

LAS COMUNIDADES AUTÓCTONAS EN MÉXICO DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN EN EL MARCO AUTONÓMICO

José de Jesús COVARRUBIAS DUEÑAS*

Existen pueblos sin memoria, que padecen de amnesia histórica por falta de comunicación con un pasado glorioso.¹

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Situación actual.*
III. *Conclusiones y propuestas.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. *Delimitación*

A. *Marco introductorio*

a. *Comunidades autóctonas*

Por comunidades autóctonas entenderemos las agrupaciones humanas que han existido dentro de nuestro país, desde la época prehispánica y que hasta nuestros días nos consideran *teiwari* o mestizos, en el entendido de que ellos son razas o etnias de América y cuyo desarrollo político, económico, cultural y social se ha venido dando al margen de nuestra “civilización” occidental,² cultura que se ha impuesto a través de la tecnocracia.

* Profesor investigador de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, UNAM-Porrúa, 1988, pp. XIX, XX.

² Véase México a través de los siglos, México, Compañía General de Ediciones, 1966, de manera especial el t. I; también *Historia de Jalisco*, Guadalajara, Jalisco, México, Unidad Editorial del Gobierno en el Estado de Jalisco, 1982, t. I.

b. Ciudadanía

La ciudadanía en México se obtiene al cumplir 18 años de edad y al haber acreditado tener un modo honesto de vivir, el derecho mexicano reconoce la doble nacionalidad (20 de marzo de 1997, reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, cuya vigencia inició el 20 de marzo de 1998), así como el *ius soli* y el *ius sanguini*; los derechos políticos relacionados con la materia electoral, que se encuentran en la actualidad reconocidos y protegidos, son los que se establecen en el artículo 35 constitucional y que son de voto activo, pasivo y de asociación (en relación con los artículos 9o., 41, 99, 116 y 122 constitucionales); los cuales pueden perderse o suspenderse conforme a los preceptos legales.³

La población total de México es de 81'249,645 habitantes,⁴ de la cual 52'208,966 son ciudadanos que tenían su credencial para votar,⁵ de ello podríamos deducir que cerca de cuarenta millones de mexicanos no se encuentran registrados por ser menores de edad y otras consideraciones como las de ser habitantes autóctonos y los de doble nacionalidad.

3 El artículo 30 constitucional desde 1917 ha tenido una reforma; el 31 dos; el 32 tres; el 33 no se ha modificado; el 34 en dos ocasiones; el 35 dos; el 36 dos; el 37 dos y el 38 no se ha modificado (título I, capítulo IV: "De los Ciudadanos Mexicanos", de la Constitución de la República Mexicana). Respecto de los derechos ciudadanos, el artículo 41 constitucional establece que el voto es universal, libre, directo y secreto, al igual que el artículo 116 constitucional, relacionado con el cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE), que establece los adjetivos de personal e intransferible; en cuanto a los requisitos para votar, además de los señalados en el artículo 34 constitucional, se debe tener credencial para votar con fotografía y estar inscrito en el padrón electoral (listado nominal de electores); para efectos de ser votado, se debe agregar a los artículos 55 y 58 constitucionales los requisitos de elegibilidad enunciados en el artículo 7o. del CFIPE.

4 En la actualidad se considera, por el mismo Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), que somos cerca de 93 millones de mexicanos (según datos de la Agencia Central de Inteligencia, vía *Internet*, somos cerca de 93.5 millones). Sin embargo, las cifras no son cerradas, porque debemos sumar a los mexicanos que viven en Estados Unidos, que se considera son de 16 a 17 millones de mexicanos o personas de origen mexicano, según Jorge Bustamante Fernández, *Memoria "Doble Nacionalidad"*, realizada con base en el coloquio celebrado en el Palacio Legislativo los días 8 y 9 de junio de 1995, México, pp. 225 y ss. Por otro lado, habría que precisar cuántos son en realidad los indígenas o habitantes autóctonos que habitan en el país y que se encuentran de manera debida registrados en lo civil y en lo electoral, que según cifras del propio INEGI, existen más de 5 millones de indígenas, de los cuales cerca del 80% hablan castellano. Véase *Estadísticas históricas del INEGI*, t. I, pp. 13 y 131.

5 Lo cual implica su registro en el Padrón Electoral Nacional, según datos proporcionados por el Instituto Federal Electoral, publicados en el periódico *La Jornada*, el 7 de julio de 1997. En dicho Padrón Electoral Nacional, tenemos que cuantificar cuántos habitantes autóctonos se encuentran registrados, diferencias que no se han hecho evidentes y que también se debería de considerar a los ciudadanos que cuenten con doble nacionalidad.

Por ello, es pertinente precisar que muchos mexicanos que se encuentran en Estados Unidos no se encuentran registrados en México, ni como mexicanos, ni como ciudadanos mexicanos, espectro que aumentará con el atinado elemento de la doble nacionalidad, ya prevista desde el año anterior. Conforme a las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996 se debe elaborar la cédula de identidad ciudadana, lo cual complica la perspectiva de perfeccionar el registro ciudadano,⁶ así y tal como se prevé que sean los resultados electorales a nivel nacional en el 2000, el voto de los mexicanos en Estados Unidos es indudable que será determinante.

Otro gran contingente olvidado son las comunidades autóctonas, motivo principal del presente trabajo; dichas agrupaciones son más numerosas dentro de los entes federados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, de manera principal.

Dichos entes federados, con excepción del Estado de México, son de los de mayor grado de pobreza y de marginación dentro del país, sus índices de pobreza son altos, su analfabetismo es elevado y muchos de ellos ni siquiera hablan el castellano o lengua española,⁷ que es el idioma oficial del país, por lo que habría que considerar si las lenguas autóctonas tendrán alguna validez.

En el mismo sentido, dichos entes federados se encuentran pulverizados o atomizados, cuentan con un gran número de municipios: Campeche con 10 municipios; Chiapas con 111; Chihuahua con 67; Guerrero con 76; Hidalgo con 84; Estado de México con 122; Michoacán con 113; Oaxaca con 570; Puebla con 217; Quintana Roo con 8; San Luis Potosí

6 En el artículo octavo transitorio del CFIPE, de la reforma del 22 de noviembre de 1996, se establece que la Secretaría de Gobernación publicará acuerdo mediante el cual se dará a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, para la expedición de la cédula de identidad ciudadana, documento que será utilizado en el proceso federal del año 2000 (primer domingo de julio); para lo cual se ha contemplado que voten los ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero. Por lo pronto se suscitó una polémica entre la Secretaría de Gobernación y el IFE respecto de quién debe controlar dicho Registro Nacional Ciudadano, pensamos que debe ser la propia Secretaría de Gobernación. Dicho registro contaría con datos del INEGI, Registro Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores y de los Poderes Judiciales, tanto federal como de los entes federados; también, las instituciones mencionadas serían las que de manera básica deben de perfeccionar el Padrón Electoral Federal, el cual seguiría dependiendo del Registro Federal de Electores en el IFE.

7 Véase *Información básica de los municipios en México*, México, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1992; Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Porrúa, 1988, entre muchas otras obras al respecto.

con 58; Veracruz con 210 y Yucatán con 106; en resumen, en sólo 13 entes federados se concentran 1,753 municipios, que constituyen más del 70% del total de los 2,418 municipios de la República mexicana.

En dichos entes federados se encuentra la mayor parte de la población autóctona del país y de manera particular, son entes federados que continúan siendo atomizados, se sigue dividiendo a sus comunidades, como lo evidencian, en los últimos años, los casos de Campeche, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz.

B. *La representación y su génesis*

a. Concepto

La representación es el mecanismo a través del cual la población, por mecanismos diversos de agrupamientos, designa a ciertos ciudadanos para que a nombre de los electores, comunidades, municipios o entes federados, según sea el caso, velen por sus intereses en los diversos órganos para la toma de decisiones dentro de los poderes formales o en el Congreso de la Unión.⁸

b. Antecedentes:

Externos. Los criterios que históricamente han utilizado los pueblos para ser representados se basan en la población y en ciertas características de ella, por ejemplo, los británicos en el Parlamento lograron la representación de la nobleza y los terratenientes en la Cámara Alta (*lords*) y la representación del pueblo en la Cámara Baja (*commons*);⁹ en el mismo sentido elaboraron su representación los franceses, con la conformación de la derecha en la aristocracia y nobleza, y la izquierda en el “pueblo llano”;¹⁰ de igual manera, el pueblo español en 1812 agrupó sus estamentos en la clerecía, la nobleza y el pueblo, para la realización de la Constitución gaditana.¹¹

⁸ Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997, t. IV, pp. 2804 y 2805.

⁹ Véase Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil (Two Treatises on Civil Government)*, Barcelona, Aguilar, 1983.

¹⁰ Véase Montesquieu, Charles de, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1985, y Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1989.

¹¹ Véase García Fernández, Javier, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

Estados Unidos resolvió el problema de la representación con el sistema parlamentario del Reino Unido, al que sin embargo le añadieron un elemento: la Cámara de Representantes, la cual sería conformada por miembros elegidos en determinadas áreas, según un número de habitantes; dicha representación sería desequilibrada si los estados pequeños tuviesen una población inferior a la de los estados más grandes, medida que afectaba el equilibrio entre los entes federados respecto de la equidad, ya que sus intereses en la toma de decisiones podrían verse afectados al tener mayor poder los entes federados más poblados; por ello se estableció el Senado o Cámara Alta, que en base a una representación territorial (en intereses ciudadanos), se trataran de restablecer o aminorar las posibles diferencias que pudiesen tener los estados en la Cámara Baja.¹²

Internos. Los modelos de Cádiz y de Estados Unidos sirvieron de base a las Constituciones de México, que oscilaron entre la de Europa y la de Filadelfia, terminando por imponerse el modelo estadounidense.¹³ En todas nuestras Constituciones y sus respectivos proyectos: 1812, 1814, 1823, 1824, 1836, 1840, 1842, 1843, 1847, 1857 y 1917, a lo más que se llegó a legislar fue respecto de los municipios, que se establecieron en las Constituciones centralistas de 1843, 1836 y del Estatuto del Imperio de 1865, así como en la primer Constitución de carácter social en el mundo: 1917.¹⁴

Si bien es cierto que la representación de las comunidades primarias se encontraba en los ayuntamientos, a través de los munícipes o regidores, también lo fue el hecho de que al dividirse el país en municipios y entes federados, las comunidades así organizadas se encontraban representadas de manera local, tanto a nivel del cabildo como de congresos de entes federados, y también en la esfera federal con la representación en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

Como es sabido, los diputados en México han sido elegidos desde 1812 hasta 1977 bajo el principio de la población; en 1963 se establecieron los “diputados de partido”, que en 1977 se denominaron “diputados plurinominales” y en 1986 “diputados de representación propor-

12 Véase *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, introd. Ralph Ketcham, Estados Unidos, A Mentor Book, 1986.

13 Véase *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Congreso de la Unión, XLVII Legislatura, 1967 y 1993, y los estudios realizados por Felipe Tena Ramírez, entre otros.

14 Respecto de la Constitución de 1917, véase Trueba Urbina, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

cional”, que en la actualidad son 200 más los 300 de mayoría relativa suman un total de 500 que integran la Cámara de Diputados.¹⁵

La Cámara de Senadores, de manera tradicional, siguió el esquema de Estados Unidos y componían el Senado dos por cada ente federado,¹⁶ y en 1993, se estableció que el número sería de 4 por ente federado: 3 para el partido mayoritario y 1 para el que ocupase el segundo lugar; sin embargo, dicha reforma no se consumó, y en 1996 se modificó la forma de elección de los senadores: dos para el partido que ocupase el primer lugar, uno para el que quedase en segundo lugar y uno más de representación proporcional, con lo que se considera, por algunos constitucionalistas, que se rompe el esquema del federalismo.¹⁷

C. Costumbre

La costumbre nace cuando el hombre cobra conciencia de lo que le sirve o le es útil y trata de objetivarlo dentro de una sociedad establecida en un tiempo y espacio determinados; de esta manera, la costumbre nace de la necesidad, después de elaborar prácticas de ritos que se convierten en valores religiosos y que de ahí evolucionan hacia las normas jurídicas.¹⁸

15 El artículo 50 constitucional no ha sido modificado desde 1917; el 51, en dos ocasiones; el 52, en ocho momentos; el 53 ha tenido una variante y el 54 siete cambios. Respecto de los senadores, el artículo 56 constitucional ha sido modificado en cinco momentos.

16 En la Constitución de 1812 se estableció un diputado por cada 70,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad (artículo 14); en la de 1814 se estableció El Supremo Congreso Mexicano, a partir de diputado por provincia (artículos 42 al 131); en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano se señalaba una Junta Nacional (artículo 25); en la Constitución de 1824 el Poder Legislativo se depositaba en la Cámara de Diputados (uno por cada 80,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad) y la Cámara de Senadores, integrada por dos senadores por estado (artículos 7 al 73); El Congreso General, según la Constitución de “Siete Leyes”, se conformaba por un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad y por 24 senadores (base tercera, con 58 artículos); la Constitución de “Bases Orgánicas” estableció el Poder Legislativo integrado por la Cámara de Diputados, uno por cada 70,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad y la Cámara de Senadores integrada por 63 senadores (artículos 25 al 82); en la Constitución de 1857 se estableció el Congreso de la Unión Unicameral, un diputado por cada 40,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad (artículos 50 al 74), en 1874 se restablece el Senado a dos senadores por estado, tal como se confirmó en la Constitución de 1917 (artículo 56 actual).

17 Véase *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995 y 1997 respecto de los artículos 49 al 79 y los artículos 116 y 122 constitucionales principalmente.

18 “*Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus; ergo ubi homo, ibi jus*”, en Dorantes Tamayo, Luis, *¿Qué es el derecho?*, 2a. ed., México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1977, p. 37; también véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, t. I, pp. 764 a 772; Recaséns Siches, Luis, *Introducción al estudio del derecho* 11a.ed., reim-

En nuestro derecho constitucional mexicano se dio un reconocimiento expreso al derecho “natural”, como derecho de costumbre en el artículo 1o. de la Constitución de 1857, al establecer que: “el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales” (artículo 1o.). Preciso es señalar que los constituyentes de 1857 jamás discutieron la esencia del iusnaturalismo *versus* iuspositivismo, como tampoco el Constituyente de 1917; debate que en el contexto de los denominados “derechos humanos” se ha tratado de enfatizar en virtud a que nuestro actual artículo 1o. de la Constitución de 1917 establece que: “en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, lo que la doctrina del derecho natural no acepta.

No obstante las supuestas lagunas anteriores de nuestra Constitución, se protegen más valores o “derechos humanos” dentro de nuestro título primero, que los señalados en el Pacto de San José que firmó México en 1969, bajo los auspicios de la OEA y ONU.

Además de lo anterior, la costumbre ya tenía valor y vigencia en nuestro constitucionalismo, ya que a partir de las Leyes de Reforma, de manera específica, con la Ley Lerdo (nacionalización y desamortización de bienes eclesiásticos de 1856), se adicionó el artículo 27 constitucional, en el sentido de que las propiedades en México serían reconocidas conforme a sus títulos más antiguos, con lo que expresamente se restituyen los derechos de los espacios ancestrales de las comunidades autóctonas, así, imperó el principio de “primero en tiempo, primero en derecho” y dependiendo de las comunidades que tuviesen los títulos de propiedad más antiguos, se consideraban los legítimos propietarios.

Otra aportación relevante a la costumbre es la que se otorga en el marco de las asociaciones religiosas, derivadas de las reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27, 123 y 130 en materia religiosa, y de manera especial, en la Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público, a través de la cual se permite la creación de asociaciones religiosas que acrediten más de cinco años de propagación de dicha religión o credo.¹⁹

presión, México, Porrúa, 1996; Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 11a. ed., México, Porrúa, 1994; Covarrubias Flores, Rafael, *La sociología jurídica en México: una aproximación*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997; Vinogradoff, Paul, *Introducción al derecho*, México, FCE, 1992; entre abundante bibliografía.

¹⁹ Es de todos sabido que la Iglesia católica no reconoció a las Constituciones de 1857 y la de 1917, como resultado de la guerra o rebelión o revolución cristera, de 1926 a 1929. tenemos que

Asimismo, tenemos que el artículo 4o. constitucional, después de toda la historia de nuestro constitucionalismo, reconoce que en virtud de que tenemos una composición pluricultural y formas de organizaciones políticas diversas, es menester respetar las costumbres y los usos.²⁰ No obstante el notable avance en dichas disposiciones, constituyen garantías imperfectas, en virtud de que su ley reglamentaria no ha sido expedida desde que operó la reforma constitucional de 1992. Y al no elaborarse una ley que de manera básica regule a las comunidades autóctonas en el país, los entes federados no se han ocupado en reglamentar sus propios conglomerados, lo cual continúa dejando en estado de indefensión a dichos mexicanos y se les priva de muchas garantías consagradas en nuestra Constitución.

D. *La autonomía*

La palabra autonomía implica capacidad de normarse, dirigirse, organizarse, ser suficiente y resolver los problemas particulares con recursos propios y con capacidad de maniobra propia. De aquí que la autonomía implica un núcleo de potestades y contenidos políticos, económicos, sociales (religiosos y culturales) y jurídicos que deben de gozar las comunidades autóctonas en México.

La autonomía no implica independencia, soberanía o libertad absoluta, el concepto de autonomía nos induce a un contenido esencial protegido dentro del marco constitucional, el cual debe estar garantizado en contra de las intervenciones de cualquier poder o nivel de gobierno que pudiese violentar dicho marco constitucional.²¹

Por los anteriores conceptos, consideramos que las comunidades autóctonas en México deben ser dotadas de una autonomía que les permita llevar al cabo los fines para lo cual fue reformado el artículo 4o. constitucional hasta ahora incumplido; dicha autonomía, desde su vertiente política, pensamos debe tener espacio de representación no sólo en los ca-

se crea la Liga Nacional Sinarquista, la cual elaboró unas propuestas de reformas a los artículos constitucionales que se reformaron en 1992, propuesta sinarquista que es retomada por el Partido Acción Nacional, el cual al fundarse (septiembre de 1939), retoma dichas banderas.

20 El artículo 4o. constitucional ha sido reformado desde 1917 en cinco ocasiones, antes regulaba disposiciones laborales; ahora tiene contenidos de las comunidades autóctonas, de la familia, de los menores, de la salud y de la vivienda, es un artículo pluriconceptual.

21 Véase artículo 28.2 de la ley fundamental de Bonn de 1949.

bildos, sino en los congresos de los entes federados y por supuesto en el congreso nacional.

II. SITUACIÓN ACTUAL

“Es menester buscar las formas de asociación y de representación acordes a un pacto social flexible que incluya a todos.”

1. *Hipótesis*

El problema nodal de México es el dotar al Estado de un contenido que refleje todas las voluntades de las fuerzas sociales, para que de ahí, al sumar todos los poderes de *facto*, se tenga la fuerza necesaria para elaborar una Constitución que de manera pragmática represente la conciencia colectiva de su contexto histórico sin marginación de minorías, en la cual se establezcan principios y valores rígidos en cuanto a la teología del hombre y flexibles en cuanto a la necesidad de su armonización permanente con las situaciones fácticas que se presenten.²²

2. *Los partidos políticos*

Los partidos políticos en su etapa moderna han evolucionado a partir del arribo de las burguesías al poder, las cuales desplazaron el antiguo régimen.²³ con base en estos antecedentes se establecen los principios de los actuales sistemas jurídico-políticos en relación con la representatividad y la toma de decisiones por parte de quienes han sido legitimados en el poder.

Los partidos políticos son una parte de la sociedad, y de manera general, cuentan con capacidad de aglutinar los intereses económicos, sociales y políticos en su entorno, lo cual les proporciona el sustento para arribar al poder. De manera lamentable, los intereses políticos se encuen-

22 Véase Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, cit., de manera especial pp. 35, 253 y 258; Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995; Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, FCE, 1992; entre otros.

23 Véase Hauriou, André; Gicquel, Jean y Gelard, Patrice, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, España, Ariel, 1980.

tran supeditados a los económicos y el derecho está desfasado con relación a la economía, a la cual no alcanza;²⁴ por tanto, quien controla la riqueza, controla la vía, y mientras la democracia política no afecte a la economía, tiene garantizada la supervivencia.²⁵

Así se vinculan, de alguna manera, los problemas de la representatividad; la delegación que hace la ciudadanía de su poder a través del sufragio, puede ser considerada la renovación del pacto social (Hobbes), dicha representación puede ser definitiva (Locke) o temporal (Locke y Rousseau), pero que una vez delegada por el pueblo le corresponde a quien designó (Sieyès).

En la política no podemos separar los factores económicos, religiosos, jurídicos y demás aspectos sociales, por ello se ha tendido a la homogeneidad y una sociedad compleja oprime con más fuerza al género humano; de aquí que la vida individual es colectiva y existen yuxtaposiciones y entrecruzamientos entre los intereses generales y los individuales, lo cual complica, por un lado, la participación de todos los individuos y grupos sociales en los procesos de toma de decisiones y, por otro lado, la participación de la colectividad en los fenómenos sociales, los cuales se transforman y complican a través de las formas tecnocráticas de obtener, consolidar y proyectar el poder de una elite sobre la generalidad, para lo cual se ha abusado del derecho, mismo que ha entrado en descrédito y el poder público se ha convertido en violencia.²⁶

Así, la tecnocracia se oculta sutilmente en la partidocracia, pero se ha desvinculado de las necesidades de las masas, grupos o comunidades e individuos, que ven cada vez más lejos a sus representantes y su identidad en la solución de problemas comunes, a tal grado de que minorías o mayorías han ido imponiendo de manera paulatina el poder y pretenden imponer su voluntad a todos los sectores sociales a través del derecho, sin entender que ningún poder debe estar por encima de todos.

De aquí la polémica entre Schmitt y Kelsen sobre si la democracia debe ser entre homogéneos o entre heterogéneos o entre valores relativos o absolutos; los equilibrios de los poderes, el voto y los debates y la

24 Véase Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1987; y en el mismo sentido a Gurvitch, Georges, *Sociología jurídica*, México, Puebla, Cajica, 1974, entre otros.

25 Véase Hayek, Friedrich, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, de manera particular pp. 121 y 122; Archer, Jeffrey, *El cuarto poder*, Barcelona, Grijalbo, 1992, entre otros.

26 Véase Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, México, Austral, 1994, de manera concreta pp. 15, 37, 112 y 127.

formación de la opinión pública;²⁷ si la voluntad popular representada en el Congreso es la sociedad total; entonces ¿cuáles mecanismos en la toma de las decisiones son los más efectivos?: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación popular o apelación de sentencia; ¿qué organismos deben de intervenir como interlocutores sociales de las demandas populares? asociaciones civiles (mal denominadas “ONG”), centros académicos, instituciones electorales, organizaciones legislativas o las propias comunidades o ciudadanía; ¿en qué medida deben ser considerados los sistemas y subsistemas sociales y jurídicos del Estado en la toma de decisiones?, y si influyen los elementos de la doble nacionalidad y las comunidades autóctonas en la conformación de las decisiones nacionales, son sólo algunos de los problemas que plantea la representación.²⁸

Es evidente que la otra gran arista de la representación y la conformación de la voluntad popular la constituyen los partidos políticos, los cuales deben de construir no sólo una estructura jurídica y política, sino que deben buscar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3o. constitucional, fracción 2a. inciso a). Sin embargo, los partidos políticos en México no han logrado aminorar las diferencias económicas y culturales de la población de manera profunda, aunque hay aproximaciones trascendentes que han penetrado a toda la sociedad en un tiempo y espacio determinados.

Como es sabido, el sistema electoral y las formas de representación, dentro del ámbito de la partidocracia (*volksparties*), son determinadas a través de un proceso de mutación de democracia a partidos y sus leyes de hierro, por lo que la democracia gobernante no es igual a la gobernada, y los sistemas de representación son decididos por un Estado de partidos o un derecho de partidos.²⁹

27 Véase Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

28 Véase *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, LV Legislatura del Congreso de la Unión, TFE, IFE, UNAM, 1993, de manera especial pp. 3-101.

29 *Idem*, pp. 103 a 883; además a Tella, Torcuato de, *Historia de los partidos políticos en América Latina*, México, FCE, 1993; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed. ampl., Madrid, Alianza Universidad, 1992, de manera particular pp. 158, 184, 278, 298, 359 y el apéndice; también a Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM-FCE, 1995, pp. 17, 23, 41, 99, 173, 323, 335 y 369; *Los sistemas electorales en América Latina*, México, UNAM, 1993; Hermet, Guy; Rouquie, Alain y Linz, J. J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1986; Lerma Kirchner, Alejandro E., *¿Cómo organizar una campaña política?*, México, EDAMEX, 1995.

2. *El caso de México*

En nuestro país no ha sido la excepción el hecho de que los partidos políticos, como antes de interés público, sean por el momento la única vía para llegar al poder, y que derivado de un esquema donde un partido político agrupó a todas las fuerzas de su momento o en el cual sus desmembramientos originaron otros poderes, incluso contrarios, se ha ido conformando un esquema de tres partidos con presencia nacional, que han ido sumando las mayorías en el Congreso y determinando las formas de nuestro sistema político.

Así, la reforma electoral de 1996 plantea una serie de medidas relevantes en la autonomía de los órganos electorales, la protección constitucional de los derechos político-electorales del ciudadano, la protección de la constitucionalidad y de la legalidad en los procesos electorales, tanto federales como locales respecto de actos y resoluciones de las autoridades electorales, a través de la creación de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cambio en la representación dentro del Senado, mayor equidad en el trato a los partidos políticos, especialización en los delitos electorales y el hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sea un órgano especializado en la materia dentro de dicho Poder.³⁰

A pesar de que dichas reformas han representado un avance significativo en el perfeccionamiento del derecho electoral y de nuestras instituciones democráticas, las reformas que han elaborado los grupos en el poder dentro de nuestro país, no incluyen a las comunidades autóctonas.

Así tenemos que en el Congreso Constituyente de 1917, se discutió el tema del artículo 27 constitucional en un solo día y se debatió el tema de la propiedad de dichas comunidades; el artículo 115 constitucional fue debatido en cuatro sesiones respecto a los contenidos del municipio libre, dentro de los que destacan la pretensión de la libertad económica con libertad política, no autoridades intermedias entre el ejecutivo estatal con los ayuntamientos, las competencias y los controles.³¹

³⁰ Véanse reformas a la Constitución de la República Mexicana del 22 de agosto de 1996 (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*); así como las del 22 de noviembre del mismo año y *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997; véase también *La Reforma del Estado, estudios comparados*, México, UNAM, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.

³¹ Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, Querétaro, México, reedición conmemorativa del 70 aniversario de la Reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917,

El propio Constituyente de 1917 reafirmó las garantías constitucionales consagradas en los artículos del 1o. al 38 y las garantías o derechos de interés social; sin embargo, no realizó la configuración de una estructura adecuada para las comunidades autóctonas,³² las cuales no deben ser incluidas en el concepto del municipio.³³

En la evolución de los derechos de los representados en México tenemos que el tránsito por igualar los derechos políticos para todos los espectros de la población ha sido una inconclusa y ardua tarea; ya que el voto en el siglo pasado era de carácter censitario (1812 a 1843), llegando a hacerse el voto corporativo en el proyecto de conformación de las 160 diputaciones conservadoras de 1846-1847, de carácter clasista, ya que incluía votos a sectores como los comerciantes, industriales, magistraturas, el clero, los militares y demás clases privilegiadas, lo que ocasionó, de alguna manera, la supresión del Senado por el Constituyente de 1857.

En el mismo análisis tenemos el problema de la reelección, el cual ha cobrado vigencia (1878, 1917 y 1928); al universalizarse el voto libre (1911) y hacerse de forma directa y secreta (1911 y 1917), no existía conciencia plena por parte de todos los sectores poblacionales en cuanto a su participación política, por ello, se organizan las grandes masas campesinas (1935, CNC) y obreras (CTM, CROC) para su activa participación en una política de masas que ya incluía a los grupos militares, otros excluidos (1946);³⁴ de manera posterior, se incluye el voto de la mujer (1952-1953), que dentro del padrón electoral constituyen un grupo más numeroso que el de los varones y ya también se habían agrupado los empresarios en la defensa de sus intereses (CANACINTRA, CANACO, COPARMEX).

Como se habrá podido apreciar, la gran ausencia de la representación de las comunidades autóctonas sigue vigente por razones de tipo político, económico, religioso, cultural y jurídico, de manera principal, factores que se encuentran entrelazados de manera dialéctica y que conforman un

Gobierno del Estado de Querétaro, 1987, t. II, pp. 298 a 322 (artículo 27 constitucional) y 377 a 386, 505 a 565 y 632 a 670 (respecto del artículo 115 constitucional).

³² Olvido que siguió una tradición histórica que parte desde las Leyes de Indias y que lo refleja muy bien Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4a. ed., México, 1985, pp. 93 a 207.

³³ Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Calpulli versus Municipium”, *Jure*, México, Universidad de Guadalajara, núm. 1, 1996.

³⁴ Véase Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, 11a. ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1978.

todo concreto de intereses opuestos según sea el grupo hegemónico o grupos que se beneficien con la marginación política y de otros aspectos de las comunidades autóctonas.

En la actualidad, sólo dos grandes sectores poblaciones del país se han pretendido reivindicar; uno es el de los ciudadanos que emigran a Estados Unidos o se encuentran en el extranjero y se les ha otorgado la doble nacionalidad; aunque todavía no se ha delimitado o no se han precisado los contenidos de dichos derechos en el ámbito mexicano y de qué manera habrá reciprocidad internacional con Estados Unidos y demás países.³⁵

El otro sector es el de las comunidades autóctonas, dentro de las propuestas o plataformas electorales de los partidos políticos en México; de manera curiosa, en sus proyectos de iniciativas legislativas ninguno propone la reglamentación del artículo 4o. constitucional armonizado a los contenidos de la Constitución de la República mexicana. Sin embargo, en lo que se refiere a la “ley de los pueblos indios”, donde prácticamente todos los partidos políticos se han pronunciado por el establecimiento de la autonomía de los pueblos autóctonos en México sólo uno se ha opuesto a tal estructura.³⁶

A pesar de lo anterior, no se han clarificado con aproximación certera los contenidos autonómicos o el núcleo esencial que debe contener dicha autonomía dentro del marco de la Constitución de la República mexicana.

4. *Las comunidades autóctonas*

Las comunidades autóctonas han tenido que pelear contra los poderes de *facto*, ante lo que los poderes formales no han podido imponerse; es evidente que los pueblos reclaman el control sobre su territorio, uso propio y adecuado de sus materias en una economía diversa, cuidando de sus especies naturales, control cultural, bilingüe, control religioso y control político;³⁷ en la misma línea se encuentran las principales propuestas

35 Véanse las intervenciones de Carlos Arellano García, Alejandro Carrillo Castro, Luis Felipe Mena Salas, Jorge A. Bustamante Fernández, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez y Leticia Quezada, de manera principal, en la *Memoria del Coloquio sobre la doble nacionalidad*, op. cit., p. 307.

36 Véase *Tareas y compromisos*, México, FCE, 1997, pp. 190 a 204.

37 Véanse ponencias presentadas en el estado de Jalisco durante 1996 respecto a la Reforma del Estado, convocadas por el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo.

de los grupos autóctonos en México, los cuales pretenden que dentro del marco de su autonomía se deriven su derecho consuetudinario:

- Normas generales de comportamiento público;
- Mantenimiento del orden interno;
- Definición de derecho y obligaciones de sus miembros;
- Reglamentación para el uso y disfrute de sus recursos (agua, tierras, bosques, etcétera);
- Normatividad para el intercambio de bienes y servicios;
- Definición y tipificación de delitos, en los que se pudiese distinguir los que atenten contra los individuos, la comunidad o el bien público; así como la sanción a la conducta delictiva y el manejo, el control y solución de los conflictos y disputas;
- Definición de los cargos y las funciones de la autoridad pública.³⁸

Dichas demandas, *grosso modo*, también han sido planteadas por los grupos de la zona de Chiapas, la frontera con Guatemala y todo el sureste del país, así como los huicholes y náhuatl de Jalisco y otros grupos autóctonos del país que todavía no han encontrado respuesta satisfactoria a sus reclamos, por falta, en gran medida de representatividad en los órganos formales de poder.³⁹ Verbigracia, de la organización tradicional huichol tenemos las siguientes categorías:

- El gobernador tradicional (*tatuwani*), el cual se turna año con año sus funciones y la sede de donde se ejercerá.
- El alcalde (*'ar+kariti*), que cuenta con sus jurisdicción propia y que su máxima autoridad, en caso de no poder resolver los problemas, será el *tatuwani*; dura un año en su cargo.
- El *tsaraketi*, con jurisdicción regional y dura un año en su cargo.
- El capitán (*kapitani*), que turna los asuntos al *tatuwani* y su función gira alrededor del *tuki de kwixu xure* (águila sagrada de popotita).
- El alguacil (*'Aruwatsini*), que debe vigilar el cumplimiento de las reglas aunque su función puede variar, pero también aplica los castigos.

38 Véase *Usos y costumbres de la población indígena en México. Fuentes para el estudio de la normatividad*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1994.

39 Véase Estrada Martínez, Rosa Isabel, *Problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995.

- El “honorario” (*kumitsariu*), que apoya al ‘*Aruwatsin* y a las demás autoridades, su cargo dura un año.
- Los “policías” (*tupiri -tsixi-*), encargados de mantener el orden en la comunidad, no usan armas, sólo soga y vara y duran un año en su cargo.⁴⁰

No obstante lo anterior, se puede apreciar que el contenido de la autonomía de las comunidades autóctonas debe ser configurado en varias áreas, pero en todo caso, debe ser precisada la autonomía político-electoral.

5. Contexto internacional

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, previa elaboración de la OEA (1948) y la firma del Pacto de San José (1969), en México se inicia la formación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990), la cual se eleva a rango constitucional (1992), con la finalidad de proteger los derechos humanos en México, no obstante que el título primero de la Constitución establece, como ya se señaló, un espectro con mayores protecciones garantizadas a través del juicio de amparo y el control de la constitucionalidad y la legalidad por el Poder Judicial de la Federación.

a. Europa

En la Comunidad Europea existe el Comité de las regiones, integrado por 222 miembros, y se crea en 1994 con sede en Bruselas, su finalidad es promover el desarrollo económico y social de las regiones en Europa y la protección de las autonomías, regiones y nacionalidades dentro del viejo continente.⁴¹ Lo anterior se deriva que la conformación de los propios países comunitarios responde a una integración y representación diversa.

40 Véase *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 139 a 154 para el pueblo wixárika-huichol, además de los contenidos para los zapotecas, rarámuri, tzeltales, tepehuanes, nahuas que se desarrollan en toda la obra.

41 Véase Muñoz Machado, Santiago, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1988.

En el caso de Bélgica, se establece que comprende tres comunidades culturales: francesa, neerlandesa y alemana (artículo 3o. de la Constitución de 1831 y reformada en 1971) y por cada grupo lingüístico habrá representantes (artículo 32 bis), los cuales además de defender los intereses de sus respectivos grupos, están obligados a proteger los intereses de Bélgica.

En Dinamarca, el Parlamento o *Folketing*, se integra de manera unicameral, compuesta por 179 miembros como máximo, de los cuales dos serán elegidos en las Islas Feroe y dos en Groenlandia.⁴²

En España existen las comunidades autónomas (17), que se integran por provincias (52) y municipios (más de 8,000) de un mismo origen histórico, cultural, lingüístico y demás afinidades que les permiten tener un estatuto de autonomía particular y diferenciado, con representaciones en lo interno y para las Cortes,⁴³ tanto las autonomías territoriales, como las provincias y los municipios, cuentan con su respectiva autonomía y sus mecanismos de control y de protección.

El caso de Italia es en el sentido de que se le denomina el “Estado de las regiones”, su organización político-administrativa es en regiones, en provincias y en municipios; además, el Senado tiene una base de distribución regional específica, ya que los diputados tiene como base el principio de la población (artículos 56 y 57 de la Constitución italiana de 1949).⁴⁴

b. América

Colombia se divide en departamentos y municipios, así como en regiones especiales y en territorios indígenas, los cuales se gobernarán conforme a Consejos reglamentados según sus usos y costumbres conforme a la Constitución y leyes respectivas, para ejercer las siguientes funciones:

- Velar por la aplicación de las normas legales en uso del suelo y población;

42 Véase Constitución del Reino de Dinamarca, del 5 de junio de 1953, artículo 28 de manera principal.

43 Véase García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.

44 Véase Vandelli, Luciano, *Ordinamento delle autonomie locali*, San Marino, Maggioli Editore, 1991.

- Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía al Plan Nacional de Desarrollo;
- Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución;
- Percibir y distribuir sus recursos;
- Velar por la preservación de sus recursos naturales;
- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio;
- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional;
- Representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren;
- Las demás que señalen la Constitución y la ley (artículo 330 de la Constitución de Colombia de 1992).

Es importante precisar que la Constitución colombiana se encuentra aventajada respecto del avance de la participación ciudadana en la formación de la voluntad nacional, al permitir al 10% de la ciudadanía de un ente territorial a promover iniciativas de reformas constitucionales (artículo 106).

En Perú se establecen las provincias y las municipalidades, así como capitales de provincias y las regiones. Las regiones están dotadas de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, como lo son los planes, programas sociales y económicos, la gestión de actividades y servicios inherentes a su gestión. Su organización y estructura se regulará por ley orgánica y habrá un consejo de coordinación regional, en los cuales podrán participar los alcaldes o sus representantes (artículos 187 al 199 de manera principal de la Constitución del Perú de 1993).

En el mismo contexto de América y derivado de la Carta de la ONU, se elabora la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y otro tipo de acuerdos, pactos y convenciones, entre los que destacan los de las minorías étnicas, religiosas y culturales y consagran los siguientes derechos de los pueblos:

- Derecho a la existencia, a la identidad nacional y cultural;
- Derecho a la autodeterminación política;
- Derecho exclusivo sobre sus riqueza y recursos naturales;
- Los miembros de la minoría deben gozar, sin discriminación, los mismos derechos que otros integrantes del Estado y a participar en la vida pública en plano igualitario y no podrá haber pacto o convenio para aminorar de ninguna manera algún derecho.⁴⁵

A partir de entonces se ha venido trabajando con base a dichos principios en la elaboración de una declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas, en la cual se establecería una para los indígenas de América y se precisan ya el desarrollo de los valores protegidos en los convenios celebrados con anterioridad,⁴⁶ y de los cuales destacamos el derecho a la autonomía o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por lo anterior, es preciso establecer con precisión el marco autonómico de las comunidades autóctonas en México, el cual deberá contener aspectos económicos, sociales, religiosos, sociales, jurídicos y políticos.

Respecto del marco de la autonomía autóctona, consideramos que deben tener los siguientes elementos:

- Clarificar sus usos y costumbres que se encuentren objetivados en su conciencia y en sus actos respecto a sus formas de organización política, representación, mandatos, competencias y derechos y obligaciones recíprocas con sus dirigentes;
- Desarrollar estudios antropológicos, sociológicos, culturales, bilingües y demás análisis multidisciplinarios a través de los cuales podamos aprehender sus formas de organización para realizar una legislación especial;⁴⁷
- Dicha legislación debe partir de las bases establecidas por el artículo 4o. constitucional, pero en armonía a todo el texto constitucional

45 Véase Díaz Müller, Luis, *Manual de derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 13 a 70.

46 Véase *América indígena*, México, Instituto Indigenista Interamericano, vol. LVIII, núms. 3 y 4, 1996.

47 Véase por ejemplo el *Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, México, CNDH, 1997.

- (27, 25 y 26, 103, 105, 115, 116 y 122 entre otros) y a toda la legislación mexicana que se encuentra desfasada;⁴⁸
- Realizar un censo de la población indígena (el actual no es preciso), sus comunidades y un diagnóstico situacional;
 - Sobre dichas bases asignarles un espacio nacional donde se puedan reunir y tener interlocutores hacia los poderes formales y de derecho, en México (y, si es preciso en el extranjero).
 - Establecerles una autonomía especial dentro del marco constitucional, armonizada a las demás formas de organización político-administrativa del país;
 - Institucionalizar sus costumbres en equivalentes a órganos electorales propios, periodicidad de elecciones o transmisión de cargos o poderes entre sus habitantes; definir la participación de sus miembros (derechos y obligaciones); faltas y delitos y una instancia que de manera interna resuelva sus posibles conflictos. En caso de que subsistieran sus problemas internos, conforme a una reglamentación bilingüe elaborada con base en sus costumbres, crear una comisión mixta para resolver en primera instancia el conflicto y en una segunda, un tribunal del Poder Judicial de la Federación (quizá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación);
 - La autonomía política debe comprender que las decisiones sean de la propia comunidad dentro del marco de la Constitución, tanto las decisiones de la elección del cargo, como las de los ciudadanos y en los procesos de decisiones (elecciones con base en los artículos 41, 116 y 122 constitucionales, en relación con los artículos 5o. al 11 y del 30 al 38 de la Constitución de la República mexicana);⁴⁹
 - La autonomía debe contemplar que puedan celebrar convenios con municipios, entes federados y gobierno federal para la dotación de servicios (artículo 115 constitucional);
 - La autonomía debe comprender controles internos por parte de la propia comunidad (gerontocracia, consejo, artículos 108 al 114 en relación a los artículos 94 al 107);

48 Así, por ejemplo, tenemos que ninguna legislación de los entes federados contempla una representación indígena fuera del contexto municipal, a lo más que se llega es al establecimiento de la representación proporcional municipal y expresando que la legislación considera las costumbres indígenas para el proceso electoral, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada, cit.*, pp. 627 a 639.

49 Señala Ortega en su obra que “la existencia de una nación es un plebiscito cotidiano”, *La rebelión de las masas, cit.*, pp. 149 y ss.

- Dicha autonomía debe ser protegida y garantizada constitucionalmente en la vía del artículo 105 constitucional;
- La autonomía debe tener controles externos dentro de un marco constitucional (artículos 73, 76, en relación con los artículos 94 al 107 y del 115 al 120 de la Constitución);
- Debe permitir el marco de la autonomía participación en la planeación nacional y en la local (artículos 25 y 26 en relación al 3o. y 73 de la Constitución);
- Asimismo, la autonomía debe darles un peso específico en los Congresos locales y en el nacional, es indispensable que ellos sean sus propios interlocutores (artículos del 50 al 54 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución);
- Además de lo anterior, existen otros aspectos económicos, financieros, de competencias, de control y de garantías constitucionales, cuestiones que en conjunto deben ser considerados en la autonomía.⁵⁰

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Primera. Continúa el conflicto entre el derecho natural y el derecho positivo, el cual se ha reconocido en cuanto a la vigencia de las costumbres y usos indígenas, sin embargo, los poderes formales y de hecho no han podido o querido formalizar y desarrollar dichos principios reconocidos para las comunidades autóctonas. No es posible separar la autonomía política de la económica, ni de la jurídica, constituyen un trinomio indisoluble.

Segunda. Al no tener nuestro mestizaje arraigo nacional, identidad y valores que de dicho proceso, es difícil crear un derecho sincrético o que aglutine nuestras líneas de origen, lo cual no se ha logrado porque no hemos podido crear el *volksgeist* nacional, conciencia colectiva que en el contexto autóctono es más notable su ausencia, por tanto, no existe un derecho que proteja dichos valores existentes pero no reconocidos en la práctica.

Tercera. En las comunidades autóctonas de otros países, a las colectividades que están diferenciadas del resto de la sociedad y del resto del

50 Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México y en España: derecho comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (tesis doctoral).

Estado, se les otorga una autonomía para el manejo particular de sus asuntos de interés peculiar, dentro de los contenidos constitucionales y con peso político específico dentro del contexto nacional.

Cuarta. Existen tendencias internacionales a intervenir en la autonomía indígena, por tanto, es preciso reconocerla y delimitar sus contenidos para armonizarlos con la Constitución, conforme a nuestros esquemas, lo cual actualizaría nuestro derecho y legitimaría al Estado mexicano en lo interno y en el aspecto supranacional.

Quinta. La autonomía es el conjunto de factores y aspectos políticos-subjetivos, objetivos-organizativos, económicos-financieros y de controles internos y externos, que dentro de un marco legal no se oponen al esquema de la Constitución porque en él se encuentran sus bases de desarrollo.

Sexta. La autonomía indígena se debe diferenciar de las autonomías de los entes federados y de los municipios; debe constituirse en un régimen diferenciado pero dentro de un marco constitucional.

Séptima. Se requiere una legislación que armonice los contenidos del artículo 4o., en relación al 115 constitucional y demás disposiciones relativas al tema, la cual por el momento no existe, y dichos valores protegidos son de naturaleza opuesta o dichos principios ya protegidos sólo existen de manera formal.

Octava. La representación nacional debe tener integración de las comunidades autóctonas, en virtud a que dichos grupos no se encuentran organizados a nivel nacional y sus demandas, aunque peculiares, son similares y no tienen fuerza real o interlocutores que defiendan sus intereses.

Novena. Las representaciones en los entes federados o en regiones especiales, también deben de contemplar una representación de los grupos autóctonos, con la finalidad de ir conformando la voluntad nacional a partir de los grupos menores de abajo hacia arriba.

Décima. La elaboración de dicha legislación para las comunidades autóctonas debe partir de un diagnóstico nacional, que ya se ha venido elaborando de sus costumbres y usos, con el cual se establezcan los principios en el texto constitucional; a partir de dichos valores protegidos se podrá desarrollar una legislación particular federal y de ahí por entes federados según sus diferencias específicas.