

## LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Jorge MADRAZO C.

**SUMARIO:** I. *Introducción*; II. *El pueblo mexicano es multicultural*; III. *Antecedentes legislativos*; IV. *Antecedentes en el Derecho Comparado*; V. *La propuesta original, la iniciativa del Ejecutivo y el debate en la Cámara de Diputados*; VI. *Los críticos e insatisfechos*; VII. *El trabajo futuro*.

### I. INTRODUCCIÓN

Casi a punto de cumplirse cinco siglos del encuentro entre dos culturas y 75 años de haberse promulgado la Constitución de Querétaro, nuestra Ley Fundamental ha incorporado a su texto el reconocimiento de los pueblos indígenas de México y la declaración de que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación.

En el *Diario Oficial de la Federación* del día 28 de enero de 1992, se publicó el decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es el siguiente:

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

Nunca en toda la larga historia de nuestro constitucionalismo se había hecho tal reconocimiento e impulsado de forma tan decidida una renovadora y moderna política indigenista.

Esta ponencia versa sobre la lucha que en nuestro país se libró para hacer realidad la citada enmienda constitucional; las expectativas, críticas e incomprensiones que debieron encararse; el contexto internacional y comparativo en el que el debate se incrustó y las dificultades que en el futuro se avisaron para hacer una realidad el mandato constitucional.

## II. EL PUEBLO MEXICANO ES MULTICULTURAL

De todos los países de la región es sin duda México el de mayor riqueza indígena, tanto por el número de etnias diferenciadas existentes, cuanto por la cantidad de indios que viven en el territorio de la República.

La población actual de México es el resultado de la mezcla de pueblos originalmente americanos, llamados indios, con grupos invasores procedentes de la Península Ibérica, llamados españoles, así como esclavos capturados en el occidente de África, llamados negros. Los españoles se instalan en la Nueva España como grupo dominante fundando una colonia de explotación.

Dice don Gonzalo Aguirre Beltrán que:

el número de españoles inmigrantes en el curso total del dominio colonial no supera los 250 mil, comprendidos en él 10% de mujeres. Los negros introducidos por la trata y el contrabando suman, durante el mismo periodo, un guarismo semejante, pero el porcentaje de mujeres es mayor, 33% según los asientos. Así, el mestizaje se genera de manera rápida e inevitable.

Al inicio del movimiento de independencia los indios constituían todavía el grupo mayoritario, al alcanzar el 60% de la población, siendo el restante 40% de criollos amestizados en un 18% y 21% de mulatos pardos y mestizos en estados varios de miscegenación. Sólo 15,000 españoles europeos se contabilizaron en esta época y estuvieron asentados mayoritariamente en la ciudad de México. Los negros se acriollan y pronto desaparecen en el decurso del mestizaje.

Es durante el siglo pasado cuando el sector de población indígena pierde su carácter de mayoritario, aunque logra mantener un número absoluto de 3.5 a 4.5 millones de habitantes.

Hoy en día no existe un dato cierto sobre el número de indígenas que existen en México. El Instituto Nacional Indigenista reporta que

este número asciende al 9% de la población total del país, tomando en cuenta única y exclusivamente el criterio del idioma. Sin embargo, en atención a otros factores como la religión, el lugar de nacimiento, la raza, el origen étnico y algunas costumbres locales, el porcentaje podría incrementarse considerablemente. Algunas instancias administrativas de la Secretaría de Educación Pública señalan en sus programas la presencia de más de 10 millones de indígenas, que por diversos motivos no están incluidos como habitantes de lenguas indígenas.

El último censo general de población de 1980 arrojó como resultado la cantidad de 5 millones de 100 mil habitantes indígenas. El criterio que históricamente se ha utilizado en los censos para la contabilización de los indígenas ha sido el del idioma o “dialecto” utilizado y considera solamente a los habitantes mayores de 5 años de edad.

Dice la demógrafo Luz María Valdés que “a la vuelta de 90 años de censos encontramos a una población indígena en pleno crecimiento demográfico, cuya dinámica varía según el grupo de que se trate”.

Esta apreciación puede corroborarse con los datos censales que anuncian el que, en el decenio 1970-1980, se registró un crecimiento medio anual de 5.2% en la comunidad indígena contra la tasa del 3% que se señala como crecimiento poblacional general.

La población indígena de nuestro país se encuentra esparcida en los 31 estados de la República mexicana y en el Distrito Federal, sin embargo, el 91% de esta población se ubica en el centro, sureste y suroeste del país, precisamente en el área conocida como Mesoamérica.

Nuestros indios mexicanos hablan 56 lenguas distintas y originarias y se agrupan precisamente en 56 etnias diferenciadas. Sus comunidades son extraordinariamente heterogéneas en cuanto a número, localización y complejidad.

### III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La reseña de la legislación aplicable a partir de 1810 es realmente breve y sencilla, porque prácticamente no ha existido.

En todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios o indígenas y ésta data de la ley fundamental de 1824,

que declaró en el artículo 50, que establecía las facultades del Congreso General, que éste tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

Es muy probable que tal declaración será, ahora sí, una imitación extralógica de la Constitución norteamericana, que nuestro primer constituyente tuvo como libro de cabecera.

La lectura cuidadosa de los debates y crónicas del Congreso Constituyente de 1856-1857 revela las distintas ocasiones en que los diputados se refirieron concretamente a los indígenas, a sus problemas y reivindicaciones. Las participaciones de don Ignacio Ramírez son particularmente emotivas y descriptivas del sentimiento y convicciones del grupo radical.

A pesar de los esfuerzos del padre Gassó, quien reanuda la evangelización en la sierra tarahumara a principios de siglo, ninguna legislación protectora o tuteladora del indio se promulga durante el porfiriato.

La ausencia de reglamentación respecto de los indígenas y sus comunidades cabe perfectamente dentro de la lógica decimonónica de ponderar por encima de todo el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la abolición de fueros y legislaciones privativas.

El movimiento político-social de 1910 recoge y reivindica las demandas de los pueblos indígenas, aunque ciertamente no acaba de darse una clara distinción entre campesinado e indígena. Esta situación habría de reflejarse finalmente en el texto de la Constitución de Querétaro.

Es indudable que el principal problema que encaraban las comunidades indígenas al inicio del movimiento armado era el de las tierras que habían poseído inmemorialmente y que, entre otras, la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas expedida por Comonfort en 1856, había afectado considerablemente.

De esta suerte las reivindicaciones indígenas fueron incluidas en el programa del Plan de San Luis, más tarde en el Plan de Ayala y finalmente en la Ley Agraria de 1915 expedida por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

La irrupción del constitucionalismo social tendría inmediatas consecuencias respecto de las comunidades indígenas, aunque no se les reconociera personalidad jurídica en cuanto tales ni se reivindicaran sus derechos y prerrogativas, salvo en el aspecto propiamente agrario.

ADICIÓN AL ARTÍCULO CUARTO CONSTITUCIONAL

301

De esta manera el artículo 27 constitucional estableció en la actual fracción VII que: “Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.

Los constituyentes del 17 no pudieron romper con el tabú de referirse expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro que el término comunidades se aplicaba precisamente a los indígenas. En ninguna otra parte de la Constitución hubo mención directa o indirecta respecto de estos mexicanos.

En 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos cuyo cometido específico sería el de patrocinar en cuestiones agrarias a las comunidades indígenas; más tarde, en 1925, se fundó la Casa del Estudiante Indígena y, en 1936, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

Hasta antes del 28 de enero de 1992 la única legislación federal vigente en materia indígena era la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, que se publicó en el *Diario Oficial* el 4 de diciembre de 1948.

El 10 de junio de 1986 se expidió un decreto del Ejecutivo que reglamenta el artículo 7º de la citada Ley, y que tuvo por objeto establecer modalidades específicas de participación de las comunidades indígenas en las acciones que el gobierno federal lleva a cabo.

El 2 de diciembre de 1988, el Ejecutivo federal estableció como instrumento privilegiado para la ejecución de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad, para procurar el bienestar de los mexicanos más pobres dentro de los cuales, desde luego, se encuentran los indígenas ya que, como dice Arturo Warman, entre ser pobre y ser indígena no existe diferencia alguna.

En el nivel local es también relativamente poco lo que se ha legislado, sobresaliendo las reformas a la Constitución de Chiapas, mediante las que se reconocen y protegen las comunidades indígenas asentadas en el territorio del estado, así como la creación de la Procuraduría Social de la Montaña, establecida por el actual gobierno del estado de Guerrero con el fin de promover acciones de bienestar y defensa de las etnias localizadas en la sierra de ese estado.

#### IV. ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

Después de un minucioso estudio de la legislación latinoamericana, el doctor Rodolfo Stavenhagen ha escrito que el tratamiento constitucional de los indígenas y sus comunidades en la región es “circunstancial y fragmentario”, aunque en casi todos los estados existen leyes o decretos o incluso paquetes legislativos referidos a las poblaciones indígenas.

Dejando para mejor oportunidad la reseña de la legislación secundaria, nos proponemos por ahora destacar la regulación constitucional que excepcionalmente existe en algunos países latinoamericanos.

##### *Ecuador*

El Estatuto constitucional de 1978, aprobado por referéndum, establece en el artículo 3º

El idioma oficial es el castellano. Se reconocen el quechua y demás lenguas aborígenes como integrantes de las culturas.

##### *Guatemala*

El artículo 66 de la Constitución de 31 de mayo de 1985 establece que:

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

##### *Nicaragua*

La Constitución del 19 de noviembre de 1986 ciertamente no habla de comunidades indígenas sino de las comunidades de la Costa Atlántica; sin embargo, estas comunidades son precisamente los pueblos indios. Así, el artículo 8º declara:

El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica...

El artículo 11, prescribe:

El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 89 declara:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional: dotarse de sus propias formas de organización y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El artículo 90 complementa prescribiendo:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquecen la cultura nacional.

Finalmente el artículo 180 dispone:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantizará a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

### *Panamá*

La Constitución panameña, cuyo texto original es del año 1972, con importantes y trascendentales reformas en 1978 y 1983, establece que:

El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la agrupación privada de tierras.

### *Brasil*

Una de las Constituciones más recientes de Latinoamérica es la de la República Federal de Brasil que dedica todo un capítulo, el VIII, a los indios. Sus principales disposiciones son las siguientes:

Artículo 231. Les son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, creencias y tradiciones, y los derechos originarios

sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes.

Artículo 232. Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para iniciar un juicio de defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.

Artículo 109. Compete a los jueces federales:

XI. La disputa (controversia) sobre derechos indígenas.

210. Serán establecidos (fijados) contenidos mínimos para la enseñanza fundamental, de manera que quede asegurada la formación básica común, el respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales.

La enseñanza fundamental regular será impartida en lengua portuguesa asegurando a las comunidades indígenas también la utilización de sus lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje.

## V. LA PROPUESTA ORIGINAL, LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO Y EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El 7 de abril de 1989, cinco meses después de que el presidente de la República asumiera la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, instaló un organismo consultivo dentro del Instituto Nacional Indigenista denominado Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México.

En el mismo acto de instalación, el presidente de la República propuso como tarea principal de la Comisión que estudiara “la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas”.

La Comisión Nacional de Justicia, integrada por antropólogos, sociólogos, juristas y organismos no gubernamentales de derechos humanos, trabajó arduamente con este propósito y preparó una propuesta que fue sometida a una muy amplia consulta pública, que se verificó entre octubre y diciembre de 1989. Para este fin, “se realizaron 136 reuniones con diferentes grupos indígenas y no indígenas” . . . “se obtuvo además la opinión de 2047 individuos, todos líderes indígenas, líderes de opinión, etcétera. Se obtuvieron además 88 opiniones escritas en extenso. Todo en su conjunto hace un volumen de 6000 cuartillas abiertas a la consulta pública”.

Finalizado todo el ejercicio de estudio y consulta arriba descrito, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de Méxi-

co elevó a la consideración del Ejecutivo Federal una propuesta para que, después de ser analizada, pudiera convertirse en una iniciativa de reforma constitucional. El texto de la propuesta de la Comisión Nacional de Justicia fue el siguiente:

La nación mexicana tiene una composición étnica plural sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto.

La propuesta antes citada, efectivamente, sirvió como base para la iniciativa de reforma constitucional que el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados y que se fechó el 7 de diciembre de 1990. La iniciativa del Ejecutivo corresponde exactamente al texto que fue finalmente aprobado por el Poder Revisor de la Constitución.

La Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara de origen, aprobó la iniciativa hasta el día 3 de julio de 1991. Este plazo, inusualmente extenso para la aprobación de una iniciativa, indica la intensa discusión que en las comisiones de la Cámara la iniciativa generó.

Ciertamente un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional que no coincidían ni con la necesidad de la reforma ni con su contenido, pretendieron que la iniciativa se congelara. Fue necesario un destacado trabajo de convencimiento para que la iniciativa pudiera avanzar. Los diputados del Partido Acción Nacional, de plano se manifestaron en contra del proyecto; no así los del Partido de la Revolución Democrática que no obstante no coincidir por entero en el contenido de la enmienda, sí tenían conciencia de la

importancia de reconocer la problemática indígena a nivel constitucional.

Esta situación que “atoraba” el despacho de la iniciativa, dio lugar a que los diputados perredistas “asumieran la tarea inédita de promover la propuesta del Ejecutivo para lograr que en la Constitución mexicana se reconocieran derechos culturales a los pueblos indios”.

Al llegar el momento de la votación, el PRI y el PRD, por primera vez desde 1988, “hicieron alianza en torno a una propuesta que había salido del Ejecutivo. Toda la bancada de la oposición, excepto el PAN, se adhirió a la misma”. Finalmente, el 3 de julio de 1991 y después de la intervención de 17 oradores, la iniciativa fue aprobada por 272 votos a favor, 50 abstenciones (que fueron del PAN) y 2 votos en contra.

## VI. LOS CRÍTICOS E INSATISFECHOS

Ya ha quedado establecido que desde que la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas de México pergeñó su propuesta de reforma, existieron diversas críticas que esencialmente giraron en torno de los siguientes dos extremos:

A) De un lado, un grupo de juristas e intelectuales, todavía adorados en la contemplación del principio de la igualdad formal ante la Ley, que pensaba que la adición fomentaba la clasificación y el distingo de mexicanos. Siendo los indígenas igualmente mexicanos, pensaron, son titulares de las garantías, libertades y prerrogativas que la Constitución establece para todos los nacionales.

Tales críticos no pudieron o no quisieron darse cuenta, que la referida igualdad formal es un mito que con los años llegó a convertirse en el más refinado instrumento de explotación del indígena; que hizo su miseria más miserable y que generó entre los compatriotas indios la más grande de las desconfianzas respecto de la administración de la justicia.

B) Un segundo bloque de críticas se centró en torno de la insuficiencia de la adición propuesta, considerando que el principio que ésta debía recoger no podía ser otro que el derecho a la autodeterminación y sus expresiones relativas a contar con un gobierno propio e independiente y al control de lo que denominan territorio indígena. En otras palabras, lo que estas críticas encierran es la tesis de la soberanía de los pueblos indígenas. Esta tesis no pretende la moder-

nización del Estado Nacional dentro de los principios fundamentales de la Constitución, sino la total y definitiva supresión del Estado actual por otro totalmente distinto, basado, entre otras cosas, en una especie de confederación integrada por una multiplicidad de entidades soberanas minoritarias (las indígenas) y una mayoritaria (los mestizos).

Ninguno de los dos extremos reseñados tenía viabilidad alguna. Nunca se pensó en la adición constitucional como el cambio de los principios jurídicos políticos fundamentales del Estado mexicano, ni se pretendió hacer una reforma que nada dijera para que todo siguiera como antes.

Con anterioridad a la aprobación de la adición constitucional, dos importantes aspectos relativos a la administración de justicia se habían conquistado.

Efectivamente, a nivel de los códigos de procedimientos penales, tanto del federal como el del Distrito Federal, se consiguió establecer que todos aquellos indígenas que no entienden suficientemente el castellano deberán estar asistidos, desde el mismo momento de la averiguación previa y durante todo el proceso, de intérpretes o traductores. De no proporcionárseles este servicio las actuaciones estarían viciadas de nulidad.

Igualmente se logró el que en aquellos procesos en el que un indígena sea parte, el juez antes de dictar sentencia, se deba allegar un dictamen relativo a la etnia a la que éste pertenezca en el que se expliquen sus prácticas, usos y costumbres jurídicas. Así, poco a poco, empieza a darse un reconocimiento del derecho consuetudinario de los indígenas.

Gracias a estas reformas, ya no fue necesario insistir en la incorporación de estos principios a nivel constitucional.

### VIII. EL TRABAJO FUTURO

No somos tan ingenuos de considerar que la doliente realidad en la que viven los pueblos indígenas se transformará automáticamente y por el solo hecho de haberse reformado la Constitución general de la República. La reforma no es puerto de llegada sino puerto de salida.

Con la sólida base constitucional en vigor, deberá dictarse una ley reglamentaria que precise y desarrolle las estipulaciones constitu-

cionales; que aclare la competencia legislativa de la Federación, los estados y los municipios; que establezca las específicas formas de protección a las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; que aclare los instrumentos con que se contará para que los indígenas accedan efectivamente a la jurisdicción del Estado.

Con independencia de lo que establezca la ley reglamentaria, muchas otras leyes federales y locales deberán ser revisadas para ponerlas en consonancia con el mandato constitucional.

En síntesis, para quienes luchamos en el indigenismo el trabajo apenas empieza.