

## PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL MEXICANO

David CIENFUEGOS SALGADO\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué significa constitucionalizar?* III. *Etapas del reconocimiento constitucional local de los derechos indígenas.* IV. *Las normas constitucionales en materia indígena en el ámbito local.* V. *Los retos del constitucionalismo local.*

### I. INTRODUCCIÓN

Es tema de actualidad el derecho indígena en el constitucionalismo mexicano, sobre todo porque en forma reciente se dio su incorporación al texto fundamental. Esto a pesar de que desde principios de los años noventa se contaba con una mención al tema en el artículo 4o. constitucional. Con la discutida reforma de agosto de 2001, se dijo que México comenzaba el siglo XXI redefiniendo jurídicamente a las comunidades indígenas e incorporándolas formalmente al régimen constitucional; una labor que se justificaba con creces al ser aquella población original del país. Sin embargo, a la par de esta reflexión se hizo evidente que no existía una idea clara de qué rumbo debían tomar los derechos indígenas que se reconocían en el texto constitucional, pues mientras para unos sectores la reforma era deficiente, para otros se trataba de una reforma adecuada. Esta contradicción se manifestó en cientos de controversias constitucionales planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), fenómeno que resultó, y aún resulta, único en la historia constitucional mexicana.<sup>1</sup>

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Para conocer de todos los casos planteados véase Rocha Díaz, Salvador (coord.), *La reforma constitucional para la protección de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas*, México, UNAM, 2004, especialmente las pp. 117-231.

Numerosos trabajos académicos se ocuparon de explicitar los alcances de la reforma, en ocasiones desde perspectivas diametralmente opuestas.<sup>2</sup>

En los años transcurridos desde la publicación de la reforma constitucional, numerosas legislaciones federales han sufrido modificaciones para adecuar su contenido al nuevo mandato que reconoce la pluriculturalidad del Estado mexicano. Baste citar como ejemplo las reformas procesales en materia penal, civil y en justicia de menores relacionada con las formas especiales de protección al ejercicio de los derechos lingüísticos y culturales de los miembros de pueblos y comunidades indígenas.<sup>3</sup>

Se ha hecho evidente que esta nueva circunstancia también ha influido en otros ámbitos jurídicos, especialmente impactados por la novedad, y creciente complejidad, del tópico de los derechos de las minorías. Poco a poco se ha extendido este reconocimiento entre la doctrina nacional, y el tema ha generado interés en la enseñanza y la investigación jurídicas.

Ahora bien, cuatro años han transcurrido desde la reforma constitucional, y una cuestión resulta acuciante para quienes nos interesamos por el derecho de las entidades federativas mexicanas: ¿qué tiene que decirse desde el constitucionalismo local sobre el reconocimiento de los derechos indígenas?

Para entender el papel que juega el constitucionalismo local en la configuración y reconocimiento del derecho indígena, conviene citar de inicio el texto del artículo 2o. constitucional, nueva sede de las principales disposiciones constitucionales sobre el tema:

<sup>2</sup> La bibliografía sobre el tema es amplia, pero como aproximación básica pueden consultarse: Carbonell Sánchez, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM, 2002; González Galván, Jorge Alberto, “Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, 2000; González Oropeza, Manuel, “La reforma constitucional en materia indígena de México”, *Lex*, México, núm. 79, enero de 2002.

<sup>3</sup> Una de las últimas reformas, aprobada el 18 de octubre de 2005, es la adición del artículo 39 bis de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales (aún no publicada), en el cual se establece: “Los pueblos y las comunidades indígenas podrán ejecutar el Himno Nacional, traducido a la lengua que en cada caso corresponda. Para tales efectos, se faculta al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para realizar las traducciones correspondientes, las cuales deberán contar con la autorización de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Educación Pública. Los pueblos y comunidades indígenas podrán solicitar a las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública la autorización de sus propias traducciones del Himno Nacional. La Secretaría de Gobernación llevará el registro de las traducciones autorizadas”.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la ma-

teria, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

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

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

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

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

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

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

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

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en

todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este nuevo numeral quedan contemplados ya los lineamientos generales que permitirán a las legislaturas federal y local, y a los revisores constitucionales locales, elaborar un marco jurídico en torno a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y de sus miembros.

En esta ponencia pretendo resaltar el papel que juega el orden constitucional local en esta nueva etapa jurídica del Estado mexicano, caracterizada por el reconocimiento de derechos de minorías, a la vez que resaltar algunos de los retos que enfrenta, en especial referencia a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que, así sea en el discurso oficial sobre la diversidad lingüística, rebasan el medio centenar de grupos étnicos y una población que supera con creces los seis millones de mexicanos, como puede observarse en la siguiente tabla:<sup>4</sup>

### *Lenguas indígenas en México*

<i>Idioma</i>	<i>1970</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
<i>Total hablantes</i>	3'111,415	6,966,141	6'044,547
1. Náhuatl (también denominado mexicano y mexica)	799,394	2'563,000	1'448,936
2. Maya	454,675	1'490,000	800,291
3. Zapoteco o diidzaj (presenta 7 variantes)	283,345	785,000	421,796

<sup>4</sup> Véase Cienfuegos Salgado, David, *Políticas y derechos lingüísticos. Reflexiones sobre la lengua y el derecho*, México, Porrúa, 2005, pp. 22-24.

<i>Idioma</i>	<i>1970</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
4. Mixteco o ñuu savi (presenta 6 variantes)	233,235	764,000	437,873
5. Otomí o ñahñú	221,062	566,000	291,722
6. Tzeltal o k'op (también denominado <i>tzendal</i> )	99,412	547,000	284,826
7. Tzotzil o batzil k'op	95,383	514,000	297,561
8. Totonaca o tachihuiin	124,840	410,000	240,034
9. Mazateco o ha shuta enima	101,541	339,000	214,477
10. Chol	73,253	274,000	161,766
11. Mazahua o jñatio	104,729	254,000	133,430
12. Huasteco o tének	66,091	247,000	150,257
13. Chinanteco o tsa jujmí (presenta 5 variantes)	54,145	224,000	129,871
14. Purépecha o tarasco	60,411	204,000	121,409
15. Mixe o ayook	54,403	188,000	118,924
16. Tlapaneco o mepha	30,804	146,000	—
17. Tarahumara o rarámuri	25,479	122,000	—
18. Zoque u o'de püt	27,140	88,000	—
19. Mayo o llóreme	27,848	78,000	—
20. Tojolabal o tojolwinik otik	13,303	74,000	—
21. Chontal (Tab.) yojot'an	—	72,000	—
22. Popoluca	—	69,000	—
23. Chatino o cha'cña	11,773	66,000	—
24. Amuzgo o tzañcue	13,883	63,000	—
25. Huichol o wirrámica	6,874	55,000	—
26. Tepehuán u o'dam	5,617	44,000	—
27. Triqui o driki	—	36,000	—
28. Popoloca	27,818	28,000	—
29. Cora o naayeri	6,242	27,000	—
30. Kanjobal	—	27,000	—
31. Yaqui o llóreme	7,084	25,000	—

<i>Idioma</i>	<i>1970</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
32. Cuicateco o nduudu yu	10,192	24,000	—
33. Mame o qyool	—	24,000	—
33. Mame o qyool	—	24,000	—
34. Huave o mero ikooc	7,442	23,000	—
35. Tepehua o hamasipini	5,545	17,000	—
36. Pame o sigue	—	14,000	—
37. Chontal (Oax.) slijuala xanuk	—	13,000	—
38. Chuj	—	3,900	—
39. Chichimeca jonaz o uza	—	3,100	—
40. Guarijio o varojío	—	3,000	—
41. Matlatzinca o botuná	—	1,800	—
42. Kekchí	—	1,700	—
43. Chocholteca o chocho	—	1,600	—
44. Pima u otam	—	1,600	—
45. Jacalteco o abxubal	—	1,300	—
46. Ocuilteco o tlahuica	—	1,110	—
47. Seri o konkaak	—	910	—
48. Quiché	—	640	—
49. Ixcateco	—	620	—
50. Cakchiquel	—	610	—
51. Kikapú o kikapoa	—	580	—
52. Motozintleco o mochó	—	500	—
53. Paipai o akwa'ala	—	410	—
54. Kumiai o kamia	—	360	—
55. Ixil	—	310	—
56. Pápago o tono ooh'tam	—	270	—
57. Cucapá	—	260	—
58. Cochimí	—	240	—
59. Lacandón o hach t'am	—	130	—
60. Kiliw o k'olew	—	80	—



<i>Idioma</i>	<i>1970</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
61. Aguacateco	—	60	—
62. Teco	—	50	—
Otras lenguas	58,452	—	791,374

Datos tomados, para la segunda columna, de Olivera, Mercedes *et al.*, *La población y las lenguas indígenas de México en 1970. Mapas y cuadros*, México, UNAM, 1982, pp. 21 y 22; para la tercera columna, de la lámina *La diversidad cultural de México. Los pueblos indígenas y sus 62 idiomas*, SEP-CNCA-INI-CIESAS-Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, Octubre de 1998, y para la cuarta columna, *Población de 5 años y más hablante de lengua indígena según principales lenguas, 2000*, de la página web del INEGI: XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. *Elaboración propia*.

Insistimos en que se trata de datos oficiales. Diversos organismos no gubernamentales dan cifras mayores. De cualquier forma, debe advertirse que el número de miembros de estas comunidades y pueblos indígenas ha mantenido un constante crecimiento cuantitativo, aunque una disminución con relación al porcentaje que representan de la población total, como se advierte a continuación:<sup>5</sup>

#### *Hablantes de lenguas indígenas en los censos generales*

<i>Año</i>	<i>Población total EUM</i>	<i>Hablantes lenguas indígenas</i>	<i>% hablantes lenguas indígenas</i>
1930	14'062,201	2,250,832	16.01
1950	21'821,026	2'447,609	11.22
1970	40'047,728	3,111,415	7.76
2000	97'361,711	6'044,547	6.20

Estos datos ilustran la importancia que tiene la atención de tan amplia población mexicana. En esta ponencia hacemos alusión a la forma en que se ha respondido a la exigencia del reconocimiento constitucional de un estatus específico para los miembros de los pueblos y comunidades indíge-

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 24.

nas. En este renglón encontramos ejemplos esperanzadores sobre la forma en que el constitucionalismo local asume la tarea de dar un marco jurídico adecuado a las exigencias de estas minorías etnolingüísticas mexicanas.

En la parte final de la ponencia esbozaré los retos que tiene el constitucionalismo local con relación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y los miembros de éstos. Aunque no se trata de todos los temas atinentes, creemos que damos cuenta de la mayoría de las inquietudes que pueden percibirse.

## II. ¿QUÉ SIGNIFICA CONSTITUCIONALIZAR?

Uno de los mitos del imaginario colectivo es la concepción de que la constitucionalización de los derechos implica de manera inmediata la solución de los problemas. Sin embargo, ésta es apenas una de las etapas. Todo inicia cuando el tema genera el interés suficiente como para iniciar un debate que concluya con la reforma constitucional. Sin embargo, más allá de la idea del valor normativo que corresponde a este documento fundamental, tratándose de la cuestión indígena, ello obliga a ser enfáticos: ninguna reforma constitucional, ninguna Constitución ni ninguna ley podrán por sí resolver los problemas que representa dentro de la compleja estructura social y política del Estado mexicano.

Insistimos: la reforma constitucional a nivel federal es un primer paso que hay que completar y seguir, especialmente en el derecho de las entidades federativas. Es necesario reconocer en el ámbito constitucional las circunstancias relativas a la cuestión indígena, y luego, en consecuencia, desarrollar en las legislaciones federal y locales tales mandatos.

Esto es así porque los derechos y menciones constitucionales que aparecen en los modificados artículos 1o., 2o., 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), son el mínimo de los derechos que los pueblos y comunidades indígenas tienen reconocidos y pueden tener a futuro a través de los distintos ordenamientos legales de carácter local, nacional o internacional. Son punto de partida, no de llegada.

La revisión de lo que el revisor constitucional ha incorporado con la reforma de agosto de 2001 da cuenta clara de la amplitud de la discusión. Y por cuanto hace al tema que nos preocupa, la lectura del quinto párrafo del artículo 2o. (CPEUM) también resulta bastante clara:

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

¿Cuál es el alcance de este mandato constitucional? Como lo hemos sostenido en otros lugares, sencillamente que la reforma constitucional de 2001 definió como concurrente la materia indígena, de forma tal que tanto la Federación como las entidades federativas, y en algunos aspectos los municipios, podrán desarrollar los medios de garantía para la vigencia de los derechos indígenas. Con esto, deja de ser exclusiva la responsabilidad de la Federación. Estamos ahora en presencia de una obligación compartida, dentro de lo que algunos autores han señalado como el espíritu más sano del federalismo cooperativo.

En la CPEUM encontramos sólo las bases que debe el legislador local tomar para construir un régimen jurídico *ad hoc*. En este escenario la cuestión indígena es ahora una competencia de los estados, ya no tanto de la Federación. Y eso es bueno, pues como afirma González Oropeza: “las comunidades indígenas son tan complejas y diversas que una solución global, a nivel federal, no podría ser posible”, se requiere de soluciones que atiendan las particularidades en cada entidad federativa. A esta reflexión el conocido investigador mexicano menciona que habrá que aunar el hecho de que el problema indígena no puede resolverse ni caracterizarse con base en el conflicto chiapaneco, el cual, por muy grave que sea, no puede ser considerado como representativo de todos los pueblos indígenas mexicanos.

En pocas palabras, la Constitución general tiene que ser complementada por las Constituciones locales, a través de la incorporación en sus textos de las decisiones que atiendan las circunstancias particulares de los grupos étnicos residentes en cada una de las entidades. La Constitución general no es ninguna panacea. De ahí que haya necesidad de que se desarrollen sus principios por la legislación ordinaria y reglamentaria. Resulta evidente la trascendencia de que las legislaturas locales innoven y no se conformen únicamente con una simple reiteración del mandato que contempla la Constitución general.

Hay un factor adicional a considerar. Las legislaturas locales que en su momento votaron en contra de la reforma tienen ahora la posibilidad de plas-

mar en sus respectivos ordenamientos las ansiadas reformas de avanzada que esperaban del ámbito federal. Tienen la oportunidad, a partir de las bases establecidas en la CPEUM, de ampliar el catálogo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Reiteramos: la constitucionalización de tales derechos no es el objetivo, sino uno de los medios que pueden llevar a su irrestricto cumplimiento. De ahí que se considere que tales reformas, llevadas a cabo de forma adecuada, ordenada y responsable, deberían incluir que las legislaturas realizaran consultas a las comunidades indígenas para fundar su voto. Con ello se obtendrían, de los mismos pueblos y comunidades indígenas, las prescripciones legales y constitucionales que cada entidad federativa pueda incluir en su régimen interior.

De esta forma, el constitucionalismo local se vería fortalecido con la experiencia que pueda desarrollarse en este ámbito. Habrá que esperar a ver los resultados que se obtengan del debate y análisis en el constitucionalismo local.

### III. ETAPAS DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL LOCAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

A pesar de que el mandato explícito del artículo 2o. constitucional, como hemos visto, exige que las entidades federativas incorporen en sus Constituciones y leyes lo relativo al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, hasta la fecha ello no se ha logrado por completo.

En el proceso de reforma constitucional local en materia indígena, pueden distinguirse diversas etapas. En esta ponencia partiremos de los dos momentos, como parteaguas, en que la CPEUM ha incorporado a su texto preceptos relativos a los pueblos y comunidades indígenas y derechos de sus miembros. Esos dos momentos son las reformas constitucionales de enero de 1992 y de agosto de 2001. Ello permite advertir al menos tres etapas.

#### 1. *Primera etapa: hasta enero de 1992*

La primera de ellas se constituye con aquellas reformas en el constitucionalismo local que fueron previas a la adición del primer párrafo al artículo 4o. de la CPEUM en enero de 1992.

En esta primera etapa distinguimos cinco estados que modificaron su Constitución para incorporar normativas relativas al derecho de los pueblos y comunidades indígenas existentes en su territorio:

<i>Entidad federativa</i>	<i>Fecha de reforma constitucional</i>
Guerrero	marzo de 1987
Chiapas	octubre de 1990
Oaxaca	octubre de 1990
Querétaro	noviembre de 1990
Hidalgo	octubre de 1991

## 2. Segunda etapa desde 1992 hasta 2001

Entre la adición al artículo 4o. de la CPEUM y la reforma de agosto de 2001 transcurren poco más de nueve años. En este lapso se da el levantamiento zapatista de 1994 y los acuerdos de San Andrés Larráinzar de 1996, así como, por citar dos eventos trascendentes en el orden institucional y jurídico, dos cambios de titularidad en el Ejecutivo federal. En este último rubro no debe soslayarse la alternancia partidista que experimenta el país en 2000.

Algunos autores dividen esta segunda etapa en otros periodos. Por ejemplo, Olvera Jiménez sostiene que se identifican cuatro periodos o etapas en la constitucionalización local de los derechos indígenas: *a)* hasta 1992; *b)* de 1992 hasta antes del levantamiento zapatista en enero de 1994; *c)* desde enero de 1994 hasta febrero de 1996 cuando se logran los acuerdos de San Andrés Larráinzar, y finalmente, *d)* después de los acuerdos de 1996.<sup>6</sup>

No compartimos esta división, que tiene su razón de ser en los eventos que trastocaron la forma de percibir las reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas, y de alguna manera urgieron a las legislaturas lo-

<sup>6</sup> Véase Olvera Jiménez, Isidro, "Constituciones estatales y derechos indígenas", en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, pp. 165-182. Cabe mencionar que este autor no se ocupa de la reforma de 2001, porque el libro incorpora los trabajos presentados en el Seminario Internacional Constitución y Derechos Indígenas, celebrado los días 14 y 15 de marzo de 2001, meses antes de la promulgación de la reforma aludida en este trabajo.

cales a legislar sobre el tema. Aunque representan momentos trascendentales, que tuvieron una importante influencia en el imaginario social y político, no marcan en forma adecuada la transformación institucional y jurídica que se advierte con la reforma de agosto de 2001.

Por ello consideramos que es pertinente distinguir la forma en que el constitucionalismo local va incorporando las referencias a los derechos y régimen jurídico de los pueblos y comunidades locales, ajustando tal revisión a los dos momentos en que la CPEUM es reformada en la materia.

Las entidades federativas que modifican sus textos constitucionales entre enero de 1992 y agosto de 2001 son:

<i>Entidad federativa</i>	<i>Fecha de reforma constitucional</i>
San Luis Potosí	septiembre de 1992
Sonora	diciembre de 1992
Veracruz	enero de 1993
Nayarit	agosto de 1993 (con otra reforma en junio de 1998)
Durango	julio de 1994
Jalisco	julio de 1994
Chihuahua	octubre de 1994
Estado de México	febrero de 1995
Campeche	julio de 1996
Quintana Roo	abril de 1997
Michoacán	marzo de 1998

### *3. Tercera etapa: después de la reforma de agosto de 2001*

A partir de la reforma de agosto de 2001, las legislaturas locales quedan obligadas a incorporar a sus respectivas Constituciones los principios reconocidos en los artículos 1o., 2o., 18 y 115 de la CPEUM. A pesar del tiempo transcurrido poco se ha hecho al respecto.

Debe mencionarse que en el ámbito federal se han dictado leyes que tienen especial repercusión en el tratamiento jurídico de los pueblos y comunidades indígenas; por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los

Pueblos Indígenas (2003) y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003). Y otras leyes han modificado algunas de sus normas para adecuarlas al mandato constitucional de respeto a las diferencias culturales de los indígenas; tales son los casos de la legislación procesal federal<sup>7</sup> y de las disposiciones relativas a la traducción del himno nacional a las lenguas indígenas.<sup>8</sup>

En el ámbito del derecho local pueden mencionarse, entre otras, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (1998), la Ley de Derecho, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (1998), Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (1999), la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (2000) y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (2002).

Resulta evidente que las disposiciones que cada legislatura incorporó a las Constituciones locales no son uniformes, pues presentan diversas variaciones. Para dar cuenta de estas variaciones nos permitimos revisar, a continuación, la forma en que algunos textos constitucionales locales se ocupan de la materia indígena.

#### IV. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA EN EL ÁMBITO LOCAL

A partir de 1987, cuando la Constitución guerrerense incorpora una tibia mención a los pueblos y comunidades indígenas, el constitucionalismo local ha ido incorporando diversas disposiciones que se ocupan de las minorías indígenas mexicanas.

Prácticamente todas las reformas constitucionales locales en la materia han sido previas a la reforma de 2001, por lo cual, a pesar de que una comparación textual arroje un resultado distinto, puede decirse que el constitucionalismo local fue en su momento más innovador que su contraparte federal.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Véase Cienfuegos Salgado, *Políticas y derechos lingüísticos*, cit., nota 4, pp. 211-248.

<sup>8</sup> Véase nota 3.

<sup>9</sup> Para otros textos legales, tanto en el ámbito federal como local, puede consultarse López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas de México*, México, Ediciones Casa Vieja-La Guillotina, 2002.

## 1. *Campeche*

En el caso de la Constitución de Campeche, encontramos que en el artículo 7o., dentro del capítulo relativo a los habitantes del estado y sus derechos y obligaciones, se reconoce de manera expresa el pluriculturalismo que predica la CPEUM.

Después de la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche* del 6 de julio de 1996, el citado numeral expresa:

Artículo 7o. Son habitantes del Estado todas las personas que radiquen en su territorio.

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

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

Son objeto de protección, con la participación activa de las comunidades, los recursos naturales, los lugares sagrados y patrimonio cultural de los pueblos indígenas.

Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno comunal, municipal y estatal.

El Estado garantizará que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.

En la educación básica que imparta el Estado será obligatoria la enseñanza de una lengua indígena, en aquellas comunidades en donde la existencia de integrantes de pueblos indígenas sea de regular proporción. El Estado apoyará el desarrollo y promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas.



Las leyes garantizarán a los pueblos indígenas asentados en el territorio estatal su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En todo juicio en que sea parte una comunidad o un individuo indígena, deberán tomarse debidamente en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres. El juicio deberá llevarse a cabo, preferentemente, en su lengua o, en su defecto, con la asistencia de traductores suficientemente capacitados.

En la imposición de sanciones a miembros de los pueblos indígenas deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos a la privación de la libertad.

En los conflictos por límites agrarios, el Estado, dentro del ámbito de su competencia, promoverá la conciliación y concertación entre las partes para darles una solución definitiva, con la participación activa de las autoridades indígenas de los núcleos agrarios.

Conviene señalar que el propio artículo 71 de la Constitución campechana impone como atribución del gobernador el “cuidar de la seguridad del Estado y de la de sus habitantes, protegiéndolos en el ejercicio de sus derechos” (fracción I).

Al año siguiente, en junio de 1997, se publicó la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche, para regular lo relativo a los juzgados de conciliación de las poblaciones indígenas. En junio de 2000 se publicó la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche.

## 2. Chiapas

En el caso chiapaneco, emblemático en muchos sentidos, encontramos amplia labor del constituyente para incorporar lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas. La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* el 17 de junio de 1999.<sup>10</sup>

Así, el artículo 13 de la Constitución local establece dentro del capítulo relativo a los habitantes:

<sup>10</sup> Puede consultarse Burguete Cal y Mayor, Araceli, “Chiapas: reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *op. cit.*, nota 6.

Artículo 13. El Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mam, Kakchiquel, Lacandón y Mocho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el artículo 29, dentro de las atribuciones del Congreso aparece lista la de legislar en materia educativa, indígena y cultural, así como en materia de protección y preservación del patrimonio histórico y cultural del estado de Chiapas.

También conviene rescatar el apunte de que el Constituyente chiapaneco, al referirse a la comisión encargada de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, señala entre sus objetos “el fortalecimiento de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad” (artículo 32).

Finalmente, dentro de la organización judicial, el texto constitucional chiapaneco menciona que los jueces de paz y conciliación indígenas serán nombrados por el Consejo de la Judicatura del Estado, a propuesta de los ayuntamientos respectivos, con base en la normatividad que para tal efecto contemple la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Puede advertirse que en el estado de Chiapas se ha incorporado en el texto constitucional un amplio apartado sobre el tema indígena.

### 3. *Chihuahua*

En la Constitución de Chihuahua encontramos en diversos preceptos referencias a derechos que se otorgan a los miembros de pueblos y comunidades indígenas. La reforma constitucional apareció publicada en el periódico oficial chihuahuense el 1o. de octubre de 1994.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Puede consultarse Monsiváis, Salvador, “Reforma constitucional estatal en Chihuahua sobre derechos de los pueblos indígenas”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *op. cit.*, nota 6.

En el artículo 6o. se señala la exigencia de que cuando “el indiciado fuere indígena, durante el proceso se le proveerá de un traductor que hable su lengua”.

Más adelante, en un capítulo específico dedicado a los pueblos indígenas (artículos 8o. a 10), se establece:

Artículo 8o. En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas.

En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto.

Artículo 9o. Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del Estado de Chihuahua.

Artículo 10. La educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquélla se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando éstos así lo soliciten.

Los servicios de salud que el Estado proporcione a los pueblos indígenas se planearán en coordinación con éstos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres.

Destaca también el contenido del artículo 64, relativo a las facultades del Congreso local. En la fracción XXXVII se dispone que éste tendrá la facultad de “dictar leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos. Además, dichos pueblos podrán nombrar un representante ante el Congreso cuando se discutan las mencionadas leyes, en los términos del artículo 53 de esta Constitución”.

#### 4. Coahuila

En el caso del estado de Coahuila, el constituyente local no se ocupó en forma expresa de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, de la

revisión minuciosa de diversos numerales constitucionales puede arribarse al convencimiento de que existe una relación innegable con las reformas en materia indígena. La reforma constitucional local fue publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 13 de octubre de 2001, a unos meses de la publicación de la reforma federal.

El artículo 7o. de la Constitución coahuilense, además del reconocimiento de los derechos consagrados en la CPEUM “y que confirma la presente”, establece un principio de interdicción de

...toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de estas personas.

Agregando como obligación para el legislador que en el orden jurídico estatal se establecerán “mecanismos a favor de dichas personas, para que el goce de sus garantías de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivas y equitativas dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución”.

Estas disposiciones aparecen complementadas en el artículo 8o. del texto constitucional local, con el mandato de que

...corresponde a los Poderes Públicos del Estado y de los Municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la justicia social de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar la participación de todas las personas y de los grupos en la vida política, económica, cultural y social del Estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos.

Asimismo, el legislador creyó pertinente relacionar el marco general de derechos con la exigencia de ciertos caracteres para la actividad estatal, al reconocer que

...la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo del ser humano, los derechos fundamentales que le son inherentes, los derechos colectivos, el garantismo y la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la

pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad, son fundamento de la legitimidad del orden constitucional, del ejercicio del poder público, de las políticas públicas y de la paz social.

Cabe mencionar, por último, que el constituyente coahuilense contempló en el texto constitucional la obligación de que el ente estatal promueva la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de la entidad y de los bienes y valores que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

### 5. *Durango*

En la Constitución de Durango encontramos que además de la prevención general sobre la igualdad en el disfrute de los “derechos públicos individuales y de los derechos públicos sociales que la Constitución Federal les otorga” y “de las garantías que esta Constitución establece” (artículo 1o.), se establece como directriz para el legislador ordinario el expedir leyes que “reconocerán la diversidad cultural y protegerán y promoverán el desarrollo de las etnias duranguenses, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social” (artículo 2o.).

El segundo párrafo del artículo 2o. establece que “el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales, por las comunidades indígenas, se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad, previstas por la Constitución Federal”.

El tercer párrafo del artículo 4o. constitucional señala que “en el caso de las etnias duranguenses, la educación será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones”.

La reforma fue publicada el 26 de noviembre de 2000 en el *Periódico Oficial* de dicho estado. Más tarde, el texto constitucional local experimentaría una nueva modificación, que sería publicada el 22 de febrero de 2004.

### 6. *Guanajuato*

La Constitución del estado de Guanajuato, por reforma publicada en el órgano oficial de dicha entidad el 23 de diciembre de 2003, incorporó una mención sobre la prohibición de discriminación étnica en su artículo 1o. Esta adición permite, aunque sea incipientemente, la defensa y protección

de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de sus miembros en dicha entidad federativa.

### 7. Guerrero

La Constitución guerrerense no contiene un catálogo de derechos fundamentales, sino que hace una simple remisión a la CPEUM. El artículo 10 de la Constitución del estado suriano señala en su segundo párrafo que “los Poderes del Estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”.

Asimismo, el Constituyente guerrerense ha incorporado, en las directrices de la comisión local de defensa de los derechos humanos, la preocupación por la población indígena del estado. Así, ha señalado que el legislador al dictar la ley orgánica de la Comisión “definirá las prioridades para la protección de los Derechos Humanos en tratándose de indígenas”.

Debe reiterarse que este contenido no ha sufrido reforma desde su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, el 27 de marzo de 1987.

### 8. Hidalgo

Además de la prevención general, contenida en el artículo 4o. constitucional, sobre el goce de las garantías y derechos *otorgados* por la CPEUM y la Constitución local, en el artículo 5o., párrafo octavo, se señala que:

El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas, dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y garantizará a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del Esta-

do. Los Poderes del estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan.

Esta reforma a la Constitución hidalguense fue publicada en el *Periódico Oficial* de la entidad el 13 de octubre de 1991.

## 9. Jalisco

Por reforma publicada el 29 de abril de 2004 se incorporó en el texto constitucional local una mención más específica sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Debe mencionarse que en el caso jalisciense ya existía una reforma de julio de 1994, que había adecuado la Constitución local al mandato del entonces artículo 4o. de la CPEUM. Con esta nueva reforma se da cumplimiento al mandato del nuevo artículo 2o. de la CPEUM.

### Artículo 4o.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Las leyes reglamentarias reconocerán y regularán estos derechos en los municipios del Estado, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

Las leyes reglamentarias establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el re-

conocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

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

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

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

Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

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

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

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

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos

y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

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

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

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes Estatal y Municipales de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

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

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

Precisamente en torno a la mención del artículo 4o. de la CPEUM, en el artículo 15 se señala que los órganos del poder público del estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad, y para ello

...las leyes propiciarán del desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos y entorno ambiental, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

## 10. *México*

En el caso del Estado de México, por reforma publicada en el *Periódico Oficial* de 24 de febrero de 1995, se adecuó el texto constitucional al entonces artículo 4o. de la CPEUM. Sería el artículo 17 de la Constitución local el que incorporaría, en su primer párrafo, la mención de que la entidad “tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.

En su segundo párrafo, el artículo 17 señaló que “la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”. Mientras que el tercer párrafo establece que

...las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

## 11. *Michoacán*

La reforma constitucional local de 16 de marzo de 1998 modificó el artículo 3o. de la Constitución michoacana, al establecer en un segundo párrafo:

La Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las étnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas étnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes.

## 12. *Morelos*

Una de las más recientes reformas constitucionales locales en materia indígena es la del estado de Morelos. El 20 de julio de 2005 se publicó en el *Periódico Oficial* de la entidad, la adición de un extenso artículo 2 Bis que adecua el contenido de la Constitución local al mandato del artículo 2o. de la CPEUM.

Asimismo, se establece en el artículo 40, como facultad del Congreso local, el “legislar dentro del ámbito de su competencia y en lo que no este expresamente reservado a la Federación, sobre la materia de derechos, desarrollo, cultura y educación de las comunidades indígenas, asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, reservas ecológicas, territoriales y utilización del suelo” (fracción XLVIII).

## 13. *Nayarit*

La reforma constitucional en el caso nayarita fue publicada el 21 de agosto de 1999, adecuando el contenido de la Constitución local al entonces artículo 4o. de la CPEUM. El artículo 7o. de la Constitución nayarita señala que el Estado garantiza la protección y promoción del desarrollo de los valores de las etnias indígenas de la entidad, conforme a las bases y principios que se establecen en el mismo numeral.

## 14. *Oaxaca*

La reforma de la Constitución oaxaqueña se publicó el 29 de marzo de 1990. En este caso, al igual que en el de Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Chiapas, la reforma se llevó a cabo adelantándose a la reforma a la CPEUM. El Constituyente oaxaqueño incorporó en diversos numerales las disposiciones relativas a los pueblos y comunidades indígenas, que luego se desarrollarían en la legislación secundaria.<sup>12</sup>

En el artículo 12 de la Constitución local se establece en los párrafos 2o. y 4o. una mención. Mientras que el artículo 16 señala:

<sup>12</sup> Véase Nahmad Sitton, Salomón, “Autonomía indígena y la soberanía nacional: el caso de la ley indígena de Oaxaca”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *op. cit.*, nota 6.

Artículo 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La Ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se

tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

La Ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

En el artículo 25 de la Constitución local se hace mención de los usos y costumbres electorales. Disposiciones que en su momento fueron totalmente innovadoras del constitucionalismo local, y que han dado pauta para importantes discusiones en la interpretación jurídica en el país. Otras disposiciones de naturaleza electoral aparecen consignadas en los artículos 29 y 113, relativos a los municipios oaxaqueños. Por su parte, el artículo 112 establece la jurisdicción indígena, la cual “se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16 de esta Constitución”.

## 15. *Puebla*

Esta entidad también reformó recientemente su Constitución local para adecuarla al mandato de la CPEUM. Las modificaciones a los artículos 11, 12 y 13 fueron publicados el 10 de diciembre de 2004.

En el artículo 11 se establece la prohibición de discriminación por origen étnico o nacional; mientras que en el artículo 12 se reconoce que el estado debe atender la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y que tal actividad se considera de orden público e interés social. Un extenso artículo 13 de la Constitución poblana señala la composición pluricultural y multilingüística de la entidad señalando sus principales grupos étnicos: “Náhuas, Totonacas o Tutunakuj, Mixtecas o Ñuu Savi, Tepehuas o Hamaispini, Otomíes o Hñähñü, Popolocas o N’guiva y Mazatecas o Ha shuta enima”.

#### 16. *Querétaro*

La reforma a la Constitución queretana se publicó el 11 de noviembre de 1990, antes de la reforma a la CPEUM. El artículo 11 de dicho texto local reconoce el carácter plural de la sociedad queretana, aunque no se refiere específicamente a la pluriculturalidad de la entidad. Obliga asimismo a las autoridades a fortalecer la participación democrática de individuos, organizaciones y partidos políticos en el estado.

En el artículo 12 se garantiza que las leyes del estado protegerán y propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan.

#### 17. *Quintana Roo*

La Constitución local fue modificada por reforma publicada el 30 de abril de 1997. Con esta modificación, en el artículo 13 se reconoce que los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones. Se obliga a instituir en una ley un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcionarían en sala, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas determine el Tribunal Superior de Justicia. Dicho sistema de justicia indígena se regirá por la Constitución local y una ley reglamentaria.

Asimismo, se establece que se protegerá, regulará y validará por leyes estatales el desarrollo y ejercicio de las lenguas, cultura, usos, costumbres,



actos, recursos y formas específicas de organización social, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

#### 18. *San Luis Potosí*

En esta entidad, la reforma constitucional local se publicó el 11 de julio de 2003, adecuando el contenido de la Constitución potosina al artículo 2o. de la CPEUM. El extenso artículo 9o. reconoce la composición pluricultural del estado, así como el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas. Se establece que la ley promoverá el respeto y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, medicina tradicional y modos específicos de organización comunitaria.

En el mismo numeral se señala como obligación del estado la de garantizar a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del mismo, y que en los juicios se deberán tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, señalando algunos derechos procesales (lo que se reitera en el artículo 18 de la misma Constitución local).

#### 19. *Sinaloa*

En el caso sinaloense, la reforma constitucional local se publicó el 9 de mayo de 2001, meses antes de la reforma a la CPEUM. El artículo 13 de la Constitución sinaloense establece en su segundo párrafo:

El Estado de Sinaloa tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

#### 20. *Sonora*

Por reforma publicada en el *Periódico Oficial* de la entidad el 11 de diciembre de 1992 se reformó el artículo 1o., para reconocer el carácter pluri-

cultural de la población del estado, en particular la asentada en los grupos originarios. Se establece que se proveerá de lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizará el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de la nacionalidad mexicana.

## 21. *Tabasco*

En el caso tabasqueño, la Constitución local se modificó por reforma constitucional de 15 de noviembre de 2003. La reforma afectó diversos numerales constitucionales. El extenso artículo 2o. reconoce, entre otros, que el estado de Tabasco tiene una composición pluricultural, y reconoce el derecho a la libre determinación, el cual se ejerce en el marco constitucional de la autonomía para conservar y mejorar su hábitat, preservar su lengua, decidir su formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Entre otros derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas se encuentran la elección de autoridades en forma tradicional y representantes en los ayuntamientos, así como la aplicación de sus sistemas normativos en la regulación y resolución de sus conflictos internos, pero las leyes secundarias deberán establecer los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

En los artículos 36, 51, 64, 65 y 76 se establecen otras disposiciones relativas a los pueblos y comunidades indígenas tabasqueñas.

## 22. *Veracruz*

En la Constitución veracruzana, antes de la reforma de agosto de 2001, se introdujo en la reforma integral de 2000 un artículo dedicado a la cuestión indígena. Dicho numeral señala:

Artículo 5o. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

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

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.

Asimismo, en el artículo 10 se establece como base para la educación en el estado que se “Cuidará que la educación de los pueblos indígenas se imparta en forma bilingüe, con respeto a sus tradiciones, usos y costumbres, e incorporará contenidos acerca de su etnohistoria y cosmovisión”.

Hasta aquí el recuento del constitucionalismo local en materia indígena. Puede advertirse que en realidad son pocas las entidades federativas que han incorporado los contenidos que hoy día aparecen en las disposiciones de la CPEUM.

## V. LOS RETOS DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

Queda ahora a las entidades federativas ir ampliando el acervo de derechos indígenas. Y entre los factores que pueden influir para que esta actividad se desarrolle de manera adecuada se encuentran, al menos, los siguientes:<sup>13</sup>

1. En primer lugar, la falta de información sobre el carácter pluricultural de la nación mexicana y sus implicaciones sociales, culturales, políticas y jurídicas. Al respecto debe decirse que hacen falta estudios sociológicos, antropológicos y económicos, es decir, no basta ver todo desde una perspectiva jurídica, pues aquellos estudios complementan ésta. Los estudios que se han realizado por instituciones de investigación y educación, así como por instituciones gubernamentales, deben difundirse ampliamente.

<sup>13</sup> Olvera Jiménez, “Constituciones estatales y derechos indígenas”, *cit.*, nota 6, pp. 172 y 173.

2. La confusión de algunos sectores políticos o de investigación que consideran que al reconocer derechos a los pueblos indígenas se está abriendo paso a la creación de leyes o fueros especiales. Esta confusión es generada por el desconocimiento del sistema jurídico que podría aplicarse, así como por el hecho de que la información está dispersa y resulta en ocasiones de difícil acceso. En alguna forma este problema se relaciona con las cuestiones que frecuentemente se expresan en alguno de estos sentidos: ¿realmente tienen los indígenas “derecho” a ser tratados en forma distinta? ¿Realmente es un derecho o una forma de marginación? ¿No resulta contrario al principio de que todos somos iguales frente a la ley?

3. La vigencia de un marco legal creado para regular las relaciones en una cultura monolítica, como se pensó era la mexicana. Sobre este punto debe señalarse que las recientes reformas legales dan cuenta de un cambio gradual, pero que aparece supeditado al cambio de paradigma jurídico, en el sentido de poder interpretar de forma distinta el contenido de las normas relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas.

4. La falta de análisis en los planteamientos, propuestas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, que ha propiciado el surgimiento de mitos como la posible fragmentación de la república o la creación de estados dentro de los existentes, cuando se ha planteado el reconocimiento de la libre determinación de un marco de autonomía. Esta idea incluso aparece reflejada en la innecesaria mención con que inicia el artículo 2o. constitucional, el primer párrafo señala: “La Nación Mexicana es única e indivisible”.

5. Por último, lo paradójico del carácter novedoso que se ha impuesto al tema, no obstante la presencia histórica de los pueblos indígenas en las diversas etapas de la nación. Estamos preocupándonos desde el derecho por los pueblos y comunidades indígenas en fecha reciente, a pesar de que han estado presentes en los diversos momentos históricos en la conformación del Estado mexicano.

Si pudieran superarse estos elementos distorsionadores en la discusión que se dé en el constitucionalismo local, estaremos en posibilidad de regular materias tan importantes como la organización política de los pueblos y comunidades indígenas, lo que podría traducirse en el reconocimiento de las formas de organización interna de los pueblos y comunidades indígenas, correspondientes a formas de gobierno indígenas; en el reconocimiento de las formas de elección de autoridades municipales, vía usos y costumbres, tratándose de municipios con presencia mayoritaria; así como representación

proporcional en los casos en que sean minorías. De la revisión hemos advertido que algunas entidades han incorporado ya estos mecanismos legales. Hay otras acciones que pueden incluirse; por ejemplo, disposiciones que faciliten la asociación de municipios para atender problemas comunes, así como la representación proporcional indígena en los congresos locales.

En el ámbito del acceso, procuración y administración de justicia, las modificaciones en el constitucionalismo local pueden llevar al establecimiento como garantía procesal de la asistencia de intérprete o traductor cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano; el establecimiento de los peritajes culturales como elemento de prueba en todo proceso judicial o administrativo; así como el reconocimiento de los sistemas normativos, a través de los cuales los pueblos indígenas resuelvan algunos conflictos. Se puede llegar al reconocimiento de jurisdicción a las autoridades indígenas y auxiliares, señalando de manera clara los ámbitos competenciales. Asimismo, si fuere el caso, tal y como lo prevé la CPEUM al tomar en cuenta los usos, costumbres, cosmovisión y características de los indígenas como partes en cualquier proceso judicial o administrativo.<sup>14</sup>

Tratándose de la imposición de penas, en los modelos locales puede darse preferencia a tipos de sanción distintos a la privación de la libertad, y a crear el tipo penal de discriminación en las legislaciones penales locales.<sup>15</sup>

Por supuesto, todo lo anterior debe entenderse en el contexto de una búsqueda de participación de los pueblos y comunidades indígenas que se verán afectados por la nueva normativa constitucional local. De ahí la importancia de establecer mecanismos que garanticen que a aquéllos se les consulte en las diversas etapas del proceso de reforma constitucional. Sólo de esta manera tendremos elementos que nos permitan validar las modificaciones, y, sobre todo, de responder en un futuro de manera positiva la

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 177 y 178.

<sup>15</sup> La vigente *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, en su numeral 4o. señala: “Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”. Por su parte, el artículo 9o. establece cuáles son consideradas conductas discriminatorias.

cuestión de si las reformas están respondiendo a las necesidades y planteamientos de los pueblos indígenas de cada entidad federativa.

La participación de los pueblos y comunidades indígenas permitirá que las disposiciones de las Constituciones locales no sean simplemente la respuesta a una idea de problemas sugerida o esbozada por algunos investigadores, juristas o políticos.

Por supuesto que hay problemas que deben solucionarse previamente; por ejemplo, la definición teórica del tratamiento que pretende darse a la ordenación constitucional de la materia indígena, como posición política: ¿integracionismo o aislacionismo, multiculturalismo o pluriculturalismo?

Los retos no terminan ahí. El constitucionalismo local tiene que pronunciarse sobre la educación intercultural indígena y, por ende, sobre el régimen de las instituciones de educación superior que se creen para atenderla. El régimen de las lenguas indígenas ante las instancias de gobierno y la organización de instituciones indígenas en áreas de gobierno y justicia (como puede ser el caso de la Policía Comunitaria).

Otra problemática que debe contemplarse son los retos que impone la migración de la población indígena en muchas entidades federativas y la protección de las zonas culturales y ecológicas donde se sitúan los pueblos y comunidades indígenas.

Hay ámbitos cuyo conocimiento corresponde al constitucionalismo general, y que también merece un desarrollo particular, por ejemplo, hablar de un régimen de propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

Éstos son algunos de los retos que el constitucionalismo local tiene que enfrentar en los próximos años y que deben llamar la atención de los constitucionalistas mexicanos, en aras de que las Constituciones locales adquieran mayor participación en la organización de la rica, variada y compleja sociedad mexicana.