

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (LA SITUACIÓN DEL INDÍGENA)

María del Refugio GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La conformación del Estado de derecho*.
III. *Los indígenas en la historia de México*. IV. *Corolario*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo comprende dos partes. En la primera, se trazan las líneas fundamentales del proceso para construir un Estado de derecho en México, haciendo hincapié en el tema de los derechos fundamentales; en la segunda, se revisa la situación jurídica de los indígenas en la historia de México.

Formalmente, el Estado de derecho quedó definido con claridad en el texto de la Constitución de 1857; este tipo de Estado presupone la existencia de tres elementos fundamentales: la división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad. Sin ellos, no podemos hablar de la existencia de un Estado de derecho. En el caso de México la discusión se centró en los derechos individuales, entre ellos, los políticos, y la eficacia fue relativa hasta finales del periodo porfirista; en la primera década del siglo se generó un movimiento revolucionario que interrumpió el proceso anterior y dio origen a uno nuevo, sobre la base de los postulados de la Revolución mexicana. Hoy, el modelo que surgió y se desarrolló después de la gesta armada, se encuentra agotado, sin que se haya conseguido cabalmente la eficacia del Estado de derecho.

En el virreinato de la Nueva España se conocieron y se discutieron los postulados del Estado de derecho entre los miembros de las elites

que llevaron al país a la emancipación política. Con variantes, formaron parte tanto de la Constitución de Cádiz como del Decreto Constitucional de Apatzingán. A lo largo del siglo XIX el ideario se impuso aunque hubiera divergencias entre el proyecto liberal y el conservador sobre todo en aquello que se refería al lugar que habría de ocupar la Iglesia en el nuevo Estado. Sin embargo, al inicio del siglo XXI este proceso se encuentra todavía inacabado. A explicar algunas de sus características, vinculándolas con el desarrollo de la política estatal hacia la población indígena están dedicadas las siguientes páginas.¹

II. LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

1. *Las características fundamentales del Estado de derecho*

En el antiguo régimen la soberanía correspondía al monarca, quien no tenía más poder que el de Dios por encima del suyo, a más de que era el encargado de hacer, ejecutar e interpretar las leyes. El contenido y la aplicación del orden jurídico dependían, pues, en buena medida, de la voluntad del monarca, quien la transmitía a sus órganos delegados; para entender el alcance de esta afirmación ha de recordarse la expresión de Luis XIV: “el Estado soy yo”.

Para conformar el Estado de derecho fue preciso dividir el poder absoluto del monarca en diversas funciones que serían distribuidas en órganos independientes entre sí; ninguno de ellos tendría la supremacía de competencias. Hacer las leyes sería tarea del Poder Legislativo; ejecutarlas, gobernar y administrar correspondería al Poder Ejecutivo, y por último, interpretar las leyes sería función del Poder Judicial. Con relación

¹ Con variantes y una revisión con el fin de actualizarlo, este trabajo procede de otros que he elaborado con distintos fines, por ello, remito a la bibliografía que se incluye en cada uno de ellos: González, María del Refugio, “Las transiciones jurídicas en México. Del siglo XIX a la Revolución”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 85-134; González, María del Refugio y Caballero, José Antonio, *Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 33 pp.; Documento de trabajo, González, María del Refugio, “Del Estado proteccionista al pluricultural”, en *Recepción y transformación del liberalismo en México. Homenaje al profesor Charles A. Hale*, Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), México, El Colegio de México, 1999, pp. 19-30.

a los sujetos del derecho, la sociedad del antiguo régimen se organizó de manera estamental y corporativa, y en el caso de la Nueva España, como se explica más adelante, en dos repúblicas: la de españoles y la de indios. Frente a la concepción no igualitaria de la sociedad, en la *Declaración de derechos de Virginia* de 1776 se afirmó que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos de los que no pueden ser privados o desposeídos, a saber, el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir la propiedad y buscar y conseguir la seguridad. Por su parte, en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 se estableció que los hombres nacen libres e iguales y que el objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, a saber, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Ahí mismo se afirma que si la separación de los poderes no está determinada ni la garantía de los derechos asegurada, la sociedad carece de Constitución.

Antes de la ruptura del vínculo jurídico con España, la vacancia del trono español y la insurrección, llevaron a la necesidad de definir al titular de la soberanía, que hasta entonces había sido el monarca. En este contexto, se planteó, por un lado, seguir reconociendo al rey como titular, y por el otro, desconocerlo y depositar la soberanía en un nuevo titular. Entre los textos que adoptaron esta última postura está el *Acta solemne de la declaración de la Independencia de la América Septentrional*, firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813; que reivindicó la soberanía en beneficio de la nación. En la misma línea se inscribió, el *Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, pero hizo residir la soberanía originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional; es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad y su naturaleza es imprescriptible, inenajenable e indivisible.

Los textos constitucionales que se expidieron a lo largo del siglo XIX, salvo el de 1857, prescribieron que es la nación la soberana, y algunos de ellos depositaron la soberanía en el Poder Legislativo. Del lado metropolitano, la soberanía quedó depositada en la nación, en el texto de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, publicada en Cádiz en 1812.

Por lo que toca a uno de los postulados del Estado de derecho, tanto la Constitución de Cádiz como la de Apatzingán establecieron la división del poder; la primera, bajo la forma de gobierno de monarquía moderada hereditaria, dividido entre el rey y las Cortes, las cuales representaban a la nación; el rey, y distintos tribunales, a la cabeza de los cuales, se hallaba el Supremo Tribunal de Justicia; la segunda, no estableció expresamente la forma de gobierno, pero dividió el poder entre el Supremo Congreso, representante de la soberanía del pueblo, el supremo gobierno, constituido por tres individuos; y encargó la administración de justicia, al Supremo Tribunal de Justicia, juzgados inferiores y el Tribunal de Residencia.

Respecto de los derechos fundamentales la Constitución de Cádiz consagró en el artículo 4o. la libertad y la propiedad, añadiendo vagamente, “y los demás derechos legítimos de todos los individuos”; asume la seguridad jurídica en forma no muy amplia en el título V, relativo a los tribunales y la administración de justicia; establece en el artículo 371. la libertad de prensa, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes. De este lado del Atlántico, siguiendo la línea trazada por la Declaración francesa, la Constitución insurgente contiene un capítulo, el V, dedicado a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, que desarrolla con amplitud; sin embargo, restringe la libertad de manifestación de ideas y de prensa cuando “ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”. El hecho mismo de la expedición de la Constitución representa el ejercicio de la resistencia a la opresión por parte de los insurgentes, desarrollado en la sección 3 de la Declaración de Virginia, y el artículo 2o. de la francesa.

2. La transición hacia el Estado de derecho en México

La escuela del derecho natural racionalista elaboró en forma doctrinaria los postulados del constitucionalismo moderno. El pensamiento de esta escuela no es homogéneo, pero varias cuestiones lo identifican: la convicción de que existía un derecho natural de libertad de los individuos; la necesidad de que los miembros de un grupo social consintieran y participaran en la forma en que había de constituirse la nación, la sumisión del Estado al derecho, y el imperativo de que todo esto se

pactara y se estableciera en leyes fundamentales, de una jerarquía superior a las ordinarias, esto es, una Constitución.

A. El movimiento constitucionalista y la división del poder

Tras la emancipación, la soberanía cuestionada al monarca, habría de transitar al pueblo o a la nación. Aunque después de la independencia se optara por la monarquía constitucional, conforme a lo prescrito en los Tratados de Córdoba y el Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821, tal forma de gobierno no logró las bases de legitimación suficientes para sustituir al derecho divino de los reyes a gobernar y en adelante se planteó la forma republicana de gobierno. Esto no significó el abandono de las ideas monárquicas; pero las propuestas que se hicieron, no prosperaron, hasta la instauración del II Imperio. Tras la muerte del emperador, el gobierno de la República volvió a establecer su residencia en la ciudad de México, al amparo de la Constitución federal de 1857. En adelante, el país no se apartaría de esta senda, a pesar de que los rasgos centralistas estuvieran presentes en todos los ámbitos.

Los pasos del movimiento constitucionalista muestran que dentro del proceso de transición hacia el Estado de derecho iniciado antes de la Independencia, la expedición del texto constitucional de 1857 es el último eslabón en la conformación de este tipo de Estado. Al expedirse culmina el proceso que lleva a la conformación de un Estado independiente, cuya base es una constitución, que en más de una ocasión perdió eficacia aunque el gobierno legítimamente constituido siguiera actuando, en circunstancias muy difíciles.

La discusión sobre la forma de gobierno generó cruentos conflictos durante casi cincuenta años, a partir de la independencia, pero la propuesta de dividir el poder había echado raíces. Aunque la forma de concebir dicha división fue homogénea: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no se puede afirmar lo mismo sobre la concepción de cada uno de los poderes de la Federación, ya que se ensayaron diversos modelos: legislativo unicameral o bicameral; ejecutivo, unipersonal o pluripersonal, apoyado o no por un consejo de Estado o de gobierno, que también podía ubicarse en el legislativo, y un número más o menos amplio de secretarías o ministerios; judicial, presidido por una corte suprema, tribunales de circuito y jueces de distrito, o una composición con resabios coloniales, esto es, con tribunales especiales. Aunque se admite la divi-

sión tripartita del poder, el judicial recibió menor atención. La división del poder tiene otro aspecto, el que se refiere a la forma en que se divide entre la Federación y los estados.

La definición de dónde se localiza el poder es interesante ya que puede tratarse del poder de la Federación, el poder nacional, el poder público que reside en la nación, y por último, en el caso del Estatuto de 1865, aunque se afirma que se trata de una monarquía moderada no hay ninguna declaratoria de división del poder.

La Constitución de 1857 en su redacción original consagró para los estados de la Federación las mismas facultades que contenía la de los Estados Unidos de América. Pero en la propuesta de reforma de Carranza ante el Congreso Constituyente de 1916-1917 puede apreciarse que en el título V, relativo a las facultades de los estados de la Federación, se recogen las modificaciones que se hicieron durante el porfirismo para fortalecer el poder de la Federación en materia fiscal, con lo que se delimitan las competencias local y federal, en beneficio de ésta. Por otra parte, el artículo 115 parece fortalecer el sistema federal con la creación del municipio libre, como sustento de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Sin embargo, para entender el alcance del pacto federal, hay que hacer también el análisis de las facultades del congreso, esto es, el artículo 72, del título III, relativo a la división de los poderes. En este artículo puede constatarse la merma de facultades que sufrieron las legislaturas locales en aras del desarrollo económico durante el porfirismo. Las facultades cercenadas se adjudicaron al congreso, lo que afectó al equilibrio de poderes, ya que la Federación se vio privilegiada; lo anterior condujo a que el modelo liberal fuera recuperando el carácter centralista de la administración pública y de la justicia superior propio de la Nueva España, a pesar de la restauración del Senado en 1874.

B. *Los derechos fundamentales*

Los derechos fundamentales, entonces llamados derechos del hombre, no son concebidos en forma homogénea; los textos constitucionales los consagran con desigual amplitud; a más de que algunos separan derechos del hombre y derechos del ciudadano. Es evidente que conforme avanza el siglo fueron penetrando, cada vez más, las propuestas de las declaraciones de Virginia y la francesa. Hasta 1847 el catálogo se reduce a

igualdad, que sólo la consignan las Bases de 1822, libertad y propiedad; en el Acta de 1847 ya están la igualdad, la propiedad, la seguridad y la libertad más ampliamente desarrolladas. El mejor catálogo, es con mucho, el de la Constitución de 1857. Para que el lector pueda apreciar el contenido de los textos constitucionales se incluye un cuadro que lo muestra.

<i>Cuerpo jurídico</i>	<i>Derechos y obligaciones de los mexicanos</i>
Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822	prescriben la igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del imperio
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822	consagra la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad; la libertad personal, de pensamiento, manifestación y prensa, aunque con censura previa, en algunas materias
Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 16 de mayo de 1823	establece los derechos y deberes de los ciudadanos, los primeros, serían: la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y “todo aquello que no ofenda los derechos de otro”; el de propiedad y el de “no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes”; los deberes serían profesar la religión católica, apostólica y romana como única del Estado, respetar a las autoridades, no ofender a sus semejantes y cooperar al bien general de la nación
Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, 31 de enero de 1824	no contenía nada respecto a los derechos o las garantías individuales
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824	no hay mención expresa, pero varias libertades y las garantías individuales se encuentran reguladas a lo largo del texto; algunos de los estados libres y soberanos elaboraron, a su amparo, constituciones locales en las que se consagraban dichas libertades
Bases Constitucionales, 15 de diciembre de 1835	no se consagran las garantías individuales

<p>Leyes Constitucionales, 30 de diciembre de 1836</p>	<p>consagran, en primer lugar, los derechos y las obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República, a saber, garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, libertad de movimiento, prensa y circulación de ideas, castigando los abusos; de las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades; restringen la capacidad para ser ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de cien pesos anuales</p>
<p>Bases de Organización Política de la República Mexicana, 12 de junio de 1843</p>	<p>al igual que las Leyes de 1836 incluyen los derechos y las obligaciones de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscriben la esclavitud, y consagran la garantía de legalidad, la libertad de opinión, de prensa y de circulación y la inviolabilidad de la propiedad; señalan como derecho del ciudadano votar y ser nombrado para los cargos de elección, aunque condiciona la ciudadanía al ingreso anual de doscientos pesos y a saber leer y escribir</p>
<p>Acta Constitutiva y de Reformas, 21 de mayo de 1847</p>	<p>derechos de los ciudadanos votar, ejercer el de petición y el de reunión; para asegurar los derechos del hombre, una ley fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, así como los medios de hacerlas efectivas</p>
<p>Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, 22 de abril de 1853</p>	<p>Santa Anna gobierna sin Constitución</p>
<p>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 23 de mayo de 1856</p>	<p>señala los derechos y los deberes de los habitantes de la República, y los de los ciudadanos, entre ellos, los de petición, de reunión, de ocupar cargos públicos y voto; también consagra las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad</p>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857	consagra como derechos del hombre: igualdad, inviolabilidad de la propiedad privada, seguridad; libertad de asociación, prensa, pensamiento, circulación, enseñanza, ocupación; el derecho de petición y la garantía de legalidad
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 10 de abril de 1865	establece las garantías individuales: igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, ejercicio del culto religioso, libertad de prensa y opinión, a más de la garantía de legalidad, la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad privada

Con sólo señalar lo que contienen los textos constitucionales no es fácil percibir el tremendo conflicto que subyace en el contexto social, que lleva a la guerra civil tras la expedición de la Constitución de 1857. Las opiniones en materia religiosa no coincidían. Los conservadores consideraban que la separación de la Iglesia y el Estado y la libertad de cultos eran el punto de partida para la desintegración del ser nacional, basado en la religión católica, la lengua y la cultura. Es ésta una de las razones por las que no apoyaron el federalismo. El proyecto liberal lo que buscaba era poner fin a las bases en que se había sustentado el antiguo régimen, dando por terminada la influencia política y económica de la Iglesia en aras de la libertad individual y de conciencias, aunque muchos —o la mayoría— eran católicos.

El regreso del gobierno republicano a la capital del país en 1867 dio la victoria a los liberales; el precio pagado por tantos años de guerra civil fue alto porque la vida social y económica quedaron desarticuladas; pero el objetivo de dismantelar la base de las instituciones heredadas de la época colonial se había conseguido. Pronto se veía que la implantación del ideario liberal dejaría fuera del “proyecto nacional” a las corporaciones, no sólo las religiosas sino también las comunidades indígenas. Sin embargo, en el proceso se fueron incorporando nuevos actores al poder político y económico. El sistema federal propuesto en 1824 como opción política ante la amenaza de separación de las regiones más ricas y desarrolladas logró imponerse, fortaleciendo el poder de la Federación en detrimento de los poderes locales. El Estado nacional en un contexto como el que tenía el país en el siglo XIX, adquirió cada vez más perfiles autoritarios.

3. *Proceso inacabado*

Tal es a muy grandes rasgos el proceso para la construcción del Estado de derecho en México a lo largo del siglo XIX. El ideario se conservó con características singulares en la Constitución de 1917, constituida por tres modelos: el liberal, el central y el social. El primero, herencia del liberalismo decimonónico; el segundo de las reformas que se hicieron después de la restauración de la República y el tercero, de las demandas sociales que llevaron a la lucha armada, en las cuales los indígenas no ocuparon un lugar prioritario porque buena parte de los pueblos y comunidades habían desaparecido durante la desamortización. A estos hechos hay que agregar que a partir de los lineamientos de la Constitución de 1917 se llega a constituir un “proyecto nacional”, que tiene a la Revolución como mito fundador para la construcción del Estado nacional.

El proyecto es nacionalista y se aboca a la construcción de “una” nacionalidad mexicana que excluye a los no mexicanos de sus beneficios y no menciona a los indígenas. Sin embargo, reconoce, sin nombrarlas, las desigualdades existentes entre los diversos sectores de la población, tratando de mitigarlas a través de diversas instituciones que se conocen como el contenido social del texto. Por último, fortalece a la Federación, convirtiéndola en el eje de la ejecución del proyecto.

La Constitución de 1917 llegó a identificarse con el proyecto nacional y las modificaciones que fue sufriendo se entenderían como producto de la ejecución del proyecto, que se fue ajustando para adaptarla a las nuevas necesidades. El contenido de dicho proyecto es de tal manera amplio y en última instancia maleable, que la expresión “proyecto nacional” llegó a contener una carga ideológica que, por mucho tiempo, permitió identificar a la Revolución, a la Constitución y a sus reformas en un mismo discurso. Una característica adicional, que se desprende de su amplitud y maleabilidad, es que no tiene una ideología, propiamente dicha, ya que admite gobiernos tan diferentes como los de Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río y Miguel Alemán.

En las últimas décadas, el modelo de la Revolución entró en crisis. Por otra parte, se han producido cambios importantes en la forma en la que se ha venido entendiendo la Constitución. Entre los principales, destacan los que han sido adoptados tanto en México como en otros países de América Latina en materia económica, en derechos humanos, en par-

ticipación política y en el Poder Judicial. Estos cambios fortalecen el Estado de derecho.

En cierta forma, el nuevo modelo apunta hacia una forma diversa de entender la Constitución, que de ser un texto sobre todo político empieza a concebirse como jurídico. De alguna manera, puede sostenerse que las reformas al texto constitucional más que modificar la estructura formal del Estado de derecho, existente desde 1857, afectaron el diseño institucional con el fin de permitir una mejor protección de la Constitución, un nuevo equilibrio en la división del poder y una más amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones, en la que los indígenas conservan, hasta la fecha, una situación singular.

III. LOS INDÍGENAS EN LA HISTORIA DE MÉXICO

1. *El régimen proteccionista y la caridad cristiana*

El descubrimiento de América se produjo en un momento en que la acción de los reyes frente a los gobernados comenzaba a sufrir algunas limitaciones, las cuales se inscribían en el conjunto de las transformaciones que caracterizarían en fecha posterior al Estado moderno. Por otra parte, en las fundaciones españolas de este lado del Atlántico se implantó una política que tenía como bases el proteccionismo y la unidad religiosa, de la que España se convertiría en uno de los últimos baluartes europeos.

Como señor y monarca de las Indias correspondían al rey todos los derechos derivados del señorío y las regalías. Por otra parte, a diferencia de otros imperios, el español impuso en sus dominios la unificación del credo religioso de gobernantes y gobernados. Pero por más que el rey, en su carácter de patrono pudiera inmiscuirse en las más diversas cuestiones de la organización de la Iglesia, era ésta la otra cara de la moneda en el ejercicio del poder en las Indias. Las dos potestades marchaban juntas y sus objetivos en torno a los vasallos americanos eran semejantes.

Por lo que toca al derecho de los naturales, el 6 de agosto de 1555 el emperador Carlos y la princesa Juana, en Valladolid expidieron una Real cédula que después fue incorporada en la Recopilación de Indias, a través de la cual se dio validez al derecho que anteriormente habían tenido, y al que tenían después de la conquista, en los siguientes términos:

Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas después que son cristianos, y que no se encuentran con nuestra sagrada religión ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que nos podamos añadir lo que fuéremos servido y nos parece que conviene al servicio de Dios nuestro señor, y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tiene hecho, ni a las buenas costumbres y estatutos suyos.

Hago hincapié en esta Cédula porque es, a mi juicio, el origen de la jurisdicción del Estado con relación a la solución de los conflictos jurídicos de los pueblos indígenas. En efecto, siguiendo el texto de la Real Cédula se pusieron bajo dicha jurisdicción los miembros de la República de Indios, y en consecuencia tocaba al alcalde mayor o al corregidor de cada uno de los distritos en que se dividió la Nueva España, resolver los conflictos de dicha República. Pero, los indios por varias razones, no se sometían a la jurisdicción de las justicias distritales y por ello desde finales del siglo XVI se creó, dependiente del virrey de la Nueva España, el Juzgado General de Naturales para dirimir todos aquellos conflictos en los que una de las partes fuera indígena. A este tribunal acudían, como señala Woodrow Borah, las comunidades como tales y el indígena individualmente considerado. En el primer supuesto, pueblos y comunidades dirimieron sus conflictos de tierras y las quejas que enderezaban contra funcionarios reales y el clero; sus elecciones y asuntos de gobierno; en el segundo, el indígena, como vasallo, acudía a dirimir sus conflictos económicos, el maltrato de españoles y sacerdotes y en general todos aquellos conflictos, de mayor cuantía, que no querían someter a la jurisdicción de alcaldes y corregidores. Los asuntos de mínima cuantía eran resueltos por las autoridades de la propia República, esto es, los gobernadores y los cabildos indígenas.

El Juzgado tenía, pues, funciones judiciales y administrativas, y normalmente intervenía en los asuntos criminales entre indígenas, y no sólo cuándo éstos eran los actores; en numerosas ocasiones dictó sentencias contra los justicias distritales y los subdelegados.

2. La protección de los indios

Por la donación de las “Islas y Tierra Firme del Mar Océano” los reyes castellanos adquirieron el compromiso de evangelizar, amparar y favorecer a los naturales. Para cumplir con este compromiso, que formaba parte del mandato apostólico contenido en las diferentes bulas expedidas al tiempo del descubrimiento, los reyes dictaron miles de disposiciones en las que se reiteraba una y otra vez que las justicias eclesiásticas y seculares debían acatar la voluntad real y dar las órdenes convenientes para conseguir que los naturales fueran *evangelizados* y *bien tratados*. En todos los nombramientos de los funcionarios y oficiales reales se incluía un amplio párrafo sobre la obligación que tenían de tratar bien a los naturales y cumplir con la legislación que era dictada en su beneficio.

No fue fácil determinar cuál habría de ser la condición jurídica de los habitantes de este lado del Atlántico. En su definición se invirtieron muchas horas de eruditas y complejas discusiones, tras las cuales se les consideró “vasallos libres”, pero en una condición de “menores de veinticinco años” o “miserables”. En consecuencia, se diseñaron e instrumentaron una serie de políticas para conseguir que los naturales tuvieran un tratamiento desigual pero justo, frente a los españoles. La manera de conseguirlo fue creando instituciones que tomaron como punto de partida la necesidad de que los Indios fueran “amparados, favorecidos y sobrellevados” pero sin ser considerados iguales a los españoles. Esta desigualdad quedó plasmada en un régimen jurídico que dividía a la sociedad en dos repúblicas: la de los indios y la de los españoles. Los que conformaban la primera encontraban una serie de limitaciones para la celebración de actos jurídicos, el acceso a los oficios públicos, el uso de armas, joyas etc. No podían disponer con libertad absoluta de sus bienes raíces porque la ley ordenaba que se debían vender en pública almoneda en presencia de la justicia. Por lo que toca a sus bienes muebles, se establecieron también restricciones para la venta, de las cuales se hallaban excluidas sólo las frutas y hortalizas.

Las restricciones fueron sobre todo para los llamados macehuales ya que los indios e indias caciques fueron considerados jurídicamente como españoles. Por ello se les dieron ciertos privilegios que no se otorgaron al resto de la población indígena, entre los que destacan los de no pagar

tributo o acudir a mitas y la confirmación en la propiedad de algunas de las tierras que habían tenido.

Sin embargo, la mayor parte de la población indígena, esto es, los antiguos macehuales, vivió en reducciones y pueblos de indios en los que se buscó, por iluso que suene ahora, otorgarles condiciones adecuadas para llevar una vida en la que tuvieran poca interferencia de los españoles. Asimismo, se constituyeron cajas de comunidad, que son siguiendo a Lohman Villena, “remotos precedentes de las modernas entidades de previsión social”.

Si bien la protección de los indios fue objetivo central de la política real, no fueron éstos los únicos que contaron con instituciones de beneficencia o ayuda. También los pobres fueron asistidos por el Estado, lo que interesa destacar aquí porque desde finales del siglo XVIII se inició la modificación de la propiedad comunal, y en el siglo XIX —aunque el fenómeno es más agudo en la segunda mitad— muchos de los habitantes de las antiguas repúblicas de indios se sumaron a las clases menesterosas al ser desamortizadas sus tierras.

La caridad cristiana inspiró la creación de instituciones protectoras de los pobres, como hospicios, hospitales, casas de expósitos y de recogidas, por ejemplo. Por otro lado, se trasplantaron a América algunas de las instituciones diseñadas para el auxilio de la población urbana necesitada, como las alhóndigas y los pósitos.

La protección de los naturales y la asistencia de los pobres fue preocupación fundamental de virreyes y gobernadores en toda América. En el virreinato de la Nueva España naturales y pobres constituían más de las tres cuartas partes de la población. Los justicias debían, pues, valerse “de todos los medios que dicta la buena política,” y sólo en el caso de última necesidad de los “fueros y autoridad de sus empleos” para conseguir “el preciso abasto y provisión de los miserables indios y pobres desvalidos”, no sólo por los sentimientos de la religión sino por “sacar adelante estas gentes infelices que, aunque pobres son los que engruesan a los ricos dándoles con una mano lo que reciben con otra, y son los que enriquecen a los reynos con sus brazos para el trabajo, con sus personas para la guerra y con las contribuciones en sus consumos”.

3. *Los nuevos contenidos de la acción estatal*

Durante el periodo de gobierno de la Casa de Austria la asistencia social de los pobres que pululaban por las ciudades y la protección de los naturales fueron tareas prioritarias. Estas acciones resultaron de capital importancia para mantener la paz social en aquel conglomerado humano de tan grandes contrastes en el que, todavía al final del siglo XVIII, no se había logrado pacificar completamente a la “nación” indígena.

Sin embargo, fue la propia monarquía hispana la que sentó las bases, en el periodo borbónico, para la modificación del contenido de lo que debería ser la acción del Estado. Afiliados a las ideas ilustradas, los monarcas de esta dinastía comenzaron a reivindicar para el Estado algunas de las funciones que venía ejerciendo, sobre todo la Iglesia. La expedición de la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España en 1786 constituye el parteaguas de este proceso; desde esa fecha, la salubridad, la seguridad, la educación y el fomento de la industria se plantearon como funciones del Estado. A la par que las ciudades y las calles se embellecían, los vagos y mendigos dejaron de ser objeto de conmiseración y ayuda y se convirtieron en un estorbo. En el campo, las Cajas de Comunidad de los indios se vieron incluidas en la política de desamortización de los bienes de manos muertas. Se terminaban los tiempos de la protección de las clases desvalidas por parte de las instituciones católicas de asistencia social y el Estado emprendió, a decir de Silvia Arrom, la atención de vagos y mendigos en instituciones oficiales que crearía para tal fin, con el objeto de educarlos y hacer de ellos hombres útiles a la nación. Los indios también tendrían que integrarse al progreso; la política desamortizadora que buscaba poner en circulación tierras y bienes incluyó, por supuesto, a los de las comunidades indígenas. Por otra parte, Pietschmann ha propuesto en fecha reciente que desde tiempos de los virreyes Gálvez también se instrumentaron varias medidas para desarticular el régimen de la “caridad patrimonial con el indio miserable”. La idea era convertirlo en un vasallo útil al Estado.

4. *El régimen igualitario*

Desde antes de la Independencia la igualdad comenzó a perfilarse como uno de los pilares de las nuevas instituciones aunque sólo se pudo

abrir paso en forma paulatina. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 postuló en el artículo 24: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

A partir del 28 de septiembre de 1821, los habitantes del antiguo virreinato de la Nueva España comenzaron a ser ciudadanos “libres e iguales” en el seno de una realidad dramática que caracterizaba al país: la desigualdad cultural y económica de sus habitantes. Esto no fue la preocupación central de la época, más inclinada a la libertad de circulación de los bienes que a hacer posible la igualdad. Muchas veces se afirmó que el vehículo para transformar en forma definitiva las estructuras coloniales habría de ser la educación de todas las clases de la sociedad, pero también se dijo que la desarticulación de las primeras sólo podría lograrse poniendo en circulación la riqueza. En este contexto hay que resaltar que sólo Maximiliano se haya preocupado por las clases menesterosas, incluidos los indígenas, que no están presentes en el ideario político de otros gobernantes.

A. *La igualdad*

Desde el punto de vista jurídico era preciso delimitar el alcance de la igualdad. Como antes se vio, los textos que la consagran son: la Constitución de Apatzingán, de 1813; el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 1856; la Constitución federal de 1857 y el Estatuto Orgánico Provisional del Imperio Mexicano, de 1865.

La propuesta recogida en Apatzingán, se consolida en la segunda mitad del siglo, cuando se consolida también el ideario liberal, puesto en duda durante la Guerra de Reforma y sostenido durante el Segundo Imperio. Hay que aclarar, siguiendo a Tomás y Valiente, que en Europa la igualdad es esgrimida frente a las clases privilegiadas del antiguo régimen, pero no frente a las clases populares; en el caso de México, las clases privilegiadas son diferentes a las europeas, y todas se ubican en la República de Españoles, así que el planteamiento es diverso, porque la igualdad tenía como marco de referencia la existencia de las dos repúblicas.

La Declaración de 1776 prescribe que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos;

la Declaración francesa de 1789 afirma en su artículo 1o. que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos y que las distinciones sólo pueden fundarse en la utilidad común”. Si se miran con cuidado estos textos, la igualdad no es considerada como derecho sino como presupuesto para ejercer los derechos que se consagran. Así pues, se nace libre e igual, para ejercitar los derechos que se plasman en las Constituciones, lo que es base fundamental del Estado moderno.

En las Constituciones mexicanas, la no igualdad está más claramente establecida en las conservadoras, las cuales fijaron restricciones para el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, por no saber leer o carecer de fortuna, siguiendo el modelo de la Constitución francesa de 1791. De las federalistas, la de 1824 no se pronuncia sobre esta cuestión y es la de 1857 la primera que después de la independencia consagra los mismos derechos políticos para todos los mexicanos, siguiendo en alguna forma el modelo roussoniano. Así pues, en los textos constitucionales se consagra la igualdad de desigual manera, ya que unos establecen restricciones para el ejercicio de los derechos políticos y otros fijan sistemas de representación indirecta, a través de los cuales quedaba matizado el principio general sin necesidad de admitir públicamente los brutales contrastes sociales. En este orden de ideas, la posición de los conservadores toma su punto de partida de la propia doctrina católica que establece diferencias claras y específicas en función del lugar que cada quién ocupa en la familia, la sociedad y el Estado.

El triunfo de la revolución de Ayutla llevó al reconocimiento de los derechos civiles para todos los habitantes de la República. En adelante la calidad de ciudadano era independiente del ejercicio de estos derechos lo que tácitamente representa el reconocimiento de la igualdad; pero esta declaratoria trajo consecuencias desastrosas para los habitantes de las comunidades indígenas. La desamortización —necesaria para redistribuir la propiedad sobre bases igualitarias— desarticuló casi por completo sus formas de vida y sus estructuras comunales y de aprovechamiento de recursos naturales. Al lado de la igualdad se pregonaban las virtudes de la propiedad privada, de la cual, a pesar de las facilidades dadas por las leyes, los indios quedaron excluidos.

Las instituciones que diseñaron los reyes castellanos para la protección de los naturales comenzaron a desaparecer a lo largo de la primera mitad del siglo. A medida que cuajaba el proyecto liberal, disminuían el pro-

teccionismo y la intervención de la Iglesia y el Estado en beneficio de los indígenas y las clases desprotegidas. Tras la derrota de los franceses, la nación tomó el rumbo del laicismo y separó las jurisdicciones civil y eclesiástica. La protección de las clases necesitadas salió de la esfera de las corporaciones religiosas para entrar en la del nuevo Estado laico, que no acababa de conformarse. Los testimonios literarios dan cuenta de los inmensos contrastes que se presentaban en los núcleos urbanos del porfirismo y de la incomodidad que producían los léperos a la “gente decente”. Otras fuentes nos ofrecen la comprobación de la forma en que, al amparo de la legislación desamortizadora y de la política de colonización, fue concentrándose en pocas manos la propiedad raíz que había pertenecido a las comunidades indígenas.

Para conseguir el tan ansiado desarrollo económico se tenían que dejar de lado las instituciones que protegían a quienes habían sido considerados desiguales en la época colonial. Por otro lado, la naciente industria demandó la presencia de mano de obra, proveniente, en general de los miembros de las comunidades desamortizadas, que fueron llegando a las ciudades en busca de sustento.

B. *La jurisdicción del Estado*

Si bien la igualdad de todos ante la ley tuvo consecuencias funestas para la República de los Indios, no fue éste el único asunto que tuvo que ver con su decaimiento. El otro asunto de importancia capital es el relativo al alcance que se le dio a la jurisdicción del Estado.

Desde la época colonial se estableció que la República de los Indios no era una ínsula soberana, al margen del Estado, pero se reconoció la personalidad jurídica de pueblos y comunidades. En la Europa del antiguo régimen no todos los habitantes de un territorio estaban sometidos a la jurisdicción del rey. Los señores, la Iglesia y otras corporaciones tenían sus propios órganos de administración de justicia y ellos imponían las sanciones y las ejecutaban. El advenimiento del Estado moderno suponía la abolición de fueros y privilegios en beneficio de la jurisdicción de ese nuevo ente que llegaría a desarrollar funciones que anteriormente le habían correspondido a otros sujetos. En la Nueva España no se dieron los fenómenos de la misma manera que en Europa y el monarca fue absoluto desde el tiempo en que recibió la donación de las tierras americanas por parte de Alejandro VI.

En las primeras décadas el monarca se vio obligado a renunciar a una parte de su jurisdicción en beneficio, sobre todo de quienes conquistaron un mundo entero para sumar a sus dominios. Por otra parte, las corporaciones tuvieron siempre sus fueros y privilegios más restringidos que en la Metrópoli. Basta señalar la amplitud del Patronato y a los recursos de fuerza, para ver que el Estado tenía una amplia injerencia en los asuntos de la Iglesia, que era, con mucho, la corporación más fuerte. Los indígenas, desde mi punto de vista, no tuvieron nunca una jurisdicción propia ya que siempre estuvieron sometidos a la del monarca a través de sus órganos delegados, especialmente el Juzgado General de Naturales. Tenían un estatuto especial, pero no una jurisdicción privativa. Sólo la Iglesia, los comerciantes y los mineros tuvieron parcialmente este tipo de jurisdicción, pero la revisión de sus asuntos judiciales solía hacerse en los tres casos en un tribunal denominado generalmente de alzada, en el que participaba algún miembro de la audiencia.

Durante el siglo XIX a través de la desamortización se buscó poner en circulación los bienes de comunidad de los indios, pero no se discutió si se hallaban dentro o fuera de la jurisdicción del Estado, se daba por supuesto. Desde 1856 se otorgaron las tierras de comunidad en propiedad, para liberarlas de “las trabas indebidas” a que se hallaban sujetas y que pudieran ser arrendadas, empeñadas y enajenadas. Por diversos medios se buscó desarticular su sistema de propiedad comunal, inútilmente defendida ante los tribunales federales de la segunda mitad del siglo.

5. *El proteccionismo revolucionario*

Casi un siglo después de haberse producido la insurrección popular que precedió a la Independencia volvió a presentarse nuevamente un movimiento armado contra las instituciones establecidas. Este movimiento buscaba muchas cosas, entre otras, restituir derechos a quienes habían sido despojados durante la segunda mitad del siglo XIX, excluida la Iglesia, por supuesto. Tras la lucha armada, al elaborar el texto constitucional que había de normar la conducta de gobernantes y gobernados, se redefinieron muchas cuestiones que tenían que ver con estos grupos, sobre todo indígenas, cuya solución no pudo encontrarse en la época de los gobiernos liberales.

Para resolver esta cuestión, el constituyente hizo suyos parte del espíritu y la letra de la ley del 5 de enero de 1915 e inspirado en las

facultades que había tenido el monarca español los plasmó en el artículo 27, buscando enmendar “el error de cien años”. La fracción VI de este artículo reconocía la propiedad comunal de tierras, bosques y aguas a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que guardaran de hecho o de derecho el Estado comunal, y en su fracción VII restituyó a estas mismas corporaciones las tierras, bosques y aguas de los que hubieren sido despojadas, en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856.

El Estado que surgió de la Revolución mexicana reivindicó para sí facultades que había tenido el rey de España para intervenir en la economía y la sociedad, no sólo por razones históricas sino también por cuestiones prácticas.

Las doctrinas que inspiraron la acción de la mayor parte de los gobernantes del siglo XIX no pudieron ser aplicadas porque la realidad de los países que les dieron origen era distinta a la mexicana. Las fuerzas que confluyeron revolución obligaron a que en la conformación del nuevo país se abriera un espacio para el reconocimiento de los contrastes y la diversidad de la sociedad mexicana. El resultado se plasmó en un texto que reconoce la desigualdad sin nombrarla y otorga al Estado la capacidad para actuar en el seno de esa sociedad desigual en beneficio de la parte mayoritaria de los habitantes. A principios del siglo XX seguían siendo mayoría al igual que en “la última Nueva España”, los desiguales, esto es, en el campo los antiguos habitantes de las comunidades indígenas, y en las ciudades los “vagos” y las “clases menesterosas”.

Después de la Revolución, se comenzó a reconocer “lo indio” o “lo indígena” desde la perspectiva arqueológica y étnica. Surgieron así diversas instituciones para estudiar los testimonios arquitectónicos de las culturas prehispánicas o las características étnicas y etnohistóricas de las comunidades indígenas, respectivamente. En este contexto algunos historiadores, pero ningún jurista se ocuparon del indígena vivo, del contemporáneo.

Hacia la cuarta década del siglo XX la historiografía comienza a ocuparse del fenómeno indígena, basta señalar como ejemplo a Silvio Zavala. Por otra parte, en las visiones generales de la historia del derecho, como la de Toribio Esquivel Obregón, se indicaban algunas de las características de las culturas indígenas en el periodo colonial y las consecuencias de la inserción del indígena en una sociedad “igualitaria” durante

el siglo XIX. Sin embargo, es de hacerse notar que a los autores extranjeros sí les llama la atención el tema, quizá porque para los mexicanos ha sido difícil acercarse a esa especificidad de nuestro país que se generó hace más de quinientos años, de manera objetiva, esto es, sin prejuicios.

Al comenzar el modelo de la Revolución mexicana a dar signos claros de agotamiento, paradójicamente, se inician una serie de propuestas, entre otras jurídicas, que llevaron a la modificación de nuestra Constitución política, en cuyo artículo 4o. se reconoció, por primera vez en la historia de México la diversidad cultural de nuestro país y en fechas muy recientes se reformó nuevamente la carta magna con el fin de crear un “estatuto específico para los indígenas”.

6. *Las reformas recientes*

Ocho décadas después de haber sido expedida la Constitución de 1917, se reconoció finalmente la diversidad de los todavía numerosos herederos de las repúblicas de indios. En efecto, en 1992 se estableció, por primera vez, que el país es pluricultural, lo que no sólo no contradice el principio de igualdad, sino que admite la diversidad dándole el mismo rango a todas las culturas.

En la exposición de motivos de la iniciativa que llevó a la reforma de la Constitución en torno a esta materia, se afirmó que “el Constituyente de 1917 consciente de la deuda histórica con los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas. También reconoció que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados, sentando con ello las bases del indigenismo del estado mexicano. Así, con el fin de “reconocer diferencias y desigualdades” respetando las primeras pero rechazando las segundas, y ofrecer una base jurídica para proteger las diferencias, después de revisar el texto de una iniciativa que —se dijo— “permite afirmar —de manera inequívoca— una identidad de la nación mexicana sustentada en la riqueza cultural” aportada, entre otros, por sus pueblos indígenas, se adicionó un párrafo al artículo 4o. constitucional, considerando el hecho como “un reencuentro de la Nación consigo misma”. El texto quedó como sigue:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los 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.

Procede un comentario sobre esta modificación constitucional. Tal parece que la Constitución protege a los pueblos indígenas, pero frente al Estado se encuentran como individuos, lo que es herencia del liberalismo que le negó personalidad jurídica a la comunidad. Esto nos llevaría a pensar que lo que se buscó fue el reconocimiento de la diversidad cultural pero no el reconocimiento de un régimen no igualitario. Ante la jurisdicción del Estado los miembros de los pueblos indígenas individualmente, concurren como cualquier otro mexicano. En el mismo año de 1992 se modificó también el artículo 27 con el objeto de poner fin al reparto agrario y lograr la capitalización del campo. Finalmente, después de más de cuatrocientos cincuenta años, los herederos de la República de indios, muchos de los cuales a esa fecha eran ejidatarios, pudieron adquirir el dominio sobre la tierra que les negó el monarca español, les desamortizó el liberalismo y les restituyó el Constituyente.

Como es sabido, en 1994 se produjo en Chiapas un movimiento reivindicador de “lo indígena” que volvió a traer al terreno de la discusión esa diversidad que los liberales soslayaron, la posrevolución llevó al terreno de la antropología y el Constituyente permanente consagró en la carta magna, apenas dos años antes. Como resultado de los diversos movimientos y corrientes de opinión originados por todos los cambios ocurridos en los últimos tiempos, se hicieron nuevas reformas en materia indígena, cuyos rasgos generales reviso a continuación.

De las reformas sólo voy a dar una visión general que complete el panorama que he venido trazando. Mis compañeros las han analizado desde diversas perspectivas. Después de un largo y controvertido proceso se modificaron varios artículos de la Constitución con el fin de dar una solución “definitiva” al problema indígena, tantas veces postergado. Desde mi perspectiva, Por ser un artículo de tipo reglamentario, como es el caso del 3o., el 115, el 122 o el 123, las modificaciones sientan bases para que cada uno de los estados de la Federación resuelva “su” problema indígena, pero en forma muy acotada. Ésta es la característica de tal tipo de artículos, son en sí mismos una reglamentación y no solamente una prescripción. Suelen elaborarse en temas controvertidos en los que

la Federación marca la pauta, dejando poco margen de acción a las entidades federativas o a los municipios.

Por lo que toca a las reformas, se adicionaron dos párrafos al artículo 1o., con el fin de evitar cualquier discriminación por razones étnicas, entre otras. Se reformó el artículo 2o. para sustituir al párrafo primero del artículo 4o. y tratar de delimitar qué son los “pueblos y comunidades indígenas” y cuáles son sus derechos dentro del marco general de la Constitución, dejando a las entidades federativas las especificidades del caso particular. A la manera de Carlos V reconoce sus propios sistemas normativos, pero acota la aplicación ya que quedan sujetos a los principios generales de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. En el mismo orden de ideas, fija una validación por parte de la justicia ordinaria, a las decisiones de sus órganos de solución de conflictos, que será determinada por la ley y les otorga una suerte de preferencia en el disfrute de los recursos naturales de los lugares en los que se encuentran asentados. Vale la pena destacar que en la fracción VIII del apartado A, se les garantiza plenamente el acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, siempre dentro del marco de la Constitución; en esa misma fracción se prescribe que son entidades de interés público. Al final del apartado B se establecen las reglas para que se destinen partidas suficientes en los estados y municipios para dar cumplimiento al contenido del artículo, y se ordena que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

La reforma que se hizo al artículo 18 fue con el fin de que los sentenciados puedan purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, para estar en posibilidad de reintegrarse a la comunidad como forma de readaptación social. Finalmente, en el artículo 115, a la fracción III se le adicionó un párrafo en que se permite a las comunidades indígenas, coordinarse y asociarse, dentro del ámbito municipal, en los términos que marquen las leyes.

No me toca decidir si con estas reformas se resuelve o no se resuelve el problema indígena. En el orden de ideas de lo que se ha venido exponiendo, sólo querría destacar que se encuentran dentro de algunas de las líneas fundamentales del Estado de derecho, la jurisdicción del Estado y la supremacía constitucional, que se reitera en numerosas ocasiones a lo largo de los textos reformados.

IV. COROLARIO

Para terminar, quisiera regresar al tema con el que empecé esta exposición: el Estado de derecho. De lo que se lleva dicho, nadie podrá dudar que en México la construcción de este tipo de Estado desde el punto de vista formal, ha tenido un desarrollo lineal. Salvo un par de años en que Santa Anna gobernó sin constitución, siempre hemos estado regidos por una carta fundamental, en cuyo articulado se encuentran los tres elementos básicos del Estado de derecho, aunque el control de la constitucionalidad es más tardío. El problema entre nosotros ha sido la eficacia, esto es, al modelo le hace falta afianzar sus elementos, la división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad.

Por lo demás, algunos autores sostienen que para que funcione un Estado de derecho es preciso que existan los siguientes componentes: un énfasis muy acusado hacia el imperio de la ley, que se expresa a través del constitucionalismo y el respeto a los procedimientos; la presencia de fuertes cuerpos intermedios que defiendan el imperio de la ley, esto es cuerpos de la sociedad civil que reaccionan en defensa de la constitución; los tribunales; el debido proceso legal; asociaciones políticas fuertes, tales como partidos políticos y grupos de interés; la separación institucional del poder al interior del Estado y desde luego un poder judicial independiente, como último punto un equilibrio entre las autoridades nacionales y locales, o sea, que ninguna de ellas debe ser dominante. Otros autores adicionan a los elementos o componentes anteriores, uno más, ya que afirman que el Estado de derecho no puede tener eficacia en el seno de una sociedad de pobreza generalizada, y profunda desigualdad.

En el caso de las comunidades indígenas, al margen de cuál sea la forma en que las leyes de las entidades federativas desarrollen las bases que prescribe el texto constitucional, una de las características que han tenido es que han vivido en la pobreza. En esas condiciones, la aspiración de que predomine en ellas el Estado de derecho desborda la discusión sobre el alcance de sus derechos, que no por ello debe soslayarse, como se demostró esta tarde.