

# Constitución y derechos de la etnia maya en Yucatán\*

Geofredo Angulo López

*La idea de una sociedad justa lleva aparejada la promesa de emancipación y dignidad humana. El aspecto distributivo de la equiparación jurídica y de igual trato jurídico, es decir, la justa distribución de las compensaciones sociales, no es sino resultado del sentido universalista de un derecho que tiene por fin garantizar la libertad e integridad de cada uno. En una comunidad jurídica nadie es libre mientras la libertad de unos haya de pagarse al precio de la opresión de los otros. La igual distribución de los derechos sólo puede ser consecuencia de la reciprocidad del reconocimiento de todos como miembros iguales y libres.*

JÜRGEN HABERMAS

SUMARIO: 1. Cuestiones preliminares 2. Análisis del artículo 2º reformado de la Constitución Política del Estado de Yucatán 3. Análisis del artículo 7 bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán 4. Análisis de las demás omisiones que presentan la reforma en materia indígena 5. Conclusión

## 1. CUESTIONES PRELIMINARES

Luego de un largo proceso de discusión y aprobación, finalmente el 11 de abril de 2007 se publicó en el *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, en decreto número 755, las adiciones y reformas contenidas en los artículos 2º, 7 bis 28, 30 y 95 bis a la Constitución

local yucateca, en referencia principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales de la etnia maya en nuestra unidad.

La evidente intención de dichas reformas y adiciones fue el cumplimiento de una obligación pendiente con toda contumacia por parte de la

*Geofredo Angulo López. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Yucatán, Maestría en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Modelo, candidato a doctor en Derecho por la Universidad de Jaen, Andalucía, España. Ha tomado cursos entre los que destacan: Especialización en Derechos Humanos; Estado de Derecho y Derechos Humanos; Democracia y Derechos Humanos del Programa Regional de Apoyo a la Defensoría del Pueblo en Iberoamérica, Federación Iberoamericana del Ombudsman, Universidad de Alcalá, España (2006-2007); Derecho de Gentes a los Derechos Humanos, Universidad Complutense de Madrid, Escorial (2003). Es funcionario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, docente e investigador de la Universidad Mesoamericana de San Agustín.*

\* Artículo escrito por el autor en noviembre de 2007, en Mérida, Yucatán.

legislatura yucateca, es decir, la adecuación de la norma fundamental en el estado a la Constitución Federal en lo dispuesto por su artículo segundo, que desde el año 2001 ordenaba a las constituciones y leyes de las entidades federativas lo siguiente: *"reconocer y regular los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como para aplicar sistemas normativos propios, elegir autoridades para el ejercicio de formas de gobierno interno, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan, elegir en los municipios con población indígena representantes ante los ayuntamientos, acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, y, en especial, establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público"*. Más adelante se hará mención a los demás derechos que el referido artículo 2° de la CPDEUM consigna en beneficio de los pueblos indígenas.

En Yucatán, a diferencia de otras entidades federativas, la población

maya constituye no una minoría sino una comunidad mayoritaria, poseedora de características antropofísicas, lingüísticas, de usos y costumbres y, en general, de una cosmovisión integral que si bien se ha mantenido a pesar de siglos de estigmatización y agravios, es indiscutible que bajo estas condiciones asociadas a los efectos inevitables a la globalización de nuestros tiempos, ha producido una cada vez más alarmante pérdida de la identidad cultural de los integrantes de la etnia.

Aunadas estas circunstancias al estado de pobreza, marginación, carencia de acceso a oportunidades de desarrollo sustentable, depredación de los recursos naturales de su entorno y prácticamente nula oportunidad de acceso a la justicia por parte de las instituciones de procuración y administración en la materia, resulta más lacerante el prolongado desacato sostenido durante más de seis años por el legislador yucateco, para el reconocimiento y protección de los derechos indígenas en el estado. Sin embargo, de un minucioso análisis del texto publicado por el decreto 755 al que antes hicimos mención, lamentablemente tenemos que concluir que la reforma, lejos de garantizar plenamente las prerrogativas de los pobladores indígenas en Yucatán, constituye en muchos sentidos un nuevo atentado contra sus



derechos consignados en la Carta Magna, como pasará a exponerse.

## 2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 2° REFORMADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN

En el primer párrafo contiene lo que podría denominarse una "cláusula formal de igualdad".<sup>1</sup> Dicha cláusula copia casi íntegra del párrafo tercero del artículo 2° de la Constitución Federal, expresa, a *contrario sensu*, un mandato que contiene una prohibición de discriminación. El texto del párrafo es el siguiente:

*Queda prohibida toda discriminación por raza, origen étnico o nacionalidad, género, edad, condición física, social, económica o lingüística, preferencias, filiación, instrucción, creencia religiosa, ideológica, política o cualquier otra que menoscabe la dignidad humana, los derechos y libertades de las personas.*

Podemos ver cómo algunos de los criterios que enumera el párrafo segundo del artículo en cuestión, se encuentra adecuado con los principios recogidos en varios documentos internacionales de derechos humanos. Otros fueron redactados con cierto contenido de ambigüedad, como por ejemplo el término "preferencias". Normalmente, la cláusula de este tipo se refiere a "preferencias sexua-

les", pero el legislador yucateco omitió inexplicablemente la referencia "sexual", con lo cual puede verse un concepto vago e impreciso. Esto nos podría llevar a hacernos varias cuestiones, como por ejemplo, ¿cuáles son las preferencias relevantes para el mandato de no discriminación?, ¿cualquier diferenciación en cualquier tipo de "preferencia" podría suponer una violación constitucional?<sup>2</sup> Por otra parte, ¿se podrá discriminar a una persona por su buena o mala condición física?, en este sentido no se configura el caso de discriminación por razones de salud, ¿qué significa instrucción?, ¿la no discriminación por origen étnico o nacionalidad, significa que deben ser tratados de la misma manera los nacionales, los extranjeros y los de origen étnico? Así por ejemplo, al final de la cláusula se refiere a la "dignidad humana", pero no la define. Estos términos abstractos y ambiguos tendrán que ser progresivamente concretados y dotados de sentido y claridad por los intérpretes de la Constitución.

Que sea necesario precisar el sentido y alcance de sus contenidos posibles no implica que esos conceptos sean superficiales o innecesarios; por el contrario, justamente por su deliberada amplitud pueden generar una actividad hermenéutica muy generosa en cuanto a la protección contra la discriminación.<sup>3</sup> Sin embargo, con todo y la ambigüedad de esos

términos consideramos positivo que la Constitución yucateca contenga una "cláusula de no discriminación", pues significa uno de los avances más importantes de la reforma indígena, aunque no se refiera en sentido estricto a la problemática de la etnia maya, al igual que representa una gran oportunidad que tiene el Estado de contribuir al desarrollo de una cultura de igualdad real de oportunidades y de trato entre las personas. Es importante señalar que esperemos pueda darse en lo futuro una reforma al citado artículo con la inclusión de una "cláusula de igualdad material"<sup>4</sup> que obligue al legislador yucateco a emprender una revisión profunda de toda la legislación, de forma que vaya

aplicando los criterios genéricos descritos en el artículo 2° para detectar las leyes que los vulneren, con la finalidad de llevar a cabo la adecuación de la misma al marco constitucional local.

Así mismo, el penúltimo párrafo del artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Yucatán señala: "Se establecerá un organismo que definirá, ejecutará y evaluará las políticas públicas que garanticen la vigencia de los derechos del pueblo maya y de las comunidades indígenas de otras entidades federativas que se encuentren transitoria o permanentemente en territorio estatal, en los términos de las disposiciones legales aplicables".





Esta disposición, desde nuestro punto de vista, es absolutamente contraria al espíritu de libre determinación en un marco constitucional de autonomía, previsto por la Constitución Federal para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. La experiencia en la creación y funcionamiento de organismos públicos intermediarios entre el suministro de políticas públicas y el acceso a las mismas por parte de sus beneficiarios, genera una justificada desconfianza de parte de los defensores de los derechos de las etnias, ya que los organismos de este tipo, por lo general, se han manifestado como instrumentos asistencialistas o de control que acaban pervirtiendo sus fines.

Además, es de subrayarse que en la Constitución Federal no se consideran ni remotamente este tipo de instituciones creadas por el poder público a su exclusivo arbitrio, y, por el contrario, en el primer párrafo del apartado B del multicitado artículo segundo de la Carta Magna, la Federación, los estados y los municipios quedan obligados en los siguientes términos:

Para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los



derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán de ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Es decir, que la participación de las propias comunidades indígenas en el diseño y operación de instituciones y políticas públicas, es una obligación constitucional que, cuando menos por el texto del citado penúltimo párrafo del artículo en cuestión, no se contempla en la legislación yucateca cuando dicho párrafo previene el establecimiento de un organismo rector en la materia. Por lo que sabemos, aunque no se ha aclarado oficialmente, el llamado Indemaya, por el decreto 782, publicado en el *Diario Oficial del Estado* del 5 de julio de 2007, se reformó con la intención de que se considerara el organismo referido, sin que dicha decisión pueda considerarse como una forma de cumplimiento válido de la disposición de que se trata ya que en la reforma constitucional se habla de crear un organismo, no de modificar uno existente, y además, ni para la creación del Indemaya ni para su reforma se contempló en modo alguno la participación conjunta del pueblo maya, por lo que se reitera que el organismo en cuestión es un pendiente del poder público del Estado desde la fecha límite que

la reforma constitucional ordenaba para su creación, es decir, el 12 de octubre de 2006.

Lo más sorprendente es la nula difusión que ha tenido todo este tema y el poco interés que parece haber despertado entre los grupos políticos y la sociedad organizada con lo que las cosas no parecen caminar hacia una realización efectiva de los derechos indígenas, ceñida a los textos constitucionales que debieran ser su fuente insalvable.

Pero nuevamente debemos lamentar que, cuando menos en forma pública, no se ha dado a conocer ningún proyecto sobre el tema, por parte de autoridad alguna.

### 3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 7 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN

La Constitución Federal en el apartado A, fracción quinta del artículo 2º multicitado, reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas la autonomía para "conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución". La fracción séptima del propio apartado, por su parte, señala como otro derecho de las propias comunidades indígenas: "elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos". Sin embargo, sin que exista alguna razón para ello, el artículo 7 bis que se



adicionó a nuestra Constitución local en el cual presuntamente se trata de reflejar los derechos reconocidos por nuestra Carta Magna para los integrantes de los pueblos indígenas, es absolutamente omiso en cuanto a las prerrogativas contenidas en las disposiciones acabadas de transcribir, las cuales son de obvia trascendencia y su falta de inclusión produce inclusive sospechas de intereses aviesos que se privilegian por encima de los que deben ser protegidos. Decimos lo anterior porque ha sido objeto de denuncia reiterada entre las comunidades indígenas de nuestro estado, la presencia de acaparadores de tierras que, aprovechando la pobreza y falta de organización adecuada entre los integrantes de los ejidos que pueblan nuestro territorio, han logrado desposeer a las comunidades de grandes extensiones de sus dominios, aparentemente con el fin de dedicarlos a proyectos que no propenden ni a la conservación ni mucho menos a la mejora del hábitat natural de la entidad. En este sentido el legislador yucateco deberá propiciar, a la brevedad posible, una nueva reforma constitucional que tienda a reforzar el derecho fundamental de los mayas sobre su hábitat y la integridad de sus tierras.

No menos podemos señalar de la garantía que la Constitución en el artículo 7 bis para que en los municipios con población indígena, los

integrantes de dicha población puedan elegir representantes ante los ayuntamientos. Siendo tal prerrogativa una magnífica realización concreta del principio democrático, resulta retardatario por parte del legislador yucateco que simplemente haya hecho caso omiso de la disposición de referencia, especialmente cuando en todos los municipios del estado de Yucatán tendría aplicación dicha norma ya que, como es sabido, nuestra población indígena es mayoritaria en la entidad. No cabe decir otra cosa, sino que es una necesidad inexorable la adecuación constitucional respectiva, si en efecto existe la intención de dar vigencia en nuestra entidad a los principios de la Constitución Federal en materia indígena.

#### 4. ANÁLISIS DE LAS DEMÁS OMISIONES QUE PRESENTA LA REFORMA EN MATERIA INDÍGENA

Aunque los mencionados artículos 2° y 7 bis, así como los numerales 28, 30 y 95 bis de la propia Constitución del Estado de Yucatán contienen una amplia enumeración de prerrogativas en favor del pueblo maya, no encontramos disposiciones que sí están previstas en el artículo 2° de nuestra Carta Magna y que son de carácter tan básico que podría pensarse que sin ellas todo lo que la Constitución local ahora prescribe resultaría inviable, como pasaremos a exponer.

- a) La fracción primera del apartado B del artículo 2° de la Constitución Federal, en su parte final, obliga a las autoridades municipales a determinar, equitativamente, asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas deberán administrar para fines específicos, entendiendo por dichos fines, conforme al propio texto constitucional, el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. Aunque la Constitución Yucateca habla de los mismos fines, en ningún momento se refiere a asignaciones presupuestales de administración directa por parte de las propias comunidades; por ello decimos que sin los recursos adecuados a disposición de los beneficiarios directos, la normativa relacionada parece sólo una expresión de buena voluntad.
- b) Aunque la reforma constitucional yucateca hace un enfoque especial en la educación del pueblo maya, haciendo hincapié en su carácter necesariamente intercultural y bilingüe, por circunstancias que quedan sin explicación, parece ignorar el contenido de la fracción segunda del apartado B del artículo 2° de la Constitución Federal, que para garantizar e incrementar tal educación, específicamente

la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media y superior, obliga a la Federación, los estados y los municipios, a establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles, así como a definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.

Siendo incuestionable que el proceso educativo es el medio para obtener el desarrollo integral de un pueblo, resulta increíble que en la reforma que se comenta el legislador yucateco sea omiso en forma tan abierta, dejando sin un contenido directo a la legislación secundaria para la aplicación de las prerrogativas que hemos referido y que se encuentran consignadas en la Constitución Federal, con lo cual parece tratar de motivar su desatención en vez de su cumplimiento puntual.

- c) Nuevamente el artículo 2° apartado B, fracción III de la Constitución Federal, en su parte final, ordena a las mismas autoridades antes señaladas el apoyo a la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil. ¿Por qué en una entidad donde su población

infantil indígena presenta elevadísimos índices de desnutrición, se efectúa una reforma constitucional en la materia y el legislador simplemente se olvida de una disposición como la anterior? Es una pregunta que no tiene respuesta, pero que en conjunto con las demás omisiones que hemos venido señalando podría hacer nos pensar que en Yucatán más que una reforma, lo que se dio fue una contrarreforma, porque habiendo dejado transcurrir seis años la legislación yucateca para adecuar sus disposiciones a la Constitución Federal, se pensaría que cuando por fin dicha adecuación se logra, se daría en términos que ampliaran significativamente la cobertura, protección o reconocimiento, de los derechos del pueblo maya en Yucatán, pero como vemos, antes al contrario, en cuestiones que pueden considerarse claves o fundamentales nuestro legislador acusa una negligente omisión que sorprende.

d) Aunque pudiéramos decir muchas más cosas al respecto, concluiremos con una muy señalable omisión que nuevamente hallamos en la reforma constitucional local, y que confirma la sensación de la falta de compromiso del legislador yucateco para con el cumplimiento de la Constitución Federal.

El penúltimo párrafo del multicitado artículo 2° de la Constitución Federal, refiriéndose a su ya citado apartado B, establece:

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

Esta disposición está vigente y por lo tanto es de cumplimiento obligatorio desde el año 2001. Desde entonces la legislatura y los ayuntamientos de Yucatán han incurrido en un continuo desacato al no establecer ninguna partida específica en los presupuestos de egresos que durante todo ese lapso se han aprobado. Y como colofón, por supuesto, al hacer la reforma que hemos venido comentando, tampoco se incluye una disposición correlativa, en perjuicio una vez más de los intereses que supuestamente se tratan de privilegiar.

## 5. CONCLUSIÓN

En definitiva, la reciente reforma a la Constitución yucateca, supuestamente para adecuar nuestro máximo



cuerpo normativo local a la Constitución Federal en materia indígena, por sus deficiencias y omisiones, es un instrumento opuesto a sus fines que infortunadamente, aun sin poner en entredicho la intención de sus autores, solamente da continuidad a la manifiesta negligencia legislativa y de políticas públicas que ha caracterizado al poder público en Yucatán en la materia. Las autoridades actuales todavía pueden considerarse ajenas a la presente crítica, pero para justificar la representatividad democrática que ostentan, tendrán que tomar medidas urgentes para modificar el tradicional estado de las cosas que respecto del pueblo maya se ha sostenido en Yucatán, y queremos creer que con una voluntad decidida en tal sentido, todos los señalamientos que aquí se han efectuado y los que hemos dejado pendientes, serán pronto superados.

#### NOTAS

- 1 Al respecto véase, CARBONELL, MIGUEL "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", en CARBONELL, MIGUEL; PÉREZ PORTILLA, KARLA (Coords), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 15.
- 2 Al respecto véase, CARBONELL, M., *Op. Cit.*, p. 16.
- 3 Al respecto, CARBONELL, MIGUEL, "Una ley para el México del siglo XXI", en *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2004, segunda reimpresión, 2006, p. 15.
- 4 *Idem.*