

Los pueblos indígenas en las constituciones de México

Francisco López Bárcenas

El presente artículo trata de la manera en que se han incorporado los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de México. Comienza explicando la importancia de tener claro de lo que se habla cuando se usa el término Constitución Política, lo mismo que de la postura desde donde se hace. Enseguida presenta una tipología clásica de constituciones para contar con herramientas para el análisis, mismo que se ocupa de tres constituciones de México: dos históricas del siglo XIX y una del siglo XX vigente, y sus respectivas reformas. De las del siglo XIX se explica cómo a pesar de que la población indígena era numéricamente mayor en esa época sus derechos no fueron reconocidos, y cuando se les mencionó fue para que el gobierno mexicano los combatiera. De la del siglo XX destaca cómo en un principio se reconocieron sólo los derechos agrarios de las comunidades y hasta finales del siglo se reformaron para reconocer algunos derechos mínimos. Se concluye postulando que falta un buen trecho de camino para que los derechos de los pueblos indígenas sean una realidad. Y esto será posible con la lucha de todos los mexicanos.

Palabras clave: constituciones políticas, pueblos indígenas, tribus de indios, Revolución Mexicana, nación multicultural.

INDIGENOUS PEOPLES IN THE CONSTITUTIONS OF MEXICO

This article deals with the way in which the rights of indigenous peoples have been incorporated into the constitutions of Mexico. It begins by explaining the importance of being clear about the term called political constitution, as well as the position from where it is used. It then presents a classic typology of constitutions as tools for analysis. The analysis is held in three constitutions of Mexico: two historical from the nineteenth century and one from the twentieth century in force, along with their respective reforms. From the nineteenth century constitution, it is exposed how despite the fact that the indigenous population was numerically greater at that time, their rights were not recognized, and when they were mentioned it was only for the Mexican government to fight them. From the twentieth century one, it is highlighted how in the beginning were only recognized the agrarian rights of communities and it was until the end of the century when the constitution was reformed to recognize some minimum rights. This work/investigation concludes by postulating that a good stretch of road is missing for the rights of indigenous peoples to be a reality. Moreover, this will be possible with the union and fight of all Mexicans.

Key words: political constitutions, indigenous peoples, indian tribes, Mexican Revolution, multicultural nation.

ENTRADA

Estamos celebrando el centenario de la promulgación de la Constitución Política que nos rige. Cien años son tiempo suficiente para hacer un balance de la manera en que se han tratado los derechos de los pueblos indígenas en ésta. Para abordar este tema 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 dichos pueblos. Lo anterior es importante para explicar de qué se habla cuando se alude a la Constitución, pero también aclarar algunos equívocos que se cometen cuando se usa ese vocablo sin aclaración, 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 le mire y los anteojos con que se le haga. Si uno le pregunta a un funcionario público sobre ésta, lo que 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 le pregunta a algún científico social nos dirá que es la manera en que se conforma la sociedad; así podremos preguntarnos y obtener diversas respuestas, cada una con sus propias razones, por lo que no son correctas o incorrectas sino parciales.

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, para lo cual, desde el siglo pasado, algunos constitucionalistas como Karl Loewenstein (1983:216-222) las clasifican en constituciones normativas, nominales y semánticas, donde la primera es vivida por los destinatarios y detentadores del poder, ciudadanos y gobernantes, para ello 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 situación 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 donde se realiza, 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 (Cárdenas, 1988:93-118). 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 especifican la estructura del Estado mexicano y los derechos, donde se plasma la estructura del mismo y los derechos fundamentales de todos quienes vivimos en el territorio mexicano. 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 pueblos deciden actuar según su propia interpretación, cuando los órganos encargados de hacer que se respete 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 documento.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

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 éstas (López, 2008). Así, debemos reconocer que la cuestión de los derechos indígenas y su reconocimiento en las constituciones mexicanas no es un asunto de ahora, sino 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 “periodos de anarquía” y la consolidación del “nuevo orden”, luchas en las que los pueblos indígenas aportaron una gran cuota de sangre, pero 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 tierras (Silva, 1985:12-16), 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, al mismo tiempo que ignoraban 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 República Mexicana de 1824 (Sayeg, 1974:115-123) se estableció como facultad del Congreso de la Unión “[...] 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 49, fracción XI, de la primera Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824 (Sayeg, 1974:125-162). La alusión a los indígenas no se expone para reconocer su existencia y algunos de sus derechos sino para arreglar el comercio entre la nación mexicana y las tribus de indios. ¿Eran los indios extranjeros en su propia tierra o por qué la nación tenía que arreglar con ellos el comercio como si fueran un sujeto político ajeno a la población mexicana?

Desde un punto de vista de la composición social de la nación, mayoritariamente indígena en ese tiempo, esta disposición estaba fuera de contexto, no respondía a una realidad y por tanto ningún derecho representaba para los pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales, los cuales eran ajenos a la mayoría de ellos, que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales, que desde entonces eran asediadas por la nueva clase gobernante y agredidos 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, en donde el Estado reconoció *status* jurídico a los indígenas, aún bajo su tutela (Clavero, 1997:44).

Treinta y tres años después, cuando se discutió la Constitución Federal de 1857, el asunto de los derechos indígenas se había convertido en un problema nacional. De

hecho muchos pueblos ya andaban de rebeldes contra el Estado mexicano porque éste los había desconocido como entidades políticas y por lo mismo había proscrito su derecho a gobernarse a partir de sus propios gobiernos, al tiempo que se lanzaba a privatizar sus tierras, cosa que no habían hecho ni 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”; así también exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indigencia”. 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” (Ferrer y Bono, 1998:50-52). 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 ésta 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” (Ferrer y Bono, 1998:50-52).

Una de las más lúcidas intervenciones sobre el tema (pueblo indígena) fue la del licenciado Ignacio Ramírez, quien advirtió sobre el problema de no incluir a los

indígenas en la Constitución y destacó 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 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 *estiede* 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” (Zarco, 1979). 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 (Zarco, 1978).

Lo rico de la discusión en el Congreso Constituyente no se reflejó en lo aprobado finalmente en la Constitución federal que incorporó 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. Exceptuase 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, sino se facultaba a los estados –fronterizos sobre todo– para que se coaligaran entre sí y les hicieran la guerra.

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. Los indígenas que se quedaron sin tierras fueron convertidos en peones acasillados de 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 el tiempo pasaba 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 así lo percibieron y lo plasmaron en los documentos políticos fundamentales.

Uno de los primeros en hacerlo fue el Partido Liberal Mexicano. El 25 de febrero de 1906 (*Regeneración*, 1 de marzo de 1906) a sus militantes en toda la República Mexicana para que le 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 Mexicano* (*Regeneración*, 15 de abril de 1906) y el 1 de julio fue hecho público (*Regeneración*, 1 de julio de 1906). 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, sin detenerse en el derecho de 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 éste entregaría tierra a quien lo solicitara sin más condición que hacerlas producir y no venderlas; 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.

Donde se trataba el asunto de los pueblos, aunque no de manera exhaustiva, era en los puntos generales. En éstos se hacía 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 recuperar sus tierras y tenían relaciones con los magonistas para ayudarse mutuamente.¹

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, llevando 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, en 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 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. Sólo 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 por la ley de terrenos baldíos sino por una serie de leyes que comenzaron a aprobarse 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.

¹ Para una visión de las alianzas entre magonistas y pueblos indígenas véanse Gámez (2004), Torúa (2010), Azaola (1982), Beas, Ballesteros y Maldonado (1998), y Friedrich (1984).

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 los que 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 Ayala. El descontento campesino siguió por muchas partes del país y no tardó en mostrarse con toda su fuerza, hasta que 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 centró en la reivindicación de las tierras, 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.

9. 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.

El Plan era radical. Ordenaba que los pueblos que considerarán 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 considerarán tener derechos sobre las tierras ocupadas, deberían acudir a deducirlos a 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 estado de Coahuila, para oponerse al gobierno de Victoriano Huerta, que en febrero de 1913 había ejecutado un golpe de Estado contra el presidente y vicepresidente de la República, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, respectivamente, a quienes terminó asesinando. 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 2 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”.

Después de más de siete años de guerra, los revolucionarios convocaron a un Congreso Constituyente que redactara una nueva 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 disposiciones 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” (*Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917:151-152).

La enumeración de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones, no era más que enunciativa de las formas de organización de los pueblos indígenas a lo largo y ancho del país, tanto en el sur como en el norte de su territorio. Los constituyentes lo sabían, pues la disposición surgió de un grupo de éstos, como reacción a la tímida propuesta de reforma presentada por Venustiano Carranza, el 1 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 que diera respuesta a su reclamo. Por lo pronto, esta norma les otorgaba capacidad para disfrutar en común las tierras, bosque 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 condueñazgos, rancherías, 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.

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”. No sólo 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 calidad de dotación sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesitare”. 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. Sólo 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 exceda 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, sólo 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 haya hecho el fraccionamiento (*Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917:151-152). 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 sólo 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 modificación 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” (DOF, 19 de diciembre de 1933:19). La ideología que negaba derechos a los indígenas se impuso y éstos desaparecieron como sujetos políticos.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA

Tuvieron que pasar 75 años para que el gobierno mexicano reformara la Constitución buscando incorporar 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 hacer efectivos sus derechos. Eso fue lo que se nos dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992 del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), lo que se publicó fue una 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 en esa norma era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo 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 sólo aquellos que una ley secundaria llegara a establecer eventualmente. Se continuó en la lógica de negar los derechos 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 su desarrollo futuro.

Lo mismo que con el artículo cuarto sucedió con la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, reformado por el decreto que aparece en el DOF el 6 de enero de 1992, en el cual se establece que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas”. En primer lugar esta norma desconoce 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 a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, cultural y social, que son los derechos reconocidos en el sistema internacional hace bastante tiempo.

La última reforma constitucional en materia indígena se publicó en el DOF 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 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pero al final eso no fue posible por la decisión de los partidos políticos de aprobar algo distinto. En virtud de ella se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución federal, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2, que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente; el artículo 18, párrafo

sexto; el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, y el 115, fracción tercera. Una breve relación del contenido de estas disposiciones se expone enseguida.

El artículo 2 comienza expresando que “[...] la nación mexicana es única e indivisible”, lo cual además de falso es prejuicioso. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas da la idea de que con sus demandas éstos quisieran separarse del país, cuando lo que proponen es modificar su estructura para que todos podamos vivir 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 (OIT). De ellos se dice que “[...] son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”; no se hace referencia a los pueblos que pudieron llegar al país después de la colonización hasta fijarse las fronteras nacionales.

A las comunidades indígenas las describe 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 es un error 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 impidieran 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 hay comunidades que no se encuentran asentadas en un solo territorio, como las de 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 sólo en que reconozcan sus propias autoridades, sin que necesariamente fuera a partir de sus usos y costumbres, pues esto puede llevar a petrificar los cambios sociales en las comunidades indígenas.

Además de las comunidades indígenas, el artículo 2 de la Constitución federal expresa que “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 le podrían aplicar.

De las personas indígenas dice 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 típico o hablaba una lengua indígena, adoptando el criterio cultural o de autoadscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa y existe un pueblo indígena que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones.

Después de los sujetos que pueden ser titulares de los derechos indígenas el artículo 2 de la Constitución federal se refiere a los derechos. Entre éstos podemos encontrar de 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 publicada el 14 de agosto se incluyó otra norma sobre el tema de los recursos naturales. La fracción sexta del artículo 2 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 hace 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. Las condiciones son que lo hagan 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 reconoce el derecho a ejercer un derecho ya garantizado en otro precepto de la propia Constitución y de acuerdo con los procedimientos ya determinados en otras leyes, es decir, un derecho que se podría ejercer aun sin que ésta haga nuevamente referencia a él. Pero existe otro problema, que es el fondo. La iniciativa de reforma que dio origen a la disposición del artículo 27 que se comenta, proponía reconocer los *territorios* de los pueblos indígenas y la de la actual fracción sexta del artículo 2 que los pueblos indígenas pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en sus territorios, entendidos en los términos del Convenio 169. Pero en ambos casos la propuesta se desnaturalizó.

Entre los derechos que los pueblos indígenas pueden ejercer en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno están los de elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; a que en todos los juicios y procedimientos se tomen 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 que tengan 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 pertenezcan.

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentan otro problema: la Constitución federal no los reconoce 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 tendrán que ser reglamentados en las constituciones de cada uno de los estados de la República para que puedan ejercerse.

Por otro lado, la reforma prevé la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno, que se encarguen de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido establece una serie de lineamientos de políticas públicas que los gobiernos deberán tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas se cuentan el desarrollo regional, incorporando a las mujeres; incremento de los niveles de escolaridad; acceso a los servicios de salud; al financiamiento público; extensión de la red de comunicación; apoyo a proyectos productivos; protección a migrantes; consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo y establecimiento de partidas presupuestales

específicas. En estas líneas programáticas se constitucionalizan las actuales políticas asistencialistas en lugar de reconocer derechos a los pueblos indígenas.

Además de las anteriores disposiciones, también existe una abundante jurisprudencia derivada de las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han realizado de ellas cuando los indígenas han acudido a reclamar el respeto de sus derechos. Entre la más reiterada se encuentra 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 relacionados con el derecho a la identidad cultural y derechos de los individuos que integran los pueblos y comunidades indígenas. Es poca, aunque existe relacionada con el acceso preferente a los recursos naturales, el derecho a la consulta y algunos criterios relacionados con el derecho al territorio.

RETIRADA

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 éstas, 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 ésta y durante el siglo XIX las menciones a las tribus de indios fue 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 sólo 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 gobierno propios de los pueblos. Algo se

ha corregido en la interpretación de ésta por los órganos judiciales autorizados para hacerlo, pero más por el empuje de los propios pueblos indígenas y el resto de la sociedad que es solidaria con éstos.

Que la situación cambie depende en gran medida de los pueblos indígenas pero mucho también de la sociedad mexicana, pues aquéllos son parte sustancial de ésta. 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 constituido en un campo de disputa por los derechos y las luchas de los contrincantes por sacar adelante sus pretensiones en una especie de proceso constituyente (López, 2016:76-94) 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 que perspectiva se hace.

BIBLIOGRAFÍA

- Azaola, Elena (1982). *Rebelión y derrota del magonismo agrario*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo/Fondo de Cultura Económica.
- Beas, J. Carlos, Manuel Ballesteros y Benjamín Maldonado (1998). *Magonismo y movimiento indígena en México*. México: CE-ÁCATL/UCIZONI/Ayuntamiento de Eloxochitlán/CAMPO/Centro de Estudios Libertarios “Ricardo Flores Magón”.
- Cárdenas, Jaime (1998). “Hacia una Constitución normativa”, en *El significado actual de la Constitución*. México: UNAM.
- Clavero, Bartolomé (1997). “Teorema de O’Reilly: Incógnita constituyente en indoamérica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 49. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Diario Oficial, Órgano provisional de la república mexicana* (1917), núm. 30, tomo V, cuarta época, 5 de febrero, México.
- Diario Oficial de la Federación* (1933). “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, 19 de diciembre, México.
- Ferrer, Manuel y María Bono (1998). *Pueblos indígenas y estado nacional en el siglo XIX*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Friedrich, Paul (1984). *Revolución agraria en una aldea mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Gámez, Javier (2004). “Lucha social y formación histórica de la autonomía yaqui-yoreme 1884-1939”, tesis para obtener el título de licenciado en estudios latinoamericanos. México: UNAM-Facultad de Filosofía y Letras.
- Loewenstein, Karl (1983). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- López, Francisco (2016). “Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas”, *El Cotidiano*, núm. 196, marzo-abril. México: UAM-Azcapotzalco, pp. 76-94.
- (2008). *Autonomía y derechos indígenas en México*. México: mc editores.
- Regeneración* (1906). 1 de julio, tomo III, núm. 11, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón AE-RFM.
- (1906). 15 de abril, tomo III, núm. 6, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).
- (1906). 1 de marzo, tomo III, núm. 3, San Luis, Misuri, archivo electrónico Ricardo Flores Magón (AE-RFM).
- Sayeg, Jorge (1974). *El nacimiento de la república federal mexicana*. México: SepSetentas.
- Silva Herzog, Jesús (1985). *De la historia de México (1810-1938). Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*. México: Siglo XXI Editores.
- Torúa, Alfonso (2010). *El magonismo en Sonora (1900-1908). Historia de una persecución*. México: Ediciones La hormiga libertaria y Nosotros ediciones.
- Zarco, Francisco (1979). *Crónica del Congreso extraordinario Constituyente (1856-1857)*. México: Secretaría de Gobernación.

