto, que en lenguaje común pudiera parecer una nimiedad, para el derecho es muy importante porque a las minorías deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras que a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, cultural y social: son los derechos reconocidos en el sistema internacional hace bastante tiempo. Cuando se aprobó la *Ley Agraria*, en su artículo 106 se estableció que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional." Esa ley nunca se aprobó. Todo quedó en retórica.

Los Acuerdos de San Andrés y la reforma constitucional

El 1º de enero de 1994 los indígenas del estado de Chiapas, organizados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se levantaron en armas contra el gobierno federal, enarbolando una serie de demandas populares. El pueblo mexicano muy rápido pasó de la sorpresa al apoyo a los rebeldes. Las organizaciones indígenas hicieron lo propio y fueron las que más se acercaron al EZLN. El gran apoyo popular a las causas de los rebeldes obligó al gobierno a detener las acciones militares, ordenar un cese al fuego y entrar en negociaciones con ellos para atender sus demandas. En una primera ronda de negociaciones no hubo acuerdo y se abrió otra con una amplia participación

de instituciones políticas y de la sociedad civil, sobre todo los pueblos indígenas. Para la segunda ronda el tema central fueron los derechos y la cultura indígena y las negociaciones duraron de noviembre de 1995 a febrero de 1996.

El 16 de febrero de 1996 el Gobierno Federal y el EZLN firmaron, en el municipio chiapaneco de San Andrés Larráinzar, cuatro documentos que se conocen como Acuerdos de San Andrés. En ellos el gobierno mexicano reconoció que “los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, y que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas”. Asimismo reconoció que “se requiere la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que, por su papel en la edificación de México, tienen ganada por derecho propio”, y que “esa nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.

Congruente con este diagnóstico, el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución Federal, así como sus derechos a la libre determinación. Como consecuencia de lo anterior, podrían decidir su forma de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, econó-

mica y culturalmente, comprometiéndose el Estado a ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas en el ámbito local y nacional; impulsar cambios jurídicos y legislativos; reconocer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales; garantizar su pleno acceso a la justicia ante los órganos estatales; reconocer sus sistemas normativos internos para solución de conflictos, así como sus formas específicas de organización con objeto de incluirlos en el derecho positivo y promover sus manifestaciones culturales.

Otros compromisos asumidos por el Estado mexicano fueron: impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y aplicación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; asegurar la educación y la capacitación; garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; impulsar la producción y el empleo y proteger a los indígenas migrantes.

Esta nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas debería sustentarse en principios como el pluralismo, entendiendo por tal la convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa en lo diverso; la sustentabilidad, para asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan los pueblos indígenas; la integralidad, coordinando las acciones de las distintas instituciones y niveles del gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, con la participación de estos últimos en las decisiones en cuanto a gasto social y políticas públicas; y en cuanto a su libre determinación.

El compromiso incluía una reforma a la Constitución Federal y al sistema jurídico en su conjunto para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho al ejercicio de la autonomía, que incluía el control de sus territorios y los recur-

sos naturales en ellos existentes, como habitantes originarios del país; sus derechos políticos, para que implementaran su autogobierno; de jurisdicción, para que impartieran justicia aplicando sus propias normas; sociales, económicos, culturales para el mejoramiento de su vida; reconocimiento de las comunidades indígenas con personalidad y patrimonio propio; el derecho de los municipios con población mayoritariamente indígena a asociarse libremente; fortalecer la participación indígena en el gobierno, la gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles; además de garantizar que en las legislaciones de los estados de la República quedaran establecidas las características de libre determinación y autonomía que expresaran las aspiraciones de los pueblos indígenas.

Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés, las fuerzas políticas y económicas que realmente deciden los destinos del país entendieron que su cumplimiento implicaba necesariamente una transformación de la estructura del país y un cambio de rumbo en el proyecto neoliberal que se venía implementando. Y como no estaban dispuestos a hacerlo, se negaron a cumplirlos. El diálogo entre el gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se suspendió y el país fue colocado nuevamente al borde de la guerra. Organizaciones de la sociedad civil y de la clase política hicieron varias propuestas para que la reforma constitucional avanzara; la que formuló la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) fue aceptada por los rebeldes pero rechazada por el gobierno y ya no se pudo avanzar para destrabar el problema. Así se mantuvo hasta el 2001, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la República y el nuevo gobierno impulsó la reforma constitucional prometida.

La penúltima reforma constitucional en materia indígena se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Con ella se buscaba cumplir con los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena firmados entre el gobierno federal y EZLN, pero al final eso no fue posible pues los partidos políticos decidieron aprobar algo distinto. En virtud de ella se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución federal, que unidos a las disposiciones ya existentes formaron la nueva normatividad constitucional en la materia. Los artículos constitucionales que hacían referencia a los derechos indígenas eran: el artículo 2º, que sustituyó al artículo 4º al que se hizo referencia anteriormente; el artículo 18, párrafo sexto; el artículo 27, fracción séptima, párrafo segundo, y el 115, fracción tercera. El artículo 2º comenzaba expresando que “[...] la Nación mexicana es única e indivisible”, lo cual además de falso es prejuicioso, producto del racismo hacia los pueblos indígenas. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas daba la idea de que con sus demandas éstos quisieran separarse del país, cuando lo que proponían era, y es, modificar su estructura para que toda la población tenga oportunidad de integrarse a ella y construir un futuro distinto y mejor.

La siguiente materia regulada es la de los sujetos titulares de los derechos, entre los cuales considera a los pueblos indígenas, sus comunidades, los individuos en lo personal y cualquier comunidad que se equipare a las indígenas. Para definir a los pueblos indígenas se retoma parte de lo que expresa el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. De ellos se decía que “[...] son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la co-

lonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”; no se hacía referencia a los pueblos que pudieron llegar al país después de la colonización hasta fijarse las fronteras nacionales.

A las comunidades indígenas las describía como “[...] aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres”. De este artículo puede decirse que comete un error al reconocer a los pueblos indígenas y sus comunidades en el mismo rango, pues podría dar lugar a que se separaran de los pueblos de los que forman parte o impedirían su reconstitución; lo correcto hubiera sido reconocer al pueblo indígena como el sujeto de derecho frente al Estado y a las comunidades como entidades de derecho público, pero formando parte de los pueblos indígenas. Por otro lado, la definición de comunidad puede resultar estrecha pues existen algunas que no se encuentran asentadas en un solo territorio, como sucede con las que habitan el norte del país y las que forman los migrantes, pero sí forman una unidad social. Otro tanto puede decirse de la exigencia de que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuando pudo dejarse solo en que reconozcan sus propias autoridades, sin que necesariamente fuera a partir de sus usos y costumbres, pues esto podía llevar a petrificar los cambios sociales en las comunidades indígenas.

Además de las comunidades indígenas, el artículo 2^o de la Constitución Federal reconoció a “toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley”. En esta norma no es claro cómo una comunidad no indígena podrá equipararse a otra que sí lo sea, si

la diferencia entre ambas es la preexistencia de los indígenas al Estado, su continuidad histórica y la diferencia cultural. Si hubiera una comunidad con estas características simplemente se le aplicaría el mismo criterio que a los pueblos y comunidades indígenas y si no los reúne difícilmente se podría.

De las personas indígenas decía que “[...] la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”. Con ella quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos que afirmaban que era indígena quien tenía sangre indígena, portaba un traje elaborado por indígenas o hablaba una lengua indígena, adoptando ahora el criterio cultural o de autoadscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa y existe en un pueblo indígena que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones.

Después de definir a los sujetos que podían ser titulares de los derechos indígenas, el artículo 2º de la Constitución Federal se refería a los derechos. Entre éstos se podían encontrar dos tipos: los que podrían ejercer por ellos mismos y los que podrían ejercer en su relación con el resto del Estado y la sociedad. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de decidir sus formas específicas de organización social; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía

de los estados; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

En la reforma se incluyó otra norma sobre el tema de los recursos naturales. La fracción sexta del artículo 2º expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a:

[...] 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.

Esta disposición hacía referencia a un derecho y varias condiciones para su ejercicio. El derecho consiste en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en los lugares que habitan y ocupan las comunidades indígenas. Las condiciones eran que lo hicieran respetando las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y por integrantes de las comunidades y no acceder a los que correspondan a áreas estratégicas. Para todo esto las comunidades podrán asociarse entre ellas.

En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconocía el derecho a ejercer de manera preferente un derecho ya garantizado en otro precepto de la propia Constitución y de acuerdo con los procedimientos ya determinados en otras leyes. Pero existía

otro problema, que era el fondo oculto de la disposición. La iniciativa de reforma que dio origen a esta disposición proponía reconocer los territorios de los pueblos indígenas, pero como los integrantes del Poder Constituyente se negaron a hacerlo, en su lugar aprobaron la fracción sexta del artículo 2º que indica que los pueblos indígenas pueden acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en sus territorios, entendidos en los términos del Convenio 169 de la OIT. Pero en ambos casos la propuesta se desnaturalizó.

Entre los derechos que los pueblos indígenas podían ejercer en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno estaban los de elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; a que en todos los juicios y procedimientos se tomaran en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, “respetando los preceptos de la Constitución” —para lo cual los indígenas tendrán el derecho de contar con intérpretes y defensores con conocimiento de su lengua y cultura; purgar sus penas —una vez sentenciados— en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad, como forma de readaptación social, y coordinarse y asociarse dentro de los municipios a los que pertenecieran.

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentaban otro problema: la Constitución federal no los reconocía como garantía constitucional; por lo que, tanto el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho como los derechos a que se hace referencia, tendrían que ser reglamentados en las constituciones de cada uno de los estados de la República para que pudieran ejercerse. Esto dio origen a una disparidad reglamentaria y una profunda discriminación hacia

los pueblos y comunidades indígenas, pues mientras algunos Estados avanzaron en el reconocimiento de algunos derechos, otros se quedaron rezagados, porque actuaban más que por reconocer los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, por conveniencia política.

Por otro lado, la reforma preveía la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno, que se encargaran de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas. En ese mismo sentido establecieron una serie de lineamientos de políticas públicas que los gobiernos deberían tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas se contaba el desarrollo regional, la incorporación de las mujeres; el incremento de los niveles de escolaridad; el acceso a los servicios de salud y al financiamiento público; la extensión de la red de comunicación; el apoyo a proyectos productivos; la protección a migrantes; la consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo y el establecimiento de partidas presupuestales específicas. En estas líneas programáticas se constitucionalizaban las políticas asistencialistas, que contradecían el reconocimiento de derechos.

Además de las anteriores disposiciones, también se elaboró una abundante jurisprudencia derivada de las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Tribunales Electorales del Poder Judicial Federal han creado cuando los indígenas han acudido a reclamar el respeto de sus derechos. Entre las más reiteradas de dichas reclamaciones, se encontraba la relacionada con la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y las diversas formas de representarse, el derecho de autoadscripción y la garantía de acceso a los órganos del Estado en busca de justicia, temas re-

lacionados con el derecho a la identidad cultural y derechos de los individuos que integran los pueblos y comunidades indígenas. El derecho al territorio es poco reclamado, aunque se da en relación al acceso preferente a los recursos naturales; así como el derecho a la consulta y algunos criterios relacionados a este procedimiento. Varios años después, el 9 de agosto de 2019, se reconocieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos de los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la nación, "cualquiera que fuera su autodenominación"; la aclaración se incluyó reconociendo que los destinatarios del reconocimiento, en la realidad, no se identifican con la denominación con que se les nombraba, originada en espacios estatales e internacionales, sino por otras que les venían de la realidad y la historia: morenos, o simplemente negros. Los legisladores no se ocuparon de saber cuáles eran sus derechos, simplemente los equipararon con los reconocidos a los pueblos indígenas "a fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución, así como su libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional".⁸⁰

El reconocimiento se refería a los pueblos y comunidades afroamericanas como "descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas y asentadas en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, o parte de ellas, y afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas". A ellos los reconocía como "sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio"; y ade-

80. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2019.

más de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, el reconocimiento se extendía a “la protección de su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y de todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial y su propiedad intelectual colectiva, en los términos que establezca la ley”. También se les reconocía el derecho a la promoción, reconocimiento y protección de sus conocimientos, aportes y contribuciones en la historia nacional y a la diversidad cultural de la Nación, debiendo quedar insertas en las modalidades y niveles del Sistema Educativo Nacional, y; para “ser incluidos en la producción y registros de datos, información, estadísticas, censos y encuestas oficiales, para lo cual las instituciones competentes establecerán los procedimientos, métodos y criterios para inscribir su identidad y autoadscripción.”⁸¹ En la norma no se expresaba de quién, para qué y la manera en que se brindaba dicha protección.

Dieciocho años se mantuvieron estas disposiciones y las de las constituciones estatales, a las que se sumaron las leyes federales y estatales aprobadas por los poderes facultados para ello.⁸² En el 2018 hubo cambio de gobierno y nuevamente se volvió a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos indígenas.

81. *Ibid.*

82. Un recuento de esta legislación se encuentra en: Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)/Cámara de Diputados, México, 2010.

Hoy

Los derechos indígenas y afroamericanos en la actualidad

En el apartado anterior analizamos la manera en que se trataron los derechos indígenas en las constituciones históricas de nuestro país, el contexto histórico y político en que esto sucedió, su contenido, sus orientaciones, fines y alcances, incluyendo dos reformas a la Constitución de 1917: la de 1992 y la del 2001. También nos referimos al reconocimiento de los pueblos y comunidades afroamericanas. En este apartado nos ocuparemos de la manera en que se encuentran regulados en la actualidad.

Comenzamos con una explicación de cómo se regulan los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo los que se encuentran en ella y los que están en los tratados internacionales, hecho que en lenguaje jurídico se le conoce como *bloque de constitucionalidad*, explicando como opera esto en el sistema jurídico mexicano. Dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se compone solo de normas sino también de principios, explicamos qué son y cómo operan los principios en la interpretación y aplicación de las normas.

Después de estos aspectos, que podríamos llamar generales, porque condicionan la interpretación y aplicación del resto de las normas, nos abocamos a explicar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público, uno de los derechos incorporados en la reforma constitucional y que, a decir de los impulsores, es la piedra angular de ella. Explicamos qué significa ser sujetos de derecho público y sus alcances en la reforma.

Como se dijo, la Constitución Federal contiene cinco tipos de sujetos de derecho público: los pueblos y las comunidades indígenas, los pueblos y comunidades afroamericanas y las comunidades equiparables. También existen los municipios indígenas, no por disposición de una norma constitucional o de algún tratado internacional, sino porque así lo decidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace años o lo establecen algunas constituciones estatales. Después de los sujetos de derecho público analizamos los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los que ya estaban antes de la reforma y los que se incorporaron por ella.

Nos ocupamos de la autonomía, explicamos qué es y en qué consiste: la elección de autoridades y representantes propios; elegir representantes ante los Ayuntamientos en los municipios donde haya población indígena; la impartición de justicia aplicando sus sistemas normativos y los límites en el ejercicio de este derecho; la protección de su patrimonio cultural, material e inmaterial, incluyendo la propiedad intelectual colectiva sobre él; uso y desarrollo y preservación de sus lenguas; participación en la construcción de diseños educativos propios; desarrollo, práctica, fortalecimiento y promoción la medicina tradicional; conservación y preservación de su hábitat y bioculturalidad; ac-

ceso preferente a los recursos de los lugares que habitan; acceso a la justicia ante los órganos del estado y las condiciones para hacerlo; el derecho a la consulta y al desarrollo.

El análisis de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la Constitución Federal se hace desde un punto de vista normativo, es decir, analizando la norma constitucional y su alcance, de acuerdo con los métodos que la ciencia jurídica ofrece para eso; lo cual no impide que cuando sea necesario se recurra a los tratados internacionales que regulen la misma materia, pues como se explicará, las disposiciones constitucionales y las de los tratados internacionales, cuando regulen la misma materia, deben interpretarse armonizando su contenido. De igual manera, cuando se busque la incidencia que la norma puede o no tener en la sociedad se recurrirá a datos sociológicos o antropológicos.

La Constitución y el bloque de constitucionalidad

La regulación de los derechos humanos en orden jurídico mexicano tiene una particularidad: jerárquicamente tienen superioridad sobre otro tipo de disposiciones: comerciales y civiles, por ejemplo. En lo demás, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que “en los juicios del orden civil la sentencia definitiva será conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. Lo que esta norma postula es que, para resolver problemas que se le presenten a los jueces —y por extensión todas las autoridades del estado— deben atender lo que la ley expresa y si fuera confusa, a la jurisprudencia, que es la interpretación oficial de la propia

ley. Para el caso que no hubiera ley se debe acudir a los principios generales del derecho, que son criterios o razonamientos a seguir en determinadas situaciones, surgen de la experiencia y se expresan como dichos, refranes o simplemente como lo que a la gente le parece razonable aceptar.

Es importante aclarar que la expresión ley, aquí se usa en su acepción general, es decir, abarcando cualquier norma general, impersonal y abstracta —que se puede aplicar a todas las personas que se coloquen en la misma situación—, lo que incluye leyes aprobadas por el Congreso federal pero también los congresos estatales; tratados firmados por el presidente y ratificados por el Senado de la República; reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM), entre otras. La jurisprudencia, como hemos dicho, es la interpretación autorizada por la Ley que hacen los tribunales en la resolución de los conflictos que se les presentan, entre ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los Tribunales Colegiados de Circuito, los tribunales electorales y los agrarios.

Relacionado con la inclusión de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano y superioridad jerárquica de las normas de derechos humanos, una primera disposición es el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones

en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁸³

Una interpretación literal de esta disposición constitucional, puede llevarnos a concluir que existe una “ley suprema en toda la Unión” compuesta por la Constitución federal, las leyes federales aprobadas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales que firme el presidente de la República, el Senado ratifique y no contravengan a la Constitución federal. Es de suponerse que debajo de estas normas estarían las demás leyes, reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas (NOM). Pero esto no es exacto porque la propia Constitución Federal, en su artículo 1º expresa lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁸⁴

De esta disposición constitucional se desprenden tres principios que modifican la jerarquía normativa entre la Constitución fede-

83. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Consultada el 26 de septiembre de 2024.

84. *Ibid.*

ral y los tratados internacionales establecida en el artículo 133, citado anteriormente, lo mismo que su aplicación. El primero se encuentra en el primer párrafo del citado artículo, que establece la igualdad jerárquica entre las disposiciones constitucionales y las de los tratados internacionales que regulen derechos humanos, lo que técnicamente se conoce como bloque de constitucionalidad. Así lo ha establecido la propia SCJN en sendos criterios jurisprudenciales. En uno de ellos resolvió que

[...] las normas de derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance [...] ⁸⁵

En ese mismo sentido, el segundo criterio jurisprudencial de la SCJN determina que:

[...] de conformidad con el texto vigente del artículo 1° constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes

85. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, [número de tesis la. /J. 29 /2015 (10a.) y número de registro 2008935], 2015, p. 202.

primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.⁸⁶

De lo anterior se concluye que en materia de derechos humanos existe la misma jerarquía entre las disposiciones constitucionales y las de los tratados internacionales que firme el presidente de la República y ratifique el Senado de la República, según dispone la propia Carta Magna. Su contenido es considerado como la “norma suprema” a que se refiere el artículo 133 constitucional, de la cual se excluyen los tratados sobre temas diversos a los derechos humanos, como serían los comerciales, por ejemplo, que quedan subordinados a lo que establezca la Constitución federal y los tratados sobre derechos humanos, lo mismo que “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella”, según expresa el mismo artículo 133 constitucional.

Ahora bien, el segundo párrafo del citado artículo constitucional establece, además, dos principios tan importantes como el anterior. El primero de ellos, conocido como “interpretación

86. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, [Libro XIII, tomo 2, con número de registro 2002000], 2012, p. 799.

conforme”, se encuentra en la frase donde se expresa que las “normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia”; el segundo, conocido como “principio *pro persona*”, se expresa en la frase “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. De acuerdo con esta disposición, todas las normas jurídicas sobre derechos humanos de jerarquía inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales (leyes federales, constituciones y leyes estatales, reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas, etcétera) deben interpretarse conforme a las primeras; en consecuencia, si dispusieran algo contrario deben ser invalidadas para aplicar las primeras, y si dispusieran lo mismo pero reduciendo su alcance o contenido también debe aplicarse la primera.

En relación con el principio *pro persona*, el mismo criterio jurisprudencial antes citado expresa:

Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos— atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique

una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.⁸⁷

Con lo anterior queda claro que cuando los tratados internacionales son firmados por el presidente de la República, ratificados por el Senado y no contradicen a la Constitución federal, forman parte de las normas del sistema jurídico mexicano y, tratándose de aquellas que regulan derechos humanos, están al mismo nivel que la Constitución y todas las leyes de jerarquía inferior a ellas deben interpretarse conforme a su contenido; y si admiten dos o más interpretaciones debe atenderse a la más favorable a las personas. Dicho de otra manera, la jerarquía normativa es, en primer lugar y al mismo nivel, la misma para las disposiciones constitucionales y las de los tratados sobre derechos humanos; en segundo lugar, los tratados que no versen sobre derechos humanos; y, en tercer lugar, las leyes de cualquier otro tipo.

Además de lo anterior, la SCJN se ha ocupado de la aplicación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) en nuestro país, y ha determinado lo siguiente:

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho Tribunal,

87. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, "Amparo en revisión 631/2012". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época [Libro XIII, tomo 1, con número de registro 2004170], 2013, p. 736.

resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios, se determina el contenido de los derechos humanos contenidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana, se desprende del propio mandato constitucional establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona*, obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (I) Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico, debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (II) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (III) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.⁸⁸

88. Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 25 de abril de 2014, 09:32 h. Jurisprudencia (Común). Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebollo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2014

Que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana sea vinculante equivale a decir que su cumplimiento es obligatorio para todas las autoridades mexicanas, y si tiene ese carácter es porque forma parte del sistema jurídico mexicano. Con lo expuesto no queda duda que las normas jurídicas sobre derechos humanos se encuentran contenidas tanto en la Constitución Federal como en los tratados sobre derechos humanos y cualquier norma de jerarquía inferior, como podrían ser las leyes federales y sus reglamentos, constituciones de los estados, sus leyes y sus reglamentos, deberá ajustarse a lo que establece la Constitución Federal y los tratados internacionales. En consecuencia, si contuvieran menos derechos que éstos, habría que aplicar las del bloque de constitucionalidad, lo mismo que si dispusieran algo contrario. Lo que sí puede pasar con las disposiciones de menor jerarquía a las disposiciones constitucionales o de los tratados internacionales es que amplíen lo dispuesto en ellos, ya sea incorporando otros derechos o ensanchando el contenido y alcance de los contenidos, porque tanto los derechos reconocidos por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como en los tratados internacionales, se consideran derechos mínimos, no máximos.

Principios constitucionales

En los sistemas jurídicos modernos, junto con las normas jurídicas, se pueden encontrar principios y valores normativos. No

(10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce. Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

se trata de los principios generales del derecho a los que se alude comúnmente para llenar los vacíos cuando no existen disposiciones que aplicar para la soluciones de problemas concretos, sino de normas contenidas en la Constitución o las leyes, que se distinguen porque están formuladas en un lenguaje vago e indeterminado, no tienen la estructura lógica de las normas tradicionales y por lo mismo carecen de un ámbito específico de aplicación. Tampoco regulan comportamientos específicos, sino aptitudes generales. De acuerdo con Robert Alexy, “al igual que las reglas, son razones para juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente.”⁸⁹

Es el caso de la dos primeras disposiciones del artículo 2º constitucional. La primera expresa que “la Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas”, mientras la segunda precisa que “la Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.” Se trata de dos normas que se incorporaron a la Constitución Federal desde la reforma del 14 de agosto del 2001, solo que ahora se modificaron. La primera solo expresaba que la Nación Mexicana era única e indivisible — colocada en el artículo que regula los derechos de los pueblos indígenas inducía a la interpretación de que estos buscaban dividir a la nación— y ahora se le agregó la expresión, “basada en la grandeza de los pueblos y culturas”, con lo cual pierde aquella posibilidad de interpretación negativa y reconoce la participación de los pueblos y culturas en la formación de la Nación.

A la segunda se le agregó la palabra multiétnica, lo cual reconoce que la nación no solo es pluricultural sino también mul-

89. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 83.

tiétnica, compuesta por muchas etnias, que en términos jurídicos, son los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a los que se refiere el artículo. Fuera de lo anterior, no está por demás decir que la nación no es única ni indivisible. Lo que es único y puede ser indivisible es el Estado mexicano, por lo que existe una confusión entre Nación y Estado, la cual es explicable por el prejuicio que existe hacia los pueblos indígenas y sus derechos, pero no justificable desde ningún criterio, pues los pueblos indígenas no buscan dividir al Estado sino transformarlo, de tal manera que se puedan construir condiciones para que todos los mexicanos, individuos y pueblos, podamos tener oportunidad de vivir dignamente.

Antes de la reforma constitucional del 30 de septiembre de 2024, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre este principio constitucional, expresando los siguiente:

El principio de pluriculturalismo modifica la visión tradicional de que la sociedad es un conglomerado sin distinciones de raza, origen o pertenencia étnica (monoculturalismo), para reconocer un modelo de organización social que permite la convivencia armoniosa de grupos o comunidades étnicas, cultural, religiosa o lingüísticamente diferentes, no solo valorando positivamente esa diversidad, sino protegiéndola y fomentándola.⁹⁰

90. Amparo en revisión 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vicam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez. (Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXII, agosto de 2013, Tomo 1; Materia Constitucional Tesis: 1a. CCXXXIV/2013

En otras palabras, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirma es que, a la pluriculturalidad multiétnica de la nación mexicana, debe corresponder un modelo de organización similar para que todos los mexicanos —individuos, comunidades o pueblos, indígenas o afromexicanos, inclusive otros que no se mencionan en la Constitución Política pero que existen, como los chinos, los árabes, u otros, pues ellos aportan elementos para la pluriculturalidad de la nación— podamos tener posibilidades de vivir según nuestros propios elementos culturales. Ahora bien, el modelo de pluriculturalidad étnica que nuestro país necesita no es cualquiera, sino uno que atienda a la desigualdad pluricultural en que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, lo que se traduce en un colonialismo interno.⁹¹

El colonialismo interno tiene su origen en la construcción de la categoría indígena para designar a los pueblos originarios del Anáhuac y Aridoamérica, que ahora forman parte de la población mexicana. Se expresó en las relaciones de exclusión y subordinación que los invasores españoles crearon para explotar los bienes naturales y la mano de obra de sus propietarios. Estas relaciones persistieron después de la guerra de Independencia y se mantuvieron de diversas maneras a través de la historia de nuestro país. En la actualidad se manifiestan en la relación de subordinación y explotación que los mestizos mantienen con

(10a.), p. 743)

91. La expresión desigualdad pluricultural es un concepto acuñado por Alicia Barabas y Miguel Bartolomé para explicar las relaciones interétnicas en Oaxaca y puede verse en Alicia Barabas y Miguel Bartolomé, "La pluralidad desigual en Oaxaca", *Etnicidad y pluralismo cultural en Oaxaca: la dinámica étnica en Oaxaca*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección de Publicaciones, México, 1990, pp. 13-95.

los pueblos indígenas, a través de diversos mecanismos, para seguir explotando sus recursos naturales y su trabajo, negando incluso su existencia como civilización diferente a la dominante.⁹² El objetivo del diseño de la pluriculturalidad multiétnica de la que habla la norma constitucional y la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debería tener como objetivo superar esta situación, para lograr relaciones igualitarias entre las diferentes etnias de la nación.

Junto con este principio, el párrafo cuarto del artículo 2º establece que "para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se deben tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción". El texto reformado establecía que este reconocimiento se haría en las constituciones y leyes de

92. Para el estudio del colonialismo interno en México, de manera general, se recomiendan las siguientes obras: Guillermo Bonfil Batalla, 'El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial', *Obras escogidas*, Tomo I, Instituto Nacional Indigenista/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Dirección General de Culturas Populares/Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995; Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós/UNAM, México, 1998; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, ERA, México, 1965, y Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, decimoséptima edición, Siglo XXI, México, 1996. Además de esos textos, existen otros particulares: Marcelo Carmagnani, *El regreso de los dioses: el proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, lo estudia entre los mixtecos y zapotecos de Oaxaca; Benjamín Maldonado Alvarado, *Los indios en las aulas: Dinámica de dominación y resistencia en Oaxaca*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 2000, estudia la educación de Oaxaca como el tercer ciclo de colonización; Edward H. Spicer, *Cycles of Conquest: The Impact of Spain, México and the United States on the Indians of the Southwest, 1533-1960*, Tucson: University of Arizona Press, 1962; Everardo Garduño, "Cuatro ciclos de resistencia indígena en la frontera México-Estados Unidos", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 77, octubre de 2004, donde se indaga el colonialismo entre los pueblos indígenas del norte de México.

las entidades federativas, lo cual se suprimió en la reforma, dejando que cada uno de los tres órdenes de gobierno —federación, estados y municipios— lo haga de acuerdo con las facultades que la propia Constitución les reserva a cada uno o de manera concurrente. Lo que sí tienen que observar cada uno de estos órdenes de gobierno es que existan condiciones que no se pueden ignorar y éstas son “los principios generales establecidos en el propio artículo segundo además de criterios etnolingüísticos y de autoadscripción así como de asentamiento físico”.

Uno de los principios, como hemos dicho, es que hay que hacerlo de tal manera que se reconozca la pluriculturalidad de la nación, de los estados y los municipios, lo cual implica que sean incluyentes de todas las manifestaciones culturales. El otro es que esto se haga respetando la estructura federal, lo cual es un problema porque muchos pueblos se encuentran divididos por fronteras estatales o municipales y esto les impide unirse. Desde el siglo pasado Guillermo Bonfil Batalla ya había advertido que, como parte de la dominación colonial, se redujeron los espacios de las culturas indias, constriéndolos a la comunidad, que era la base de su organización. Al respecto, decía:

Fueron destruidas las instituciones que permitían una organización social y cultural que abarcaba muchas comunidades y aseguraba un nivel superior de desarrollo; se estimularon, en cambio, los conflictos y las rivalidades entre comunidades vecinas para impedir que cristalizara una peligrosa solidaridad frente al colonizador, enemigo común. Este proceso de aislamiento y reducción del espacio social, que perdura en gran medida hasta hoy, ha conducido a que se refuerce la

identidad local en detrimento de identidades culturales más amplias vigentes en el momento de la invasión europea.⁹³

Este es uno de los problemas no superados en la reconstitución de los pueblos indígenas y afromexicanos de nuestro país por nuestra Constitución Política, en pleno siglo XXI, condición necesaria para que puedan superar su condición de colonias internas, se integren con sus particularidades culturales civilizatorias y diseñen su futuro junto con el resto de la población .

Los pueblos y comunidades como sujetos de derecho

La Constitución Federal reconoce tanto a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho. Además de estos, por resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también existen municipios indígenas con ese mismo carácter, a los que se suman otros municipios declarados indígenas por leyes estatales. Hablar de sujeto de derecho es lo mismo que hablar de persona, que es lo más propio en derecho, aunque en lenguaje jurídico este concepto tiene una connotación distinta a la que se le asigna en el lenguaje común. La palabra persona deriva de la voz latina *personar*, (de *per*: intensidad y *sonare*: hacer ruido, sonar). Así, en sus inicios, el significado originario de persona es máscara. La relación entre persona y máscara proviene del teatro griego antiguo, donde el vocablo persona designaba una careta que cubría la cara del actor cuando recitaba en la escena. Al paso del tiempo, la voz persona pasó a designar al propio actor enmascarado: al personaje. El uso de la palabra en este sentido

93. Guillermo Bonfil Batalla, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 72.

ya era metafórico y significaba “las partes que habrían de hacerse en la obra”. *Personae* llegó a significar “las partes del drama”, “los personajes”. De esta forma, persona significaba el personaje que es llevado a escena, lo mismo que el actor que lo caracteriza, asociando persona a homo. Sin embargo, entre ambos existe una clara diferencia, persona es homo actuando.⁹⁴

En la edad moderna, la idea de persona se modificó sustancialmente hasta alcanzar el sentido con el cual se usa en el derecho. Esta transformación encontró sustento en el pensamiento de Emmanuel Kant, para quien la persona es un ente dotado de razón y voluntad libre.⁹⁵ Una peculiaridad de persona, la cual se refleja en los usos jurídicos de la expresión, se advierte, sobre todo, en las cualidades que persistentemente se le adscriben a la persona, como la capacidad moral, la racionalidad, la autonomía y la dignidad. La necesidad del capital de circular a grandes velocidades para obtener la máxima ganancia llevó a pensar que una persona realizara actos válidos de distinta naturaleza en diversos lugares al mismo tiempo; ello movió a los juristas a transformar la idea kantiana de persona por un “ente susceptible de ser titular de derechos y obligaciones”.

En la actualidad, jurídicamente, existen diversos tipos de personas. Las físicas, que coinciden con las personas biológicas, no presentan mayor problema. Pero sí lo hay con las personas morales, creadas por el derecho, pues existen de diverso tipo: de derecho privado, como las asociaciones y sociedades civiles; mercantiles, como las sociedades anónimas; de derecho social, como las sociedades de solidaridad social, las coopera-

94. Rolando Tamayo Salmorán, *Elementos para una teoría general del derecho*, Themis, México, 1996, pp. 84-85.

95. *Ibidem*, p. 87.

tivas, los sindicatos, los ejidos y las comunidades agrarias, y las de derecho público, como el Estado federal mexicano, las entidades federativas que lo integran y los municipios. Como dice la definición que hemos citado anteriormente, todas ellas han sido creadas por el derecho y se consideran personas en la medida en que el mismo derecho les imputa derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas.

Con los pueblos indígenas sucede otro tanto. Son personas jurídicas en la medida en que las leyes les asignan ese carácter, para que puedan ser titulares de derechos y obligaciones. Por la reforma del 14 de agosto de 2001, el artículo 2º, párrafo segundo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que los pueblos indígenas “[...] 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”, como también lo establece el artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT). Esta disposición se modificó en la última reforma y ahora expresa que los pueblos indígenas “... son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”⁹⁶

Como puede verse, aunque las redacciones son distintas, el contenido de ellas sustancialmente es el mismo. De acuerdo con esta disposición, los derechos de los pueblos indígenas tienen su raíz en el hecho de que su existencia es anterior a la for-

96. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2024.

mación del Estado mexicano, mantienen una continuidad histórica y, a pesar de la conquista y la colonización en que vivieron y en muchos casos viven, mantienen sus instituciones o formas propias de organización. Las instituciones a que se refiere la Constitución Federal son las formas en que los pueblos se organizan, que pueden ser tan diversas como pueblos y diferencias pueden existir entre ellos. Tan solo a manera de ejemplo, en materia de organización política existen asambleas comunitarias, mayoritariamente entre los pueblos del sureste mexicano, formas militares, como la de los pueblos mayas de la península de Yucatán o los yaquis y seris del norte del país. Y así en los otros tipos de instituciones.

Que los derechos de los pueblos indígenas tengan su raíz en el hecho de que su existencia es anterior a la formación del Estado, tiene consecuencias que casi nunca se toman en cuenta porque impactan en la organización del Estado nacional: representan civilizaciones alternas a la dominante. Guillermo Bonfil Batalla, a quien ya hemos citado con relación a la división de los pueblos indígenas para facilitar su dominación y exclusión de la sociedad, también nos alerta acerca de su negación como civilización alterna:

No es de extrañar, visto el panorama, que la noción de civilización, como categoría para una comprensión de las culturas indias contemporáneas, haya sido sistemáticamente ignorada, y que cualquier intento de emplearla sea recibido, más que con indiferencia, con abierto rechazo. La conceptualización dominante sobre las culturas indias se inclina sin duda alguna por definir las como culturas locales, caracterizadas por algunos rasgos peculiares, pero finalmente comprensi-

bles solo como resultado de procesos exógenos y más generales. [...] ¿Civilización india? Tal vez en el remoto pasado. Nunca ahora —vuelve la mentalidad del colonizador/colonizado—, porque solo existe una civilización universal y ese puesto lo ganó, por historia y méritos intrínsecos, la civilización occidental.⁹⁷

Bonfil Batalla nos alertó de esta situación hace más de tres décadas, pero sus reflexiones siguen siendo vigentes porque desde el poder y la clase dominante se sigue manteniendo la misma postura y el mismo pensamiento, pues es condición para el mantenimiento del colonialismo interno. Por eso es importante que los pueblos dominados tomen conciencia de que su diferencia cultural respecto a la sociedad dominante lleva implícita una civilización alternativa a la occidental, que ha entrado en una crisis sin retorno, y solo su lucha puede salvar la situación.

Jurídicamente los pueblos son considerados personas morales solo por oposición a las personas físicas, pero en la realidad guardan grandes diferencias con la generalidad de las personas morales. En primer lugar, el derecho no los crea, solo los reconoce porque, como se ha explicado, su existencia es anterior al Estado; de la misma manera, sus integrantes no se eligen libremente entre ellos, son todos miembros de los descendientes originarios, y, en tercer lugar, los derechos de que gozan no los asigna el Estado, únicamente los reconoce. Además de las características ya enunciadas, sus derechos son de naturaleza distinta a los de otras personas morales: mientras los de estas son individuales, sociales o públicos, los de los pueblos indígenas

97. Guillermo Bonfil Batalla, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 72.

son de naturaleza colectiva, pertenecen al pueblo y solo los pueden gozar sus integrantes.

Junto con el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a las comunidades indígenas; a las cuales identifica como integrantes de un pueblo indígena y que dentro de su estructura "formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos". Según esta disposición las comunidades indígenas son las partes que, juntas, integran el todo que son los pueblos indígenas. Es importante hacer notar que el reconocimiento de personalidad jurídica, tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas que los forman, con la misma cualidad y prácticamente los mismos derechos, puede acarrear consecuencias positivas y negativas para los pueblos. Entre las primeras hay que mencionar que las comunidades se pueden representar por ellas mismas, lo cual es una ventaja en los pueblos que se encuentran fraccionados; entre las negativas se puede mencionar la posibilidad de que una comunidad le dispute al pueblo todos los derechos que le corresponden o que, sin disputárselos se oponga a que se exija su cumplimiento. Entre los pueblos yaquis, por ejemplo, se han presentado casos en que unos pueblos defienden la integridad de su territorio mientras otros aceptan que se viole a cambio de prebendas.

Además de este inconveniente de carácter jurídico existe otro de carácter político. Si las comunidades indígenas van a representarse por sí mismas, como si fueran el pueblo, no necesitan reconstituirse para poder defender sus derechos. Esta situación, que aparece como una ventaja dada la situación de di-

visión de los pueblos, también es un problema, pues les impide constituirse en un poder que dispute espacios a la sociedad dominante, que la obligue a establecer relaciones de igualdad, “de tú a tú” como dicen los impulsores de la última reforma. Ante esta situación, las comunidades tienen el reto de construir otros caminos que les permitan arribar a la unidad, tan necesaria para superar su situación de subordinación.

Otra forma de representación, no como excepción sino como forma distinta de hacerlo, la estableció la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 27 de mayo del 2014, al resolver la controversia constitucional 32/2012, presentada por el municipio de San Francisco Cherán, contra el Poder Legislativo del estado de Michoacán, porque este inició una ley que afectaba sus derechos, sin haberlos consultado. En esta ocasión nuestro máximo tribunal jurisdiccional sostuvo lo siguiente:

Por otra parte, si bien este Tribunal Pleno ha establecido que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2º de la Constitución Federal, porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando la parte actora demuestre que su Ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres, y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño, toda vez que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a elegir, de

acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, por lo que una vez que este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme a sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, pues este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.⁹⁸

Dicho de otra manera, los municipios con población indígena que elijan autoridades por el sistema de usos y costumbres —sistemas normativos, dice ahora la Constitución Federal— y se organicen de acuerdo a sus propias normas, son considerados municipios indígenas y pueden defender los derechos de sus pueblos.

Es importante advertir que además de los sujetos de derecho indígenas y afromexicanos que reconoce la Constitución Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existen otros que están reconocidos en las constituciones políticas o leyes de los estados de la República. Es el caso de los municipios indígenas del estado de Morelos, donde primeros fueron creados por de-

98. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, así como Voto particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas; Concurrentes, formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de Minoría de los Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz. *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 23 de septiembre de 2014.

creto y después se incorporaron a la constitución del estado tres municipios indígenas: Xoxocotla, Coatetelco y Hueyapan.⁹⁹ Si alguna otra constitución reconociera otro tipo de sujetos de derecho podría hacerlo y nombrarlo de cualquier manera, a condición de que, como dice la Constitución Federal al referirse a los pueblos y comunidades indígenas, se trate de colectividades preexistentes a la formación del Estado mexicano, mantengan una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y conserven, desarrollen y transmitan sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también reconoce “a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación”. La expresión de que el reconocimiento opera aunque ellos se nombren de manera distinta es importante porque la categoría de afromexicanos se les impuso desde el Estado para adecuarse a las corrientes que se han manifestado en el ámbito internacional, pero en la realidad mexicana ellos se autonombran negros o morenos y solo los que interactúan en espacios oficiales o más allá de sus comunidades aceptan la denominación de afromexicanos. Lo importante para identificar a los pueblos y comunidades afromexicanas es que se integran por los descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano que fueron trasladadas a territorio nacional en calidad de esclavos durante la época colonial y actual-

99. A la hora de escribir este trabajo, Tetelcingo está en controversia y Alpuyecá está en proceso de consulta para concluir el decreto de creación del municipio indígena, sería el primero de acuerdo al artículo 40 de la Constitución local, ya que los anteriores fueron por un decreto.

mente se encuentran asentadas en el territorio nacional; además de eso, como los indígenas, cuentan con formas propias de organización social, económica, política y cultural, o parte de ellas, y afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas.

Como a los pueblos y comunidades indígenas, la Constitución Federal reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas el carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo tanto, lo que se ha dicho para aquellos opera para estos. De igual manera se les reconocen los mismos derechos que a los pueblos y comunidades indígenas, “con el fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución”, con lo cual se reconoce constitucionalmente que se trata de sociedades excluidas y subordinadas y que es necesario superar esa condición, por principios de justicia e igualdad.

Pueblos y comunidades como sujetos de derecho público

Uno de los contenidos importantes de la última reforma a la Constitución Federal —la piedra angular de ella, según sus impulsores— se encuentra en el párrafo quinto del artículo 2^o constitucional. En él “se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas —y por extensión a las afromexicanas— como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Antes de la reforma, la Constitución Federal reconocía a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de interés público, lo cual los convertía en objeto de atención y, en teoría, no podían ejercer por ellos mismos sus derechos. En teoría, porque la Constitución Federal les reconocía una serie de derechos que podían ejercer di-

rectamente, como en realidad sucedió durante los veintitres años en que la norma se mantuvo vigente. Pero el hecho de que no fueran sujetos de derecho público les restringió el ejercicio de otros, como el que algunas autoridades estatales se negaran a reconocer las de ellos, así como la validez de sus actos. Y tampoco pudieran ejercer directamente un presupuesto público, aunque hubo casos, como en varias comunidades purhépechas de Michoacán, que exigieron ese derecho a los municipios a los que pertenecen y lograron ejercer directamente un presupuesto público.

Como ya dijimos, sujeto de derecho es sinónimo de persona jurídica, en consecuencia, un sujeto de derecho público es una persona que puede realizar actos de naturaleza pública. Como se ha explicado en el apartado anterior, algunas de estas personas jurídicas ya se han incluido en la Constitución, junto con sus alcances. Otras, se encuentran en los tratados y las leyes, pudiendo ampliarse, disminuirse o modificarse, según lo que determinen los poderes legislativos federales o estatales, o los municipios porque como hemos dicho, los tres órdenes de gobierno pueden reconocerlos de acuerdo a sus facultades constitucionales. Como veremos más adelante, no todo el contenido de la reforma favorece a los titulares que son los sujetos de derecho de esta u otras leyes; algunas son facultades de los diversos órdenes de gobierno y algunas más que derechos, contienen obligaciones. Una facultad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es defender los derechos que les han sido reconocidos de las violaciones que pudieran sufrir por terceros o por miembros de los propios pueblos. De igual manera, sus actos tienen fe pública y no tendrían que ser validados por otra autoridad estatal, como se exigía en la reforma del 2001, a menos que así lo determine la ley que lo regula.

Con la reforma es de preverse que se les asigne un presupuesto propio que puedan ejercer de manera directa y destinarlo a lo que ellos decidan, sin que esté condicionado por ningún orden de gobierno. Más cuando la propia Constitución establece que “la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos, para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan conforme a las leyes de la materia”. Junto con esta disposición se encuentra otra que establece la obligación de las instituciones gubernamentales —federales, estatales y municipales— para “determinar, mediante normas y criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos. Al parecer, se trata de que, además del recurso que les asignen los poderes legislativos, las instituciones indigenistas les proporcionan otro presupuesto para programas específicos que también manejarían directamente los pueblos o comunidades. Finalmente, además de esos recursos económicos, existe la posibilidad de que tengan acceso a otros de índole diversa, como pudieran ser los provenientes de programas oficiales destinados a la agricultura, al desarrollo y a la cultura; o a los que eventualmente pudieran recibir de fundaciones privadas.

Otra característica de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas como sujetos de derecho público es que pueden tener patrimonio propio. Desde un punto de vista jurídico el patrimonio “es un conjunto de poderes y deberes, apreciable en dinero, que tiene una persona. Se utiliza la expresión poderes y

deberes en razón de que no solo los derechos subjetivos y las obligaciones pueden ser estimadas en dinero, sino que también lo podrían ser las facultades, las cargas y, en algunos casos, el ejercicio de la potestad, que puede traducirse en valor pecuniario.”¹⁰⁰

Ese patrimonio, en principio, se puede integrar por las propiedades del pueblo o comunidad indígena o afroamericana, entre los cuales se pueden incorporar los edificios comunitarios, las iglesias, las tierras de las que sean propietarios —ejidales, comunales o de carácter privado—, y los recursos naturales, aunque a estos va a querer seguir disputándoles el derecho de administración el Estado, porque la Constitución Federal, establece que es el gobierno federal y excepcionalmente los gobiernos estatales o municipales quienes están encargados de administrarlos. Indebidamente, porque el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 169 de la OIT, así como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen el derecho de los pueblos indígenas a usar, utilizar, administrar y conservar sus recursos naturales y, como se ha dicho en la parte del bloque de constitucionalidad, tienen el mismo valor y jerarquía que las normas constitucionales. En general, cualquier bien de los pueblos y comunidades susceptible de valorarse en dinero puede ser considerado parte de su patrimonio.

Pero no hay que ver esta disposición como si fuera la llave para la solución de los problemas de escasez de recursos económicos de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas. Desde antes de la reforma constitucional, los estados de

100. José de Jesús López Monroy, “Patrimonio”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo P-Z, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 2007, pp. 2794-2796.

Oaxaca, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Chihuahua, Durango, Yucatán, Baja California, Tabasco, Querétaro y Veracruz, así como la Ciudad de México, ya habían reconocido a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho y no sucedió nada distinto a lo que sucedía con los pueblos que habitaban el resto de los estados de la República.¹⁰¹ En mucho, obedecía a que las facultades que se le reconocían a las comunidades eran las mismas que tenían los municipios u otras instancias gubernamentales y no se les suprimieron, por lo que ambas instancias se las disputaban. También influía el racismo hacia los pueblos indígenas y la falta de voluntad de la clase política para respetar las disposiciones constitucionales.

Autonomía: concepto, alcances y límites

En las últimas décadas los pueblos indígenas han centrado sus reclamos políticos en el reconocimiento de su libre determinación expresada como autonomía. Dadas las implicaciones que tiene, conviene aclarar que este derecho proviene del ámbito internacional, donde se le considera también como autodeterminación, y se le define como “la capacidad jurídica que detenta un sujeto colectivo, un ‘pueblo’, para decidir plena y libremente sobre su condición política”.¹⁰² En sus inicios se concibió como derechos de los Estados a los que se consideraba pueblos —el pueblo mexicano, por ejemplo, era sinónimo del Estado mexicano—, pero

101. Francisco López Bárcenas, *Agua y pueblos indígenas. Entre la espiritualidad, el derecho humano y el mercado*, FONCA/CONACYT/El Colegio de San Luis, México, 2023, pp. 51-58.

102. José I. Lacasta Zabalsa, “El derecho de autodeterminación”, en Ramón Soriano Díaz et. al., *Diccionario crítico de los derechos humanos I*, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana, España, 2000, p. 295.

desde que se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas este derecho puede asumir formas externas o internas en los países donde habitan los pueblos que reclaman el derecho.

En su vertiente externa se presenta cuando el pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse él mismo en Estado, unirse a otro ya existente o bien para que varios pueblos se unan entre sí para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado nacional siempre que éste acepte considerarlo como pueblo, le reconozca sus derechos como tal y pacte con él la forma de ejercerlos. La primera versión de la libre determinación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía.¹⁰³ La autonomía es la forma que los movimientos indígenas han elegido para ejercer su derecho a la libre determinación, por eso se dice que la autonomía es una forma específica del ejercicio de la libre determinación.

El reclamo de autonomía por los movimientos indígenas tiene sus implicaciones, ya que este derecho comprende a su vez los de autoafirmación, que otorga a los pueblos —indígenas y afro-mexicanos en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existentes; autodefinición, que les permite determinar por sí mismos quiénes son las personas que lo constituyen; autodelimitación que hace posible determinar por sí mismo los límites de su territorio, y autodisposición, que les hace organizarse de la manera que más les convenga.¹⁰⁴ Todos estos derechos deben negociarse con el Estado del cual formen parte, pero no podrán establecerse condiciones que les impidan ejercerlos, pues en-

103. Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, pp. 49-76.

104. José A. de Obieta Chalbaud, *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993, pp. 63-101.

tonces no podríamos hablar de reconocimientos de derechos sino de simulación. Es el caso que se presenta con los derechos territoriales y de representación política no reconocidos por la Constitución Federal. Sobre esto volveremos más adelante.

Pues bien, el apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas “a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía”, derecho que deberá ejercerse en un marco constitucional que asegure la unidad nacional. La última parte de esta norma es ambigua. Lo que debería expresarse —y así se debe interpretar atendiendo al sentido que se quiso dar a dicha norma— es que la Constitución Federal, en consonancia con el derecho internacional, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas su derecho a la libre determinación y que estos deben ejercerla atendiendo a los principios establecidos en la propia Constitución Federal, es decir, no pueden realizar actividades para los cuales no estén autorizados y sean contrarias a lo dispuesto en la propia Carta Magna. Eso les permite ejercer los derechos y sus alcances que la propia Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

Sobre el particular, existe un precedente dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2º, inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organiza-

ción social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que este se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino solo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.¹⁰⁵

Lo anterior restringe bastante el ejercicio de la autonomía por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, impidiéndoles su reconstitución para que en el futuro lleguen a tener estructura de pueblos. No hay que olvidar que tanto los pueblos indígenas como los afromexicanos se encuentran divididos entre dos o más estados o entre dos o más municipios, producto de las ideas liberales, encaminadas a terminar con ellos y dejar que sus in-

105. Tesis 1ª XVI/2010, Aislada, Registro 165288, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 114 del Tomo XXXI, febrero de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

tegrantes actúen solo como individuos. Ahora que la Nación se ha declarado pluricultural y multiétnica, y se han reconocidos los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, deberían modificarse estos criterios para permitir que los pueblos se organicen como tales, más allá de los límites estatales o municipales en que se les ha dividido.

Derechos políticos

Un derecho reconocido en la Constitución Federal, desde la reforma del 14 de agosto del 2001 y modificado en la del 30 de septiembre de 2024 es el ejercicio de los derechos políticos. La importancia de este derecho radica en que, dadas las diferencias de culturas entre mestizos e indígenas, la integración y ejercicio de la autoridad no tiene el mismo sentido. Mientras que para los primeros representa el ejercicio de una prerrogativa, para los pueblos indígenas constituye una obligación; los mestizos buscan el poder más que para servir al pueblo para defender ciertos intereses personales o de grupo, mientras los pueblos indígenas no lo buscan, son nombrados por sus pueblos, la mayoría de las veces después de desempeñar ciertos cargos comunitarios de menor jerarquía. Los mestizos cuentan con los recursos económicos que les proporcionan los partidos para realizar sus campañas y cuando están en el cargo, con un salario que por ley les corresponde; los pueblos indígenas nombran autoridades o representantes sin hacer campaña y sin que el nombrado pretenda llegar al cargo; y cuando llega, lo desempeñará de manera gratuita, como un servicio a su pueblo. Este derecho no es para que personas indígenas obtengan beneficios públicos, sino para que los pueblos nombren a sus propios representantes ante los poderes de la federación.

Para que este tipo de sistema de representación funcione no es suficiente con que involucre a la persona que va a desempeñar el cargo, necesariamente debe incluir a la familia pues la base de la organización comunitaria de los pueblos indígenas no es el individuo sino la estructura familiar; gracias a ella los ciudadanos o las ciudadanas pueden participar en la representación de la comunidad. En ese sentido, una primera interpretación de la disposición, para que realmente fomente la igualdad de género, es que las mujeres no sean relegadas en la toma de decisiones familiares, donde se decide si se participa o no y que si se decide participar ella tenga la posibilidad de ser propuesta para representar al pueblo o comunidad. La otra es que una vez que se ha decidido quién de la familia será representante, si es el hombre, no se obligue a la mujer a tomar otro cargo al mismo tiempo, porque se minaría la base de sustento de la familia del representante o la representante de la comunidad. Con relación a la elecciones de autoridades, la fracción II del apartado A del artículo 2º constitucional establece que, como parte de su autonomía, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pueden “decidir, conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución, sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural”. Se trata de un principio general —otro más de la pluriculturalidad de la nación— y ambiguo, pues se presta a múltiples y variadas confusiones. La interpretación más coherente podría ser que se reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos para decidir libremente la forma en que organizarán su vida interna, de donde derivaría que pueden mantener las estructuras organizativas que durante años han conservado entre ellos: sociales, como el parentesco y el com-

padrazgo; política, como los sistemas de cargos, reconocimiento de "principales" y Consejo de Ancianos; económica, entre las cuales se encuentra el tequio, la mano vuelta, y la gozona; cultural, como las mayordomías.

A esta sigue una disposición instrumental más concreta, en los siguientes términos:

Elegir de acuerdo con sus sistemas normativos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Esta disposición se aparta de la regla general para renovar los poderes públicos, establecida en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se prescribe que esto se hará a través de partidos políticos, mientras acá se faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de su gobierno interno, así como para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados. El hecho de elegir autoridades a través de sus sistemas normativos representa el ejercicio de un derecho político, y

que este se sustente en su derecho a la autonomía no lo convierte en un derecho absoluto, pues se le imponen tres condiciones: que se garantice que las mujeres y los hombres podrán votar y ser votados en condiciones de igualdad; que las prácticas comunitarias a través de las cuales se realice la elección no podrán en ningún caso limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales, y que dichas prácticas respeten el pacto federal y la soberanía de los estados.

La elección de autoridades internas por sus propios sistemas normativos no solo se distingue de las elecciones por partidos políticos sino también entre los pueblos, pues existe una variedad de formas para hacerlo, muchas de ellas alejadas de la elección por voto universal directo, concebida ideológicamente por el liberalismo político como la única forma de elección democrática. En el sur y sureste del territorio mexicano, es común que las elecciones de autoridades comunitarias o municipales se realicen en asamblea general; en el norte del país, la organización muchas veces reviste carácter militar, porque han sido pueblos guerreros y también por los enfrentamientos que tuvieron en el siglo XIX con el Estado mexicano para defender su existencia —por ejemplo los seris o los yaquis—, en estos casos estamos hablando de designación más que de elección en sentido estricto. En otros casos, las estructuras de organización son clánicas y el poder se ejerce a través de familias que se van rotando en la representación de tiempo en tiempo. Existen otros casos, como el del pueblo wixaritari, donde la autoridad que va a salir organiza una ceremonia propiciatoria y consulta a sus deidades sobre la persona a sucederlo.

El problema que se ha suscitado con esta disposición es que, en general, los pueblos indígenas y afromexicanos se encuen-

tran divididos entre varios municipios y las comunidades que los integran quedan subordinados a los municipios; si a esto le agregamos que la Constitución Federal prohíbe gobiernos intermedios entre los municipios, el ejercicio de este derecho se vuelve un asunto casi imposible para los pueblos en los términos constitucionales. Lo que en la práctica ha sucedido es que los municipios con población indígena y afromexicana son los que ejercen el derecho, junto con las comunidades que los integran. Pero no es ese el sentido de la norma, hace falta una reforma a la Constitución Federal que permita los gobiernos indígenas más allá de las comunidades y los municipios, propiciando la necesaria reconstitución de los pueblos para que puedan planear su vida como mejor les convenga.

La referencia al derecho para “acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”, al parecer, se refiere a cargos de elección popular que organiza el Estado, entre los cuales se encuentran los cargos concejiles de los ayuntamientos, para la formación de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas, es decir, gobernador y diputados en los estados de la República; y cargos en el Congreso de la Unión —diputados federales y senadores, así como presidente de la República. Esta interpretación encuentra sustento en que son estos los únicos cargos de representación popular. Si así fuera, correspondería al Estado establecer las instituciones y procedimientos para que este derecho pudiera ejercerse, pero ha sido omiso, lo cual no es un argumento jurídico para que este derecho sea negado, pues en ausencia de derecho interno puede acudir al derecho internacional. Así lo ha interpretado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una jurisprudencia que a la letra dice:

COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b), 6 y 8, apartado 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5, y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se advierte que el derecho fundamental al autogobierno, es una manifestación de la libre determinación de los pueblos indígenas, razón por la cual toda autoridad del Estado mexicano tiene la obligación de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. Por tanto, ante la ausencia de regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades deben acudir a los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos, así como los principios y valores reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que los regulan, a fin de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica.¹⁰⁶

106. Quinta Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC 9167/2011. —Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.—2 de noviembre de 2011.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil once, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y

La última parte de la norma que se viene analizando también merece un comentario. En ella se dice que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.” El contenido de esta norma habrá que entenderlo en un marco de pluriculturalidad y pluralismo jurídico, es decir, atendiendo a los valores del pueblo o comunidad de que se trate y atendiendo a sus sistemas normativos y solo en caso necesario a los valores y disposiciones legales estatales. En ese sentido, lo que no se puede hacer es que se limiten los derechos político electorales de manera arbitraria, sin atender a lo que digan los sistemas normativos internos. Por ejemplo, en los casos donde se dispone que no se puede acceder a determinado cargo si no se ha cumplido en los de más bajo rango, si no se ha cumplido las comisiones que se le asignen o no se han realizado con los trabajos comunitarios, es correcto limitar su participación en las elecciones.

Junto con esta disposición referente a la elección de autoridades existe otra que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos a “elegir representantes en los ayuntamientos allí donde los municipios tienen población indígena, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política”. Esta disposición aplica en aquellos municipios donde los indígenas son minoría con relación al total de la población, en cuyo caso las comunidades tienen derecho a elegir representantes ante los municipios, para que queden

Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, pp. 50-51.

representados y puedan ser escuchados y atendidos en las actividades del gobierno municipal.

Para que las personas que ocupen dichos espacios realmente representen a comunidades indígenas o afroamericanas, según se trate, deben ser electas por ellas, según sus propios procedimientos, independientemente de que el resto de integrantes del Ayuntamiento se elija por partidos políticos. Otro asunto es que la norma no dice que se integren como regidores, que es la figura con que se integra el Ayuntamiento, por lo que, en la práctica, no se le ha dado ese carácter y en muchos casos no tienen funciones específicas, ni voz ni voto en las sesiones del cabildo, ni recursos económicos para trabajar. La incorporación de los indígenas a los Ayuntamientos en estas condiciones resulta una simulación. Además de esto, la incorporación de representantes indígenas y afroamericanos, dice la norma, debe hacerse atendiendo a dos principios: paridad de género y pluriculturalidad. El primero indica que debe procurarse que haya igual número de representantes mujeres y hombres y el segundo que debe haber tantos representantes como culturas distintas a la mestiza existan en el municipio.

No respetar estos criterios trae muchos problemas a los pueblos y comunidades más que resolver los que ya tienen. Si quien elige a los representantes es el presidente municipal muchas veces lo hace con quien más simpatía tiene y desconoce a la autoridad interna causando división. Otros problemas derivan del hecho de que en algunos municipios existen varios pueblos indígenas o afroamericanos y, apartándose del principio de pluriculturalidad, solo nombran uno en lugar de que haya tantos como pueblos existan, lo que genera competencia entre los pueblos indígenas por estar representados. El sentido de la norma es que se

fortalezca la participación y representación política de los pueblos que están en minoría y eso es lo que se debe procurar.

Administración de justicia

Otro derecho reconocido a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, como parte de su autonomía, es el de:

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

La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente, en los términos de esta Constitución y leyes aplicables.

Aunque no lo dice de esa manera, la norma reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a impartir justicia aplicando sus propios sistemas normativos y el pluralismo jurídico, entendiendo por tal que junto al derecho estatal existen otros sistemas normativos, en este caso el de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que reclaman validez y obediencia en un mismo tiempo y espacio.¹⁰⁷ Este reconoci-

107. Óscar Correas, *Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*, Fontamara, México, 2003, p. 102.

miento tiene varias implicaciones. Una de ellas es que, además del derecho producido por el estado, existe otro producido por los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas. De hecho así lo ha reconocido la Suprema Corte Justicia de la Nación, quien ha emitido una tesis afirmando que:

[...] la exigencia prevista en la fracción VIII del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en el texto reformado] implica el reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza la Nación Mexicana y, por tanto, de la existencia y vigencia de distintos sistemas normativos dentro del territorio nacional: un sistema normativo conformado por las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales del Estado central, y otro conformado por los usos y costumbres de los distintos pueblos y comunidades que habitan nuestro país, los cuales incluso podría estimarse simultáneamente aplicables para el caso de las personas, pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con su especificidad cultural y particular pertenencia étnica.¹⁰⁸

La otra implicación la señala la propia Corte y consiste en la exclusión de las leyes estatales (federales y estatales) para la solución de conflictos internos que tengan relación con los derechos indígenas. Las autoridades estatales encargadas de aplicar las le-

108. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: M. G. Adriana Ortega Ortiz. Tesis: 1a. CCXCVI/2018 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo 1, p. 369.

yes estatales solo podrán hacerlo en los casos que no involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La aplicación de los sistemas normativos de los pueblos por estos y sus autoridades solo tiene tres condiciones: respetar los principios generales de la propia Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres —los cuales deberían respetarse aunque no se explicita, pues ya se ha dicho que el ejercicio de la autonomía debe hacerse en el marco de la Constitución Federal.

Lo que también hay que tener presente es que los principios de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres deben interpretarse atendiendo a los principios de pluriculturalidad a que nos hemos venido refiriendo. Esto implica que pueden presentarse casos en los cuales no se valoren únicamente de la manera en que se hace desde la visión de la población mestiza, sino atendiendo sobre todo a las valoraciones de la sociedad a la que se adscriban las personas a las que se les pretende aplicar las normas.

Derecho a la consulta

Un derecho reconocido en la Constitución Federal por la reforma del 30 de septiembre de 2024 es el de la consulta. Este derecho tiene sustento en el hecho de que ni los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se encuentran debidamente representadas en los órganos de gobierno, y tampoco cuentan con los elementos para hacer valer su voz cuando se trata de realizar actos de gobierno o particulares que puedan afectarles.¹⁰⁹ En la refor-

109. El *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, en uno de sus considerandos dice: "Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden

ma del 14 de agosto de 2001 este derecho se limitó a que los tres órdenes de gobierno consultaran a los pueblos y comunidades indígenas cuando formularan sus planes de desarrollo y, si fuera procedente, incorporar a ellos las recomendaciones que realizaran. Un reconocimiento bastante estrecho en comparación con lo que disponía y dispone el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, que obliga al gobierno a consultar a los pueblos indígenas, “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” y que tales consultas se efectuaran “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”¹¹⁰

La norma que sobre la materia se incorporó a la Constitución Federal, textualmente expresa que es derecho de los pueblos:

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión...”

110. *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, 1996, pp. 4-5.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.

Los dos párrafos de estas disposiciones constitucionales guardan relación con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, aunque varían un poco en el contenido, por lo que es necesario interpretarlos conjuntamente para conocer su alcance. La norma Constitucional no dice quién debe consultar, pero la norma internacional es clara al respecto: los obligados son los gobiernos, por lo que no es correcto que deleguen esta obligación a empresas privadas, aun cuando estas sean las responsables de los actos a consultar, como se ha hecho en el pasado. De igual manera el derecho a ser consultados es de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que no es válido que en lugar de a ellos se consulte a "expertos", como se hizo también en el pasado. Sobre el momento en que hay que consultar, el Convenio 169 de la OIT expresa que debe hacerse "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", mientras la Constitución prescribe que se haga "cuando estas puedan causar afectaciones o im-

pactos significativos en su vida o entorno”; como puede verse, es más amplia la protección del Convenio 169 de la OIT, por lo que es la que hay que aplicar, según el principio *pro persona*, lo cual lleva a concluir que debe hacerse antes de realizar las acciones a consultar, preferentemente cuando se comiencen a planear.

Con relación a la forma en que debe hacer la consulta, el Convenio 169 de la OIT determina que debe hacerse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”. Se entiende que los procedimientos apropiados y las instituciones representativas son los de los pueblos o comunidades consultadas. Por su parte de Constitución Federal establece que se hará “de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución”. Como se ha dicho, son dos normas con distinto contenido, pero como no son opuestas pueden conjuntarse. Podemos decir que los procedimientos apropiados a los que se refiere el Convenio 169 de la OIT, se integra por los principios y normas que garanticen el respeto y ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades a consultar. Lo anterior puede concretarse en que la consulta se realice conforme a los sistemas normativos indígenas y, solo cuando sea necesario, aplicando disposiciones de las leyes estatales y respetando los derechos reconocidos tanto en el derecho nacional como el internacional.

Los sistemas normativos de los pueblos no solo se refieren a cuestiones de procedimiento, sino también a tiempos y espacios en donde se deben realizar algunos actos que pueden formar parte de la consulta y que han de respetarse para que la

consulta sea válida. Existen tiempos en que algunas autoridades de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son despojadas de la representatividad que tienen —Semana Santa, por ejemplo— y no pueden realizar ningún acto en nombre de sus pueblos o comunidades. En ese mismo sentido hay espacios que deben respetarse —las ramadas entre los yaquis y mayos— y si se hacen en otro lugar, no se les reconoce validez; lo mismo entre los mayas, para quienes sentarse en un petate es la forma de dar solemnidad a los actos. Todo esto queda incluido entre los procedimientos apropiados e instituciones representativas a las que se refiere el Convenio 169 de la OIT, y también forman parte de los principios y normas que garantizan el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos a que se refiere la Constitución Federal.

Un requisito que está presente en el Convenio 169 de la OIT, pero ausente en la Constitución Federal, es que las consultas se realicen de buena fe. Es importante tenerlo en cuenta, porque en derecho la buena fe no es una cuestión moral sino una obligación de las partes de respetar lo que se acuerde. Con relación al objeto de la consulta, ambos documentos coinciden en que se debe llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de los consultados respecto a los actos o medidas consultadas.

La diferencia entre un acuerdo y un consentimiento estriba en las personas que participan. El acuerdo es la unión de voluntades de dos o más personas con el fin de asumir ciertas obligaciones que se traducen en derechos para su contraparte y normalmente se expresan en convenios o contratos; por otro lado, el consentimiento es un acto unilateral, donde una persona —física o moral—, por voluntad propia, decide asumir ciertas obligaciones frente a otras sin tomarles su parecer y por lo

mismo sin que de ello les resulte alguna obligación a las que no participan de la decisión.¹¹¹ Hay que decir que ni el acuerdo ni el consentimiento tienen que ser los que el gobierno propone y si lo fueran, no tienen que ser tal y como dicho gobierno los propone. El acuerdo incluye el no acuerdo y el consentimiento el no consentimiento; también puede ser que los actos o medidas consultadas no se acepten y en su lugar se propongan otros; o que se acepten, pero de manera condicionada o parcial.

La norma constitucional contiene tres disposiciones que no tiene el Convenio 169 de la OIT. La primera es que si el acto o la medida consultada beneficia a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierta por ese particular. Sucede cuando se consulta para otorgar concesiones sobre recursos naturales existentes en territorios indígenas, o cuando se busca realizar una obra pública, pero se encargará a una empresa particular, por ejemplo. Además de pagar el costo de la consulta, si se llega a un acuerdo o se obtiene el consentimiento, el beneficiario debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas que lo otorgaron “un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables”. No es claro quién califica de justo y equitativo el beneficio, por lo que se espera que se establezca en alguna ley, y si no se hace, habrá que acudir a una valoración con criterio pluricultural y multiétnico, principios constitucionales que ya se han comentado.

La última disposición establece una facultad exclusiva para que sean los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanos consultados los únicos capacitados para entablar juicio por incumplimientos relacionados con el derecho a la consulta, lo cual

111. *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo A-C, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 107 y 779.

también queda supeditado a lo que establezca alguna ley. Al parecer, esta disposición busca frenar el abuso de personas ajenas interesadas en que no se cumpla con la ley —que en el pasado impulsaron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) impugnara leyes de obvio beneficio para los pueblos— o busca impedir que las normas sean impugnadas para que no entren en vigencia o se las retarde. La disposición podría tener excepciones pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una tesis afirmando que cuando las autoridades por alguna razón no defienden los derechos de sus representados, cualquiera de ellos puede hacerlo. La tesis dice:

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDIGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. El derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o pueblos indígenas, contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva de la situación de vulnerabilidad en que aquéllos se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, por ello, en dicho precepto se fijó un ámbito de protección especial que, sin tratarse de una cuestión de fuero personal, garantiza que sus miembros cuenten con la protección necesaria y los medios relativos de acceso pleno a los derechos. Así, conforme al mandato constitucional de referencia, se garantiza a los pueblos y a las comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y para ello se precisa que en todos los juicios y procedimientos en que tomen parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, res-

petando los preceptos de la Constitución Federal. Asimismo, en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, se hace énfasis en que el acceso a la justicia individual o colectiva de los pueblos y las comunidades indígenas implica garantizar el acceso a procedimientos legales tramitados personalmente o por medio de sus organismos representativos. Así, este postulado en conjunto con el artículo 2º constitucional, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permee en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que es el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad. En esa medida, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, como es el juicio de amparo, debe permitirse a cualquier integrante de una comunidad o pueblo indígena, instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos, con independencia de que se trate o no de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno.¹¹²

112. Amparo en revisión 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vicam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villagas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez. Décima Época, Registro: 2004169, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de*

Así pues, si hubiera violaciones al procedimiento determinado para la consulta, se pactaran compromisos que violen los derechos de los pueblos o comunidades consultadas o no se cumpliera con lo pactado, las autoridades de los pueblos están facultadas para defender sus derechos y, si no lo hacen, puede hacerlo cualquier integrante del pueblo o comunidad involucrada.

Derecho al desarrollo

Un derecho incorporado a la Constitución Federal por la reforma del 30 de septiembre de 2024 es el derecho al desarrollo. Sobre el particular, la fracción XII del artículo 2º constitucional expresa que, como parte de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a:

Ejercer su derecho al desarrollo integral con base en sus formas de organización económica, social y cultural, con respeto a la integridad del medio ambiente y recursos naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

La norma no dice —no tiene por qué decir— lo que entiende por tal, por lo que hay que buscar elementos en otra parte para saber su alcance. Para el caso, es importante la definición del *Informe sobre desarrollo humano*, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y recuperado en 1995 por la UNESCO, para quienes “el desarrollo se concibe como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para

la Federación y su *Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 1ª CCXXV/2013 (10ª), p. 735.

llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor.¹¹³ En ese sentido, la Declaración sobre el derecho al desarrollo, expresa que “el derecho al desarrollo es un derecho inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”¹¹⁴

En nuestro país, desde hace aproximadamente medio siglo, cuando el indigenismo comenzaba a mostrar sus limitaciones para atender las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, se acuñó el concepto de *etnodesarrollo*, el cual se concebía como “la capacidad autónoma de una sociedad socialmente diferenciada para guiar su propio desarrollo”, en cual “solo puede alcanzarse si esas sociedades [en este caso, los pueblos indígenas y afromexicanos] constituyen unidades políticas con posibilidad real de autodeterminación”, lo que “implica alguna forma de organización del poder, o la constitución de un grupo étnico con unidad político administrativa, con autoridad sobre un territorio definido y con capacidades de decisión en los ámbitos que constituyen su propio desarrollo.”¹¹⁵ De acuerdo con esto, el

113. Javier Pérez de Cuellar, *et. al.*, *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, UNESCO, 1996, p. 29. Hay que advertir que el concepto fue acuñado por Amartya Sen, en un documento titulado *Economics and Development*, preparado para la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo en el año de 1995.

114. Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza Saucedo, *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)/Cámara de Diputados, México, 2007, p. 53.

115. Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en: *Obras escogidas, Tomo 2*, INI/CIESAS/INAH/Dirección de Culturas Populares/SRA/FIFONAFE, México, 1995, pp. 471-472.

desarrollo integral al que se refiere la norma constitucional guarda relación con el derecho a la autonomía y la constitución de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público. Pero para que esto sea posible, es necesario que estas tengan poder para definir sus propias prioridades.

La norma constitucional, como puede verse, exige que al realizar estas acciones se respete la integridad del medio ambiente y de los recursos naturales, según lo que dispongan las leyes, disposición que no tendría por qué estar ahí, o al menos no en esos términos, pues las leyes son para respetarse y existen aquellas que protegen tanto el medio ambiente como los recursos naturales, es obvio que deben respetarse. Lo que sí ayudaría sería especificar que ese desarrollo debe hacerse con la visión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre los recursos naturales —a los que muchos consideran sus hermanos, como algo viviente, y en muchos casos seres sagrados— y no determinarse desde la burocracia gubernamental que los trata como cosas. También es importante advertir que, tanto en el derecho nacional como en el internacional, desde hace décadas existe normatividad sobre este tema, que no se ha respetado a la hora de elaborar los programas de desarrollo dirigidos hacia pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Entre las primeras se puede señalar el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; mientras que entre las segundas se ubican la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; amén de la legislación de diversos estados al respecto,¹¹⁶ que a la fecha no se aplica.

116. Un análisis de los tratados, declaraciones y leyes a las que aquí se hace referencia se puede ver en: Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza Saucedo, *op.*

La misma norma constitucional determina que las instituciones que se creen para atender las demandas indígenas deberán, entre otras actividades, “impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos y comunidades indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y bienestar común, mediante planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial el sistema milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del uso de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos”. Los planes de desarrollo a los que se refiere esta norma, deberán ser propuestos por los pueblos, no impuestos desde el gobierno, pues si esto sucediera se estaría violando su autonomía y derecho al desarrollo integral. En ese mismo sentido otra norma dispone que una ley “establecerá los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo de las economías de los pueblos y comunidades indígenas, y reconocerá el trabajo comunitario como parte de su organización social y cultural.” Si ya se reconoció a los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, no se entiende para qué una ley que diga cómo deben organizarse, ya que pueden hacerlo por sus propios sistemas normativos, también ya reconocidos.

Relacionado con el desarrollo, otra obligación de las instituciones indigenistas de los diversos órdenes de gobierno es “apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías y sus sistemas tradicionales de producción, para incrementar su propia capaci-

cit., pp. 105-148.

dad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.” Igual que en el caso anterior las actividades que en este sentido se realicen, deberán ser las que los pueblos o comunidades propongan o, al menos, que se consulten con los beneficiarios, pues de no ser así puede seguir sucediendo que no prosperen porque lo que se propone no interesa a aquellos a quienes van dirigidas.

Acceso a la justicia

Un derecho que ya se encontraba en la Constitución Federal, pero que se modificó en la reforma del 3o de septiembre para adecuar su redacción y precisar su contenido, es el del acceso de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas ante los tribunales estatales. Es un supuesto distinto al de acceso a la justicia ante las autoridades de sus propios pueblos y comunidades, que ya analizamos anteriormente. Estos casos se presentan cuando los hechos por los que se les juzga suceden fuera de su comunidad, o sucediendo al interior de ellas, a las autoridades indígenas o estatales les parece que rebasa su jurisdicción y competencia y son remitidas ante los tribunales del Estado, federal o estatales, dependiendo de los actos de que se trate. En estos casos, la fracción XI del artículo 2º constitucional expresa que los involucrados tienen derecho a:

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales con respeto a los preceptos de esta Constitución.

Las personas indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidas y asesoradas por personas intérpretes, traductoras, defensoras y peritas especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, y diversidad cultural y lingüística.

La primera norma “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, es un postulado ideal más que un derecho específico, algo que se debe alcanzar, a lo que se aspira. La siguiente sí contiene ya varios derechos. Uno de ellos es que se tomen en cuenta los sistemas normativos y especificidades culturales del pueblo o la comunidad a la que pertenezca la persona que está siendo juzgada. La norma no dice para qué se deben tomar en cuenta, pero es claro que debe ser para que el juez valore, dentro del pluralismo jurídico, lo que significa la conducta o acto por el cual se le juzga, y cuente con elementos para determinar si en ambos sistemas es ilícita o no, y en el caso que lo sea, el grado de responsabilidad que genera, o si opera alguna causa excluyente de responsabilidad. Con base en ello inclusive puede imponer sanciones establecidas en la ley estatal o en los sistemas normativos indígenas, atendiendo al principio *pro persona* que ya explicamos.

La segunda parte de esta disposición expresa que “las personas indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidas y asesoradas por personas intérpretes, traductoras, defensoras y peritas especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, y diversidad cultural y lingüística”. La asistencia la puede brindar cualquier persona, pero la asesoría se proporciona a través de profesionistas especializados, entre los cuales se encuentra el defensor legal, los peritos intérpretes y traductores, que no tienen que ser profesionistas sino

expertos en la actividad que van a realizar. En la realidad sucede que quienes mejor pueden asesorar en materia de sistemas normativos y cultura son quienes forman parte de la comunidad, aunque no tengan estudios profesionales y cuando esto sucede, sus servicios son los preferidos.

La reforma constitucional omite el derecho de que las diligencias y declaraciones de los indígenas que participan de los procesos se escriban en su lengua materna, cuando así lo soliciten el declarante o cualquier otra persona que intervenga en el mismo. Este es un derecho ya reconocido actualmente en diversos códigos civiles y penales y aunque no se han establecido las condiciones para su debido ejercicio. No debemos olvidar que el derecho al traductor, al intérprete y a que su declaración se escriba en su lengua no derivan de que la persona involucrada no hable el español, sino de su derecho a usar su lengua materna, por lo cual el uso de esta no debería condicionarse a que no pueda usar la otra. No hay que olvidar que los conceptos de una lengua no siempre existen en la otra y, si existen, su sentido es diferente, por lo que escribir las declaraciones en la lengua originaria puede dar el sentido más correcto de lo que en el proceso se exprese.

Protección del patrimonio cultural

Un derecho nuevo que la Constitución Federal reconoce es el de que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas puedan “preservar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad”. La norma constitucional es bastante ambigua y no establece quién promueve la protección y contra quién o contra qué. Tampoco expresa quién la debe brin-

dar, para qué efectos y qué deben hacer los titulares del derecho para preservar tal patrimonio cultural. Si uno mira lo que sucede en la realidad se dará cuenta que las expresiones culturales con valor excepcional, sobre todo diseños textiles y piezas de arte, comidas y conocimientos sobre plantas para uso alimenticio o terapéutico, están siendo muy “patrimonializadas” por el gobierno para incluirlas en el mercado, sin que haya manera de que los afectados se defiendan.

De acuerdo con el artículo 3º, fracción XII, de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas¹¹⁷, publicada dos años antes que la reforma constitucional en la materia, el patrimonio cultural es “el conjunto de bienes materiales e inmateriales que comprenden las lenguas, conocimientos, objetos y todos los elementos que constituyan las culturas y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que les dan sentido de comunidad con una identidad propia y que son percibidos por otros como característicos, a los que tienen el pleno derecho de propiedad, acceso, participación, práctica y disfrute de manera activa y creativa”. Una norma bastante aceptable, sin embargo ninguna medida efectiva se ha tomado para su implementación. Si la reforma constitucional sigue sus mismos pasos los efectos podrían ser los mismos: ninguno. En la reforma también se dice que la institución que se encargue de implementarla —el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, si el gobierno no decide otra cosa— deberá “adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales

117. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 2022.

tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos que establezca la ley. Se trata de un mandato peligroso porque, como dice la propia reforma y la ley sobre la materia, son los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas los propietarios y por tanto son ellos quienes deben decidir qué hacer al respecto.

La norma constitucional también reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio, en los términos que dispongan las leyes. Es un derecho novedoso en nuestro país, por lo que su implementación requiere la creación de normatividad diferente a la que regula la propiedad intelectual individual, lo mismo que el rediseño de las instituciones encargadas de su instrumentación para que sea posible. En primer lugar se debe determinar cuáles de las expresiones culturales de los pueblos realmente son colectivas y cuáles creaciones individuales de sus integrantes; paralelo a esto, cómo se van a registrar los derechos sobre el patrimonio y para qué efectos. Y lo más importante: qué se va a hacer en caso de apropiación indebida del derecho colectivo por personas ajenas a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas.

Tanto la cultura como el patrimonio se protegen, entre otras razones, porque forman parte de la identidad de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y esto abona a la pluriculturalidad y multiétnicidad de la nación, según el texto de la Carta Magna. Una manera convencional de definir la identidad cultural sería decir que es un conjunto de elementos propios de una cultura o grupo cultural que permiten a los individuos que lo integran identificarse como miembros de él, al mismo tiempo que los diferencian de otros grupos con culturas diferentes. En este sentido, que se reconozca constitucionalmente que la

cultura y el patrimonio cultural forman parte de la identidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo mismo que el derecho colectivo de estos sobre aquellos, adquiere un valor importante ya que al atentarse contra ellos se estaría atentando contra la existencia de los pueblos y comunidades y también en contra de la pluriculturalidad y multiétnicidad de la nación, que es uno de los elementos que la identifica. Este atentado a la cultura y el patrimonio cultural podría venir de sectores sociales que la mercantilizan o folclorizan, pero también del Estado que puede buscar darle un sentido distinto al que le dan los pueblos u omitir cumplir con sus responsabilidades de protección.

Preservación del hábitat, la bioculturalidad y los lugares sagrados

El párrafo octavo del artículo segundo de la Constitución Federal, más que un derecho, contiene una obligación para los pueblos y comunidades indígenas. En él se dice que tienen derecho, como parte de su autonomía, a “conservar y mejorar el hábitat, y preservar la bioculturalidad y la integridad de sus tierras, incluidos sus lugares sagrados declarados por la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.” Constreñir a hacer algo no puede ser un derecho, es más un deber, como en otras normas que se han comentado; establecer que se haga conforme a las leyes aplicables resulta una redundancia y, en este caso, también limita el marco jurídico aplicable. No olvidemos que este mismo artículo reconoce el pluralismo jurídico de manera que este debería aplicarse a la hora de conservar y mejorar el hábitat.

Lo novedoso es la inclusión del deber de preservación de la bioculturalidad, un concepto que “surge con la idea de reconocer, de manera integral, los vínculos que existen entre los pueblos indígenas y comunidades rurales con los recursos naturales que se encuentran presentes en su territorio, lo que ha permitido una conservación de la diversidad biológica y la utilización sustentable de sus componentes, por medio de la utilización de prácticas y conocimientos tradicionales. Ello reviste particular importancia para los pueblos indígenas, que tienen derecho, colectiva o individualmente, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos.”¹¹⁸ Este deber incluye la protección de las tierras y los lugares sagrados que el Estado reconozca como tales.

Junto con la preservación de la bioculturalidad, la norma constitucional incluye la de los “lugares sagrados declarados por la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en la materia”. En un documento reciente a la reforma, el gobierno federal entiende por lugar y sitio sagrado un “espacio físico y natural determinado, con dimensión simbólica y biocultural, en el cual los pueblos indígenas establecen vínculos y relaciones con sus deidades y ancestros por medio de rituales y ceremonias, con base en sus creencias religiosas y cosmovisiones, y que representa valores culturales, históricos, espirituales, arquitectónicos, entre otros, intrínsecos a sus identidades.”¹¹⁹ Se trata de una definición bastante aceptable

118. Eckart Boege, “El patrimonio biocultural y los derechos culturales de los pueblos indígenas, comunidades locales y equiparables”, *Diario de campo*, número 1, cuarta época, enero-abril de 2017, pp. 39-69.

119. “Decreto por el que se reconocen, protegen, preservan y salvaguardan los lugares y sitios sagrados y las rutas de peregrinación de los pueblos indígenas Wixárika, Náayeri, O’dam o Au’dam y Mexikan, y se crea la Comisión presidencial para su

para entender a lo que se refiere; la que no lo es tanto es el requisito de que para ser protegido el lugar sagrado esté reconocido por el Estado, porque quienes lo reconocen por ser parte de su identidad son los propios pueblos y comunidades indígenas y afomexicanas, además de que estos cambian con el paso del tiempo, lo mismo que los elementos que lo integran. Deberían ser los pueblos quienes reconozcan sus lugares sagrados de acuerdo con sus sistemas normativos.

Los deberes, que no derechos, a los que se refiere esta disposición, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas los vienen ejerciendo de manera milenaria, así que no representará una carga para ellos. Quien no lo ha hecho y algo necesita hacer al respecto es el Estado porque, como vimos antes, la autonomía se debe ejercer en un marco de constitucionalidad y federalismo mexicano, y tanto la Constitución Federal como las leyes establecen obligaciones que el gobierno debe cumplir en la administración, aprovechamiento y preservación del medio ambiente y los recursos naturales, que tienen una estrecha relación con la bioculturalidad. En ese sentido, para que lo mandado por esta norma constitucional proceda, como en el caso de la anterior, debe revisarse la normatividad para facilitar una activa participación de los pueblos y comunidades, así como también adecuar las instituciones para que respondan a estos requerimientos. Mientras eso sucede, los pueblos y comunidades interesadas pueden ejercerlo privilegiando sus sistemas normativos y los valores que encierran, relacionados con la bioculturalidad.

cumplimiento”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2023.

Acceso preferente a los recursos naturales

Junto con el deber de pueblos y comunidades de conservar y mejorar el hábitat, y preservar la bioculturalidad e integridad de sus tierras y lugares sagrados, la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas a “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, mismos que se enuncian en el artículo 28 de la propia Carta Magna”, aunque ella misma remite a otras leyes la posibilidad de que algunos casos se encuentren en ella.

Que tengan acceso preferente es igual a decir que tienen el derecho antes que nadie a usarlo para su beneficio, y solo si no lo quisieran ejercer pueden autorizar su aprovechamiento por otras personas. La norma tiene sentido porque en nuestro país los recursos naturales son propiedad de la Nación y los administra el gobierno federal, quien debe hacer uso racional de ellos, “con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, según disposición del artículo 27 de la Carta Magna. Los particulares solo pueden aprovechar los recursos naturales con la autorización del Estado, cualquiera que sea su denominación, siempre que esté prevista en una ley.

El ejercicio de este derecho está sujeto a varias condiciones. La primera es que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad de la tierra, que de acuerdo al artículo 27 constitucional, son la propiedad privada, pública, ejidal y comunal; la segunda es que se respeten los derechos de terceros y de los integrantes de la comunidad que se trate. Tratándose del derecho de terceros puede haber excepciones, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) "al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros" y, en sentido contrario, "la restricción que se haga al derecho de propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista, en el sentido de la Convención Americana, y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2. de la Convención".¹²⁰ Expresado de manera distinta, a un tercero se le puede afectar su propiedad para preservar el derecho de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, siempre que esté previsto en la ley y haya forma de resarcirlo.

Este derecho ha resultado muy importante para la defensa de la integridad territorial de los pueblos y comunidades indígenas y el aprovechamiento de los recursos naturales. Con base en él, muchos pueblos han logrado la anulación de concesiones sobre recursos minerales y el agua que se han extendido a particulares

120. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Comunidad indígena Yakyé Axa vs. Paraguay", Sentencia de 17 de junio de 2005.

sin ofrecerlos previamente a los pueblos indígenas. También ha sido usado por el gobierno y las empresas para legitimar el despojo en lugares donde los pueblos están desorganizados o carecen de información sobre los megaproyectos, situación que aprovechan para engañar y de esa manera imponer su voluntad sobre la de los pueblos y comunidades afectadas. Por eso es importante saber de su existencia, sus posibilidades como instrumento de defensa de los derechos de los pueblos y también ser conscientes de que puede ser usado en su contra. Ahora que el derecho a la consulta se ha reconocido de manera más amplia que antes, quienes decidan usarlo podrán hacerlo de manera combinada.

Medicina tradicional

Un reconocimiento novedoso es el derecho a la medicina tradicional. Desde la ciencia occidental, generalmente solo se considera como medicina la ciencia que estudia las enfermedades que afectan al ser humano, los modos de prevenirlas y las formas de curarlas, también conocida como medicina alópata. Pero existen otras formas de estudiar dichas enfermedades, de prevenirlas y curarlas. El conocimiento de ellas se obtiene de diversas maneras, a veces fuera de la lógica cartesiana; su concepción es holística, no busca la causa de las enfermedades solo en el aspecto físico de la persona, sino también en sus elementos metafísicos. Tampoco busca la cura solo en el cuerpo afectado sino también en su entorno y en relación con seres espirituales y míticos. Esta situación ha dado por resultado que desde la medicina alópata se denigre y agreda a sus practicantes, inclusive que se les criminalice.

El reconocimiento constitucional expresa que los pueblos y comunidades indígenas pueden “desarrollar, practicar, forta-

lecer y promover la medicina tradicional, así como la partería para la atención del embarazo, parto y puerperio. Se reconoce a las personas que las ejercen, incluidos sus saberes y prácticas de salud”. En el mismo sentido, pero de forma más amplia amplia, el artículo 24 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, prescribe que “los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud, por tanto, ambas normas deben interpretarse armónicamente para entender el alcance de la protección de este derecho.”

Vista de esta manera, el reconocimiento de la medicina tradicional indígena incorpora aspectos de los que carece la norma constitucional pero que son necesarios para la práctica de la medicina tradicional. Atendiendo a lo que ha expuesto al principio de este trabajo con relación al bloque de constitucionalidad —en el sentido de que las normas de la Constitución Federal y las de los tratados internacionales deben interpretarse armónicamente— para suplir lo que no está en la Carta Magna hay que incorporar lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ciertamente que esta no es un tratado, pero es fuente de derecho, y cuando las autoridades estatales no reconocen este derecho, siempre queda la posibilidad de usarla como elemento de interpretación, por lo que no hay razón para aplicarla como forma de interpretación de lo dispuesto en la Constitución Federal. Oración contradictoria

Aunque la partería forma parte de las prácticas médicas tradicionales, debido al desconocimiento de ella por parte de la

medicina alópata y las agresiones que sufren quienes la practican por parte de funcionarios del Estado, se la menciona particularmente para proveer a su protección. Lo anterior empata con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley General de Salud, la cual dispone que en la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán “acciones para respetar, garantizar y proteger el ejercicio de las parteras tradicionales, en condiciones de dignidad y acorde con sus métodos y prácticas curativas, así como el uso de sus recursos bioculturales. Para lo anterior, se les brindarán los apoyos necesarios sin condicionamientos o certificaciones, siendo suficiente el reconocimiento comunitario”.¹²¹ Lamentablemente, lo ganado en la Ley pretende ser escamoteado por las autoridades de salud a partir de normas de inferior jerarquía, como la NOM que promueven con el argumento de hacer efectivo el derecho, lo que resulta contrario a la “interpretación conforme” y al principio *pro persona*. El racismo contra las parteras tradicionales continúa por parte de las instituciones estatales encargadas de los servicios de salud.

Como parte de las obligaciones que la Constitución Federal establece para las instituciones indigenistas encargadas de la observancia de la ley, se encuentra la de “asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional con perspectiva intercultural, así como reconocer las prácticas de la medicina tradicional.” No se trata del derecho sino de su aplicación, lo cual no impide que desde las instancias gubernamentales se intervenga cuando este derecho no se respeta. Veremos que sucede.

121. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 2024.

Derechos lingüísticos

La lengua es un derecho fundamental para el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, es la vía para explicar su cosmovisión, su diferencia cultural que da sentido a su identidad, a la relación entre los miembros de la comunidad y el resto de la población; es la vía para expresar lo que son y quieren ser. Cuando los miembros de un pueblo o una comunidad no pueden usar su lengua y usan otra para comunicarse, la realidad se distorsiona y poco a poco se van perdiendo los elementos identitarios, porque no se les nombra. En las épocas primeras del indigenismo, el Estado usó las lenguas para introducir elementos del mestizaje con el objetivo de que los indios dejaran de serlo y se incorporaran a la "cultura nacional". Como esto no funcionó, los funcionarios se dieron cuenta que era mejor reconocer sus derechos lingüísticos, total, sin condiciones para el uso de la lengua en los espacios públicos, poco impacto podía tener.

El 13 de marzo de 2003, se publicó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas¹²², que lo mismo reguló "el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos" que ordenó la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para generar las políticas que los llevaran a cabo desde la esfera oficial. Veintiún años después la situación no ha cambiado, las lenguas indígenas siguen desapareciendo porque

122. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003.

no encuentran espacios públicos para expresarse, pues sus hablantes —los que quedan— siguen sintiendo que la discriminación y el racismo se vuelca contra ellos cuando hablan su lengua. Si no tiene ninguna ventaja hablarlas, prefieren relegar su uso a espacios privados, familiares. Una excepción son los escritores de lenguas indígenas, sobre todo de literatura, que además de hablarlas, las escriben y buscan las formas de difundirlas.

Buscando superar esta situación, en la reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas, se reconocieron los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades. Al respecto, la fracción V del artículo 2º constitucional expresa que los pueblos y comunidades tienen derecho a “promover el uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión de las lenguas indígenas como un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la Nación, así como una política lingüística multilingüe que permita su uso en los espacios públicos y en los privados que correspondan”; además de eso, la siguiente fracción los faculta para “participar, en términos del artículo 3º constitucional, en la construcción de los modelos educativos para reconocer la composición pluricultural de la Nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje”.

El derecho está bien pero es muy abstrato, nada dice de la creación de condiciones para el uso público, que es la mejor manera de fortalecerlas. Por ejemplo: ¿qué pasará si un miembro de un pueblo o comunidad indígena llega a una institución pública hablando su lengua originaria? ¿Se le discriminará y no se le brindará la atención que requiere, como se hace hasta ahora? Si es así, de nada servirá el reconocimiento del derecho a usar su lengua en espacios públicos. ¿Se le brindará un traductor-intérprete —como también garantiza la propia Constitución— para

que pueda comunicarse con el funcionario que debe atenderlo y resolver su problema? ¿Si así fuera, quien pagará los servicios de estos traductores? ¿Quién los formará? ¿Se enseñarán las lenguas indígenas en todos los niveles de educación pública o se seguirá simulando que se enseñan, enviando maestros a comunidades indígenas que hablan una lengua distinta a la de sus habitantes? ¿Y los materiales didácticos, se adecuarán a las necesidades? ¿Y se obligará a los medios de comunicación a transmitir en las distintas lenguas del país? Muchas interrogantes existen y pocas o ninguna respuesta.

Con relación a la participación de los pueblos y comunidades en la construcción de “los modelos educativos para reconocer la composición pluricultural de la Nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje”, tendrán que establecerse los mecanismos para que sea posible. Porque la lengua es un derecho, para su ejercicio le queda estrecha la comunidad y necesariamente se tienen que involucrar autoridades de regiones completas, que tendrán que hacerse acompañar de expertos y conocedores en el tema. Pero ese no es el mayor problema, inclusive podrían resolverse éste y otros —como la generación de metodologías y materiales propios para una adecuada enseñanza de las lenguas— pero si el problema de la discriminación y el racismo no se resuelve y no se asignan presupuestos adecuados a los requerimientos para atender este rezago ancestral, difícilmente podrá hacerse realidad el mandato constitucional.

Instituciones indigenistas

Producto de la reforma del 2001, la Constitución mantiene una disposición en torno a la intervención del Estado en el ejercicio

de los derechos reconocidos a pueblos y comunidades indígenas. En un apartado B, del artículo 2° constitucional, se expresa que la “Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.” El mandato de que se establezcan instituciones para diseñar las políticas públicas y garantizar el ejercicio de los derechos al desarrollo es bastante abierto, por lo que cada orden de gobierno lo ha hecho como le ha parecido mejor.

En el caso del gobierno federal, el 21 de mayo del 2003 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) —como organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa— con el objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Era lo que en lenguaje coloquial se llama una institución normativa, porque dictaba normas con base en las cuales otras instancias del gobierno federal elaborarían políticas públicas y ella solo las evaluaría, lo que no impidió que operara varios proyectos, porque era la forma que tenía de incidir en los gobiernos estatales.

Entrando el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, este sustituyó a la CDI por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), un organismo descentralizado, no sec-

torizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Como se puede ver, la naturaleza de ambas instituciones es la misma, lo que cambió es su objetivo, pues el INPI tiene como objeto "definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades". Como se entiende, esta institución, además de normativa es operativa.

Al INPI la misma Constitución Federal le asigna varias funciones para cumplir sus objetivos. Algunas son el impulso del desarrollo comunitario y regional, determinar asignaciones presupuestales para el desarrollo, adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable y consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Ya hablamos de estos derechos, pero existen otros, como garantizar y fortalecer la educación indígena intercultural y plurilingüe mediante una serie de acciones para las cuales se le da competencia. Que se deje al INPI esta tarea es un problema, porque la educación es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública y en todo caso esta actividad específica debería ser facultad de la Dirección General de Educación Indígena Intercultural y Bilingüe, a la que nos referiremos más adelante.

Otras funciones del INPI que se podrían duplicar con diversas instancias de la administración pública federal son: garantizar el derecho a la alimentación de la población indígena infantil;

mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; garantizar y extender la red de comunicaciones que permita la articulación de los pueblos y comunidades indígenas o lo mismo facilitar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicaciones y nuevas tecnologías de la información; establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes; y garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad.

La existencia de estas instituciones no ha sido obstáculo para que existan otras para materias específicas, como el mencionado Instituto Nacional de Lenguas Indígenas —encargado de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, así como del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, además de asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia— y la Dirección General de Educación Indígena Intercultural y Bilingüe (DGEIIB) encargada de normar la atención educativa dirigida a la población indígena, afromexicana, migrante y de jornaleros agrícolas, con pertinencia cultural y lingüística a fin de coadyuvar equitativa e inclusivamente en el reconocimiento, valoración, apropiación y reivindicación de su cosmovisión y lenguas indígenas, según su propio dicho. El desempeño de estas instituciones deja mucho que desear, pues las lenguas indígenas siguen desapareciendo y la educación indígena es una de las más abandonadas.

La Constitución exige un requisito para el funcionamiento de estas instituciones que no se cumple: que sean diseñadas y

operadas conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Para cubrir esta omisión, los directivos de la institución han creado un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas¹²³ con el cual buscan justificar que cumplen el mandato constitucional. No es así pues aunque sus integrantes son miembros de comunidades indígenas, la mayoría de ellos no las representan, fueron seleccionados por los funcionarios porque sobresalen en alguna actividad que guarda relación con los derechos indígenas y por su apoyo a las políticas del gobierno, pero eso no los convierte en representantes comunitarios. Se sigue la vieja práctica del régimen priísta de simular participación comunitaria para generar falsos consensos, pero ese no es el espíritu del mandato constitucional.

En las entidades federativas las cosas no han sido mejores; cada estado ha implementado la norma según su parecer. Algunos han creado secretarías decorativas, porque no cuentan con presupuesto para realizar sus funciones; otros han creado direcciones, que funcionan en las mismas condiciones, y otros han ignorado el mandato constitucional. En todos los casos sucede lo mismo que en el ámbito federal: no son diseñadas y menos operadas conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como lo ordena la Constitución. En los municipios el problema es diferente: la mayoría ignora el mandato constitucional y quienes lo atienden lo hacen por cumplir, pocos realmente crean instancias para la atención de las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y si lo hacen, es para atender las necesidades más apremiantes, no para el ejercicio de los derechos, porque su situación es tan precaria que no hay otra

123. "Reglamento Interno del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de septiembre de 2021.

forma de actuar. En todo ello permea el desprecio y la discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas. Y no se ve que esto vaya a cambiar en el futuro inmediato.

Omisiones

En la iniciativa presidencial es evidente la ausencia de dos derechos estratégicos para los pueblos indígenas. El primero es el de la representación política ante los congresos locales y federales; es un derecho que se ha escamoteado históricamente a los pueblos indígenas desde el siglo XIX y que hasta la fecha el Estado se niega a reconocer, pues sus operadores bien saben que hacerlo es devolverle el poder a los pueblos para que decidan su destino. La importancia de este derecho no solo radica en que los pueblos y comunidades indígenas deben estar representadas en los diversos poderes de la Federación y los estados que la integran; sino que lo más importante es que ellos tienen otra concepción de la política y su participación podría cambiar la manera en que se ejerce el poder desde una visión occidental que está tan deteriorada que ya no representa la voluntad popular, sino solo intereses particulares de quienes participan en ella.

Para comenzar, desde la óptica de la cultura occidental la práctica de la política y el acceso a puestos políticos tiene como finalidad controlar la voluntad de los integrantes de la sociedad para imponer intereses propios; se trata de un derecho que se ejerce de manera individual a través de los partidos políticos y da privilegios o riqueza a quienes los desempeñan. Para los pueblos indígenas, en cambio, los cargos públicos son para el servicio a la comunidad, un deber, no un derecho. En un cargo, la finalidad es el bienestar comunitario y al que lo desempeña

le da un prestigio entre los habitantes de la comunidad que lo elige. Se trata, pues, de una forma distinta a la dominante del ejercicio de la política, responde a la pluriculturalidad y multiétnicidad que es característica de la nación mexicana, y que ha sido elevada a la categoría de principio constitucional, de tal forma que al no reconocerse plenamente, atenta en su contra.

En defensa de este derecho, en los últimos años, pueblos y comunidades indígenas de los estados de Baja California, Chihuahua, San Luis Potosí, Guanajuato y Aguascalientes, han intentado hacer efectivo este principio a través de un juicio de derechos ciudadanos ante los tribunales electorales, o del juicio de amparo, para obligar a los estados a legislar creando mecanismos para que puedan ejercerlo más allá de sus comunidades. En todos esos casos los tribunales estatales o federales, según el tipo de juicio a que recurran, han dado la razón a los pueblos y comunidades indígenas y han ordenado a los poderes legislativos que legislen para proteger estos derechos, sin que a la fecha dichas sentencias sean acatadas, lo cual ha dado pie a que los partidos políticos sigan usurpando un derecho que corresponde a los pueblos, simulando que postulan indígenas cuando no es así.

En el año 2017, después de analizar los diversos documentos de derecho internacional sobre derechos políticos para resolver diversas acciones de inconstitucionalidad sobre la materia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que estos reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, respetando el pacto federal; ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, y

participar plenamente, si lo desean, en la vida política del Estado; formar parte del gobierno y participar en las elecciones populares.¹²⁴ Tampoco en este caso se cumplió cabalmente la sentencia.

Los partidos políticos consideran, con un criterio racista y discriminatorio, que si los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos participan de la integración de los poderes federales y estatales, ellos perderán el control. Puede que sea cierto, lo cual podría ser beneficioso para la nación; pero podría suceder porque sería la oportunidad para reconfigurar el ejercicio de la política y para que se construyera otro tipo de hegemonía, que también sería bueno para la salud política del país. Lo que no podemos olvidar es que desde hace más de una década, la clase política aceptó la realidad y reconoce constitucionalmente lo que es un hecho social evidente: la pluriculturalidad de la Nación. Falta crear las condiciones para que ese reconocimiento tenga efectos en su organización.

El segundo derecho ignorado por la reforma es el del control de los territorios y los recursos naturales por los propios pueblos indígenas, como expresa el Convenio 169 de la OIT que tiene vigencia en nuestro país desde el año de 1990. Este documento, en su parte segunda, denominada “Tierras”, expresa que “al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en par-

124. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, 21 de septiembre de 2017.

ricular los aspectos colectivos de esa relación”, agregando que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.

Asimismo, protege el derecho de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas, incluyendo las que no ocupen únicamente ellos: se tomen medidas que garanticen su libre acceso a ellas para realizar actividades económicas o culturales, y que se establezcan mecanismos adecuados para reivindicar sus tierras cuando esto fuera necesario. Este derecho abarca la protección a las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas y debe hacerse independientemente de la existencia o no de título jurídico.¹²⁵

Además de lo anterior, el Convenio 169 protege el derecho a no ser trasladado de sus tierras sin su consentimiento, y en caso de que esto no sea posible y tal desplazamiento se haga indispensable, deberá hacerse después de agotar procedimientos de consulta al resto de la población, en donde los indígenas estén debidamente representados. En todo caso, los pueblos desplazados deben conservar el derecho de regresar a sus tierras si desaparecen las causas que motivaron el desplazamiento y cuando esto no sea posible, deberán recibir tierras cuya calidad y situación jurídica sea por lo menos igual a las de las que poseían antes del traslado, además de las indemnizaciones que les correspondan por los daños que sufran.

En cuanto a los recursos naturales pertenecientes a los pueblos indígenas, establece que deben protegerse de manera es-

125. Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Observación individual sobre la India*, 1988.

pecial, incluyendo su aprovechamiento, administración y conservación; y que en caso de que pertenezcan al Estado (como es el caso de México), deberán establecerse mecanismos para determinar si su explotación perjudica a los interesados y en qué medida, además de tener el derecho de participar en los beneficios que genere su explotación y a ser indemnizados cuando esta les perjudique. También se protegen las formas que los indígenas utilicen para la transmisión de derechos y se obliga al Estado a establecer medidas que protejan dichos derechos cuando la enajenación se haga con personas no indígenas; estableciendo sanciones para el caso de que alguien se aproveche de sus costumbres o su ignorancia de la ley para despojarlos de sus bienes.

Esta omisión está costando caro al país y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Con cifras del año 2020, se han otorgado 59,355 concesiones para la extracción del agua, repartidas entre 46,839 usuarios, particulares y de empresas; que representan 4,733 hm³ para uso consuntivo (12%) y 33,439.5 hm³ para uso no consuntivo (88%). De igual manera seguirán vigentes las 5,087 concesiones mineras sobre territorios indígenas, que abarcan 1,940,892 hectáreas, que representan un 17% del total de los territorios indígenas. Y eso que no hablamos de otros recursos como los forestales y la biodiversidad. Ante este panorama, los pueblos indígenas seguramente continuarán echando mano de los recursos políticos y jurídicos a su alcance para defender su patrimonio, y es muy probable que el Estado siga litigando en su contra como lo ha hecho hasta ahora.

Como dije al principio, hablar de la Constitución requiere aclarar desde dónde se habla y qué se piensa cuando se usa ese vocablo. Aquí he tratado de argumentar desde una visión jurídico social que las normas que la integran estructuran la forma del Estado que históricamente hemos forjado a lo largo de siglos, igual que los derechos humanos que los mexicanos hemos conseguido a partir de diversas luchas, violentas muchas de estas, cívicas las más, siempre buscando una vida digna para todos. El resultado es una Constitución política con un gobierno republicano, democrático, representativo y laico, así como unos derechos individuales, sociales y colectivos. Desafortunadamente lo que la Constitución expresa no siempre es coincidente con lo que en la realidad sucede. Por eso, dentro de la tipología de constituciones que mencionamos cada vez más nos acercamos a las nominales o semánticas, al tiempo que nos alejamos de las normativas.

Esto es mucho más evidente tratándose de derechos de pueblos indígenas. Como se ha expuesto a lo largo del texto, desde la formación del Estado mexicano han quedado excluidos de éstas y durante el siglo XIX las menciones a las tribus de indios fueron

para proceder a su desaparición y, en el mejor de los casos, a la negación de sus derechos. La Constitución surgida de la Revolución de 1910 se ocupó de ellos solo en el aspecto agrario y las reformas de finales del siglo XX tuvieron un carácter marcadamente culturalista, poniendo énfasis en los derechos culturales, más que en los estratégicos como la autonomía, los territorios y los gobiernos propios de los pueblos. Algo se ha corregido en la interpretación constitucional por los órganos judiciales autorizados para hacerlo, pero esto ha ocurrido principalmente por el empuje de los propios pueblos indígenas y el resto de la sociedad que es solidaria con ellos.

Que la situación cambie depende en gran medida de los pueblos indígenas pero en mucho también de la sociedad mexicana, pues aquellos son parte sustancial de esta. No podemos ignorar que cuando la Constitución política surgida de la Revolución Mexicana cumple cien años, los planes de desarrollo impulsados desde el gobierno ignoran la presencia de los pueblos indígenas y sus derechos. Pero también debemos tener presente que los afectados organizan una férrea resistencia para persistir como pueblos con derechos plenos. En fin, el contenido de la Constitución Política vigente se ha configurado como un campo de disputa por los derechos, y las luchas de los contrincantes por sacar adelante sus pretensiones en una especie de proceso constituyente¹²⁶ donde se deciden los derechos de los pueblos indígenas y su alcance. Por eso es tan importante saber de qué se habla cuando nos referimos a la Constitución y desde qué perspectiva se hace.

126. Francisco López Bárcenas, "Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas", *El Cotidiano*, núm. 196, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 2016, pp. 76-94.

Bibliografía

- ABOITES AGUILAR, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 1998.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Obra polémica*, Tomo XI, Fondo de Cultura Económica/Instituto Nacional Indigenista, México, Segunda edición, México, 1992.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- AZAOLA, ELENA, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*, Consejo Nacional de Fomento Educativo/Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- BARABAS, Alicia, y Miguel Bartolomé, "La pluralidad desigual en Oaxaca", *Etnicidad y pluralismo cultural en Oaxaca: la dinámica étnica en Oaxaca*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Dirección de Publicaciones, México, 1990.

- BARRETO ZAMUDIO, Carlos y Guillermo Antonio Nájera Nájera (coordinadores), *Constituciones y legislación en México. Aproximaciones desde los estudios regionales (a cien años de la Constitución de 1917)*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2020.
- BEAS, Juan Carlos, Manuel Ballesteros y Benjamín Maldonado, *Magonismo y movimiento indígena en México*, Ce-Ácatl/UCIZONI/Ayuntamiento de Eloxochitlán/CAMPO/Centro de Estudios Libertarios "Ricardo Flores Magón", México, 1998.
- BONFIL BATALLA, Guillermo "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización", *Obras escogidas*, Tomo II, INI/CIESAS/INAH/Dirección de Culturas Populares/SRA/FIFONAFE, México, 1995.
- , "El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial", *Obras escogidas*, Tomo I, Instituto Nacional Indigenista/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Dirección de Culturas Populares/Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995.
- , *Pensar nuestra cultura*, Alianza editorial, México, 1991.
- CARMAGNANI, Marcello, *El regreso de los dioses. El proceso de la reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- CASO, Alfonso, *et al.*, *La política indigenista en México*, Tomo I, Primera reimpresión, INI/Conaculta, México, 1991.
- CLAVERO, Bartolomé, "Teorema de O'Reilly: Incógnita constituyente en indoamérica", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- CORBALÁ ACUÑA, Manuel, *Sonora y sus constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992.
- CORREAS, Óscar, *Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*, Fontamara, México, 2003.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México*, México-Buenos Aires, Editorial Hermes, 1984.

- DE OBIETA CHALBAUD, José A., *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993.
- DE VOS, Jan, *Vivir en frontera: La experiencia de los indios de Chiapas*, CIESAS/INI, Colección Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, 1994.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1994.
- ESCOBAR O., Antonio, *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, CIESAS/CEMCA, México, 1993.
- ESPEJEL, Laura, Alicia Olivera y Salvador Rueda, *Emiliano Zapata: Antología*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1988.
- FABILA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, Tomo I, Procuraduría Agraria, México, 2007.
- FARRIS, Nancy, *La sociedad maya bajo el dominio colonial*, Alianza, Madrid, 1992.
- FERRER MUÑOZ, Manuel y María Bono López, *Pueblos indígenas y estado nacional en el siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- FRIEDRICH, Paul, *Revuelta agraria en una aldea mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- GÁMEZ, Javier, *Lucha social y formación histórica de la autonomía yaqui-yoreme 1884-1939*, Tesis para obtener el título de licenciado en Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- GARCÍA BECERRA, José Antonio, *El estado de occidente: realidad y cisma de Sonora y Sinaloa, 1824-1831*, Colegio de Bachilleres de Sinaloa y Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Sinaloa, México, 1996.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1965.

- GUZMÁN, Martín Luis, *La querrela por México*, Joaquín Mortiz, México, 2015.
- HERNÁNDEZ SILVA, Héctor Cuauhtémoc, *Insurgencia y autonomía: historia de los pueblos Yaquis, 1821-1910*, CIESAS/INI, Colección: Historia de los pueblos indígenas de México, México, 1996.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo A-C, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 1998.
- , *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo P-Z, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, México, 1994.
- KOURÍ, Emilio (coordinador), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de "Los grandes problemas nacionales"*, El Colegio de México/Centro Katz, The University of Chicago, Colección Jornadas 156, México, 2009.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Legislación de aguas en México (estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981)*, Tomos I y III, Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982.
- LEGISLACIÓN MINERA MEXICANA. *Desde 1881 hasta nuestros días*, Vol. II, Consejo de Recursos no Renovables, Publicación 12E, México, 1964.
- LEVAGGI, Abelardo, *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- LEYES Y DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA NACIÓN MEXICANA, Tomo III, edición facsimilar, México, 2010.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y Guadalupe Espinoza Saucedo, *Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados, México, 2007.

- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Agua y pueblos indígenas. Entre la espiritualidad, el derecho humano y el mercado*, FONCA-CONACYT/El Colegio de San Luis, México, 2023.
- , *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero*, Akal-Inter Pares, México, 2017.
- , *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados, México, 2010.
- LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917: una revalorización del pasado hacia el presente, (varios autores), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015.
- MALDONADO ALVARADO, Benjamín, *Los indios en las aulas: Dinámica de dominación y resistencia en Oaxaca*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 2000.
- MEMORIA DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL El significado actual de la Constitución, (varios autores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 195, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- MEYER, Jean, *La tierra de Manuel Lozada*, CEMCA/Universidad de Guadalajara, Colección de documentos para la historia de Nayarit, México, 1989.
- OLEA, Héctor R., *Sinaloa a través de sus constituciones*, UNAM, México, 1985.
- PÉREZ DE CUELLAR, Javier, et al., *Nuestra diversidad creativa*, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1996.
- PÉREZ JIMÉNEZ, Gustavo, *Las constituciones del estado de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1959.
- PIMENTEL, Francisco, *Dos obras de Francisco Pimentel*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Colección Cien de México, México, 1995.

- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Tomo III, México, 2010.
- POLA, Ángel, *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, Tomo I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1987.
- RAMÍREZ TENA, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima edición, Porrúa, México, 1997.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, edición facsimilar de la original de Puebla [1945], El Colegio de Chihuahua, México, 2010.
- RUIPÉREZ, Javier, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995.
- SILVA HERZOG, Jesús, *De la historia de México (1810-1938). Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, Siglo XXI editores, México, 1985.
- SORIANO DÍAZ, Ramón, et al., *Diccionario crítico de los derechos humanos I*, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana, España, 2000.
- SPICER, Edward H., *Cycles of Conquest: The Impact of Spain, Mexico and the United States on the Indians of the Southwest, 1533-1960*, Tucson: University of Arizona Press. 1962.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, Decimoséptima edición, Siglo XXI México, 1996.
- TAMAYO SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, Themis, México, 1996.
- TÉLLEZ G., Mario y José López Fontes (compiladores), *La legislación mexicana en Manuel Dublán y José María Lozano*, CD-ROM, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Superior de Justicia del Estado de México/Colegio de México/Escuela Libre de Derecho, México, 2004.
- TERRAZAS SÁNCHEZ, Filiberto, *La guerra apache en México*, Costa Amic, México, 1995.

- TORÚA, Alfonso, *El magonismo en Sonora (1900-1908). Historia de una persecución*, Ediciones La hormiga libertaria y Nosotros ediciones, México, 2010.
- VELASCO ÁVILA, Cuauhtémoc, *Pacificar o negociar. Los acuerdos de paz con apaches y comanches en las provincias internas de Nueva España, 1784-1792*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 2015.
- VILLORO, Luis, *Ensayos sobre indigenismo. Del indigenismo a la autonomía de los pueblos indígenas*, Edición y estudio introductorio de Ambrosio Velasco Gómez, Biblioteca Nueva, México, 2017.
- , *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós/UNAM, México, 1998.
- ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente (1856-1857)*, Secretaría de Gobernación, México, 1979.

Hemerografía

- BÁRCENAS ARGUELLO, Rosa Josefina y Jacinta Parlem Viqueira, "Las aguas de los pueblos: legislación sobre aguas y la propiedad corporada. Una breve revisión documental, Segundo Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua, 21 al 23 de marzo de 2012.
- BOEGE, Eckart, "El patrimonio biocultural y los derechos culturales de los pueblos indígenas, comunidades locales y equiparables", *Diario de campo*, número 1, cuarta época, enero-abril de 2017.
- GARDUÑO, Everardo, "Cuatro ciclos de resistencia indígena en la frontera México-Estados Unidos", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 77, octubre de 2004.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, "Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas", *El Coti-*

diano, núm. 196, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 2016.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN/Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*, México. Ver en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646200/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>

REGENERACIÓN, 1 de marzo de 1906, Tomo III, núm. 3, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

REGENERACIÓN, 15 de abril de 1906, Tomo III, núm. 3, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

REGENERACIÓN, 1 de julio de 1906, Tomo III, núm. 6, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).

Documentos oficiales

ACUERDO DEL TRIBUNAL PLENO de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.

AMPARO EN REVISIÓN 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vícam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

INSTANCIA: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXIII, agosto de 2013,

- Tomo 1; Materia Constitucional Tesis: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.),
página: 743.
- AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayo-
ría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández,
quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disi-
dente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particu-
lar. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez
Ortiz Mena. Secretaria: M. G. Adriana Ortega Ortiz. Tesis: 1ª CCX-
CVI/2018 (10a.).
- COMITÉ DE EXPERTOS en la Aplicación de Convenios y Recomendacio-
nes, *Observación individual sobre la India*, 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de
Diputados, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/
CPEUM.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf). Consultada el 26 de septiembre de 2024.
- CONVENIO N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, Costa Rica,
Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América
Central y Panamá, 1996.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Comunidad in-
dígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005.
- “DECRETO POR EL QUE SE RECONOCEN, protegen, preservan y salva-
guardan los lugares y sitios sagrados y las rutas de peregrinación
de los pueblos indígenas Wixárika, Náayeri, O’dam o Au’dam y
Mexikan, y se crea la Comisión presidencial para su cumplimien-
to”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2023.
- DIARIO OFICIAL. Órgano provisional de la República Mexicana, número
30, Tomo V, cuarta época, México, 5 de febrero de 1917.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 24 de enero de 1991.
- , 13 de marzo de 2003.
- , 9 de agosto de 2019.

———, 17 de enero de 2022.

———, 26 de marzo de 2024.

———, 30 de septiembre de 2024.

“DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS 1^a agraria, 2^a de puntos constitucionales y 1^a de gobernación y presidente de la gran Comisión Agraria”, presentado a la Asamblea General de la Cámara, México, 19 de diciembre de 1933.

GACETA PARLAMENTARIA, 5 de febrero de 2024, Número. 6057-6, Año XXVII, Anexo 6.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-9167/2011. —Actores: Rosalva Durán Campos y otros. —Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.—2 de noviembre de 2011.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil once, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011.

“REGLAMENTO INTERNO del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de septiembre de 2021.

SENTENCIA DICTADA por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, así como Votos particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas; Concurrentes, formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de Minoría de los Ministros Olga Sánchez Cor-

dero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz. *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 23 de septiembre de 2014.

TESIS 1ª XVI/2010, Aislada, Registro 165288, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 114 del Tomo XXXI, febrero de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Estado, multiculturalismo y multiétnicidad

Los derechos indígenas y
afromexicanos en las
constituciones
de México

se terminó de imprimir en enero
de 2025 en los talleres de Litográfica Ingramex
S.A. de C.V., Centeno 162-1, colonia Granjas Esmeralda,
alcaldía Iztapalapa, CP 09810, Ciudad de México. El cuidado
de la impresión estuvo a cargo de Eduardo Zambrano.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

El año 2024 se cumplieron doscientos años de la aprobación de la primera Constitución política de México, hecho que coincidió con la última reforma constitucional en materia indígena realizada en nuestro país. Por ello, la historia de los derechos indígenas en México y los derechos indígenas y afromexicanos vigentes son los dos temas centrales en la presente obra.

En ella se muestra cómo se pasó de la negación de sus derechos a ser considerados parte sustancial de la nación mexicana, transitando por el reconocimiento de algunos de sus derechos culturales. No obstante, a pesar de los avances, se siguen negando sus derechos estratégicos: los políticos y territoriales.

Se trata de una obra concisa pero profunda, donde cada una de sus aseveraciones se sustenta en datos empíricos. Un libro indispensable para entender la ideología mestiza que justifica el colonialismo interno que obstruye el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afromexicana.

ISBN 978-607-7655-76-3



9 786077 655763 >



INDIGENAS3D



pluralia