

La desprotección jurídica de las tierras y territorios de los pueblos indígenas

Bárbara Zamora López

Antecedentes del artículo 27 constitucional

El artículo 27 como parte de la Constitución Política promulgada en 1917, tuvo su origen en la lucha armada iniciada en el año de 1910. Es decir, la Constitución de 1917 tuvo su sustento filosófico y jurídico en el movimiento social revolucionario que fue eminentemente campesino, y una de las condiciones para poner fin a la revolución fue el reconocimiento del derecho constitucional de los campesinos a tener tierra y los medios necesarios para hacerla producir, la cual fue considerada como propiedad social y por lo mismo debía tener un *status* jurídico especial.

Los principios agrarios de la Revolución de 1910, convertidos en norma jurídica fundamental con la Constitución de 1917, fueron anulados con las reformas salmistas al artículo 27 constitucional. Bajo el argumento de que ya no hay tierra repartible se dio por terminado el reparto agrario; bajo el argumento de que se vendían tierras ejidales se legalizaron esas ventas; bajo el argumento de que la capitalización del campo dependía de la inversión privada se autorizó a las sociedades mercantiles para comprar y administrar tierras y para que estas compras de tierra se pudieran realizar, se suprimió el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible a la tierra ejidal y comunal; con el argumento de dar seguridad jurídica a la tenencia de la



Mano sembradora de vida.

tierra se implemento el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), con el cual se ha conseguido exactamente lo contrario, es decir una gran inseguridad jurídica y conflictos por la posesión de la tierra. Esta reforma tiende hacia una constitución de corte individualista.

Contexto de la contrarreforma salinista

El sector rural mexicano cuya crisis estructural se ha prolongado por muchos años y que se refleja en la disminución progresiva y permanente de la producción agropecuaria y forestal, fue el argumento que el gobierno encontró más sólido en materia económica para dar paso a las reformas constitucionales del artículo 27.

En el fondo, los cambios constitucionales en este sector son acordes con los objetivos de la política económica neoliberal encaminados a dar participación a los agentes económicos en las diferentes ramas de la economía, renunciando con ello el gobierno a la rectoría económica que por mandato constitucional tiene.

Es en este marco de las reformas económicas emprendidas por el gobierno que se dan los cambios constitucionales. Cabe aclarar, sin embargo, que los argumentos de tipo económico de la iniciativa presidencial para reformar el artículo 27 constitucional, estaban implícitamente acompañados por el pleno conocimiento de la situación política prevaleciente tanto en las instancias responsables para su aprobación como de las fuerzas campesinas para su aceptación.

De esta manera se presentaron únicamente los síntomas de las crisis agropecuaria y forestal, pero no se señalan sus causas reales. Por otro lado, la dispersión del movimiento nacional campesino no permitió la discusión amplia y participativa de los productores para llevar a cabo las reformas en el sentido de un radical cambio para beneficiar a la gran mayoría de éstos. Así, el interlocutor válido (para el gobierno) del movimiento campesino pudo ser convencido de las "bondades" de las reformas constitucionales. Sumado a la decisión de la mayoría de representantes en las legislaturas federal y estatales, los cambios constitucionales se realizaron sin problema.

problemática actual

Antes de las reformas, los problemas de tenencia de la tierra que enfrentaban ejidos y comunidades eran: falta de resoluciones presidenciales a sus solicitudes de dotación, ampliación, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, algunos con más de 50 años de trámites; resoluciones presidenciales sin ejecutar, es decir la entrega física de la tierra no se ha hecho porque están en posesión de otros campesinos o porque los terratenientes afectados se oponen a la entrega por medio de artimañas jurídicas o por la violencia a través de sus pistoleros; resoluciones mal ejecutadas significa que se entregan tierras que no corresponden a las señaladas en la resolución; falta de planos definitivos, lo que provoca conflictos de linderos con otros ejidos y comunidades; sobre posición de planos, lo que significa la entrega de tierras a dos o más poblados distintos; entrega "virtual" de tierra o las que se realizan en actos políticos para el lucimiento del funcionario que la hace, sin documentos que acrediten la propiedad a los campesinos y sin la certeza de que esa entrega sea definitiva, en virtud de que las mismas tierras se vuelven a entregar en un nuevo acto político a otros campesinos. Toda esta situación de absoluta irregularidad jurídica significa la violación del estado de derecho en perjuicio de indígenas y campesinos y crea problemas jurídicos, sociales y económicos en el campo.

A toda esta situación de desorden jurídico se debe agregar ahora los problemas que han originado las reformas salinistas, que van desde resoluciones ilegales del Tribunal Superior Agrario hasta conflictos internos en ejidos y comunidades por la aplicación del PROCEDE. En efecto, la reforma salinista no resolvió la crisis en el campo porque ésta no proviene del *status* jurídico de la tenencia de la tierra sino de falta de inversión en infraestructura, asistencia técnica, insumos, comercialización, subsidios, etc., pero lo que sí hicieron estas reformas fue aumentar y agudizar los problemas de tenencia de la tierra, ya de por sí difíciles y complejos.

Por otro lado, la implementación del PROCEDE ha ocasionado una serie de problemas internos en ejidos y comunidades, toda vez que se trata de un programa de *titulación individual* de la tierra, ignorando la *organización colectiva* de indígenas y campesinos, imponiéndoles este programa pasando por encima de su asamblea y ocasionando con ello

conflictos de linderos con otros poblados y conflictos familiares por las parcelas.

Independientemente de las declaraciones demagógicas y las soluciones simplistas de los secretarios de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el problema de la tierra para los campesinos sigue siendo motivo de lucha y generador de conflictos armados y no armados que necesariamente tendrán que resolverse suprimiendo la propiedad privada como derecho absoluto e imponiéndole las modalidades que dicte el interés público, como lo señala el propio artículo 27 constitucional. Con una nueva reforma a este artículo que termine con el sentido individualista y la libre circulación mercantilista de las tierras ejidales y comunales y vuelva a reconocer los derechos jurídicos y políticos que ahora se les niegan, con normas de carácter tutelar para la defensa de sus derechos colectivos.

Legislación específica para comunidades indígenas

Existe la necesidad urgente de un marco jurídico para los pueblos indígenas que reconozca y proteja sus derechos colectivos en los diferentes aspectos de su vida en común. La falta de una ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 4o. constitucional, así como lo abstracto de las disposiciones en él contenidas, hace sumamente difícil la eficacia de los derechos que se reconocen a los diversos pueblos indígenas de nuestro país, en cuanto a sus recursos naturales y sus formas de organización social económica, política y cultural. Sus prácticas jurídicas para resolver sus conflictos internos. También es necesario la reglamentación del último párrafo de la fracc. VII del artículo 27. Sin embargo, este no es el único problema, existe una gran incongruencia jurídica en cuanto a las leyes que se aplican a las comunidades indígenas, en lo que se refiere a la tenencia de la tierra. En efecto, la aplicación de la ley agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, a las tierras comunales es un error jurídico, ya que esta ley se aplica indistintamente a ejido y comunidad, por no existir una específica que regule las tierras de régimen comunal; cabe señalar que el ejido y la comunidad son dos figuras diferentes desde el punto de vista jurídico e histórico y, por lo tanto, debieran tener un régimen normativo distinto.

Remitiéndonos a los antecedentes de la comunidad, tenemos que su origen se encuentra en la pre colonia en la figura del *calpulli*, que era una unidad político social y, su tierra, el *calpullali*, la unidad económica, en virtud de que la tierra constituía la principal fuente de riqueza y dominio. En el *calpullali* siempre prevaleció una propiedad colectiva de la tierra con derechos individuales de usufructo.

Consumada la conquista española sobre los aztecas, la tenencia de la tierra tuvo modificaciones sustanciales. En primer lugar, fue necesario para los conquistadores justificar la apropiación de áreas que antes poseían y dominaban los indígenas. Como desde el punto de vista jurídico no tenían suficientes argumentos en su favor, optaron por esgrimir el derecho de conquista para apropiarse de las mejores tierras. Esto fue complementado con las encomiendas, mediante las cuales los españoles mantuvieron el control político y económico sobre los indios.

Dos maneras de formalizar la posesión agraria durante la colonia fueron las "mercedes" y el otorgamiento virreinal de tierras, solicitadas por las comunidades. Mientras mediante las mercedes se entregaba la tierra y los títulos de propiedad a los españoles, para los indios el otorgamiento virreinal era sólo una formalización puesto que de hecho los indígenas tenían la posesión de las tierras. Una vez otorgados los títulos virreinales, las tierras cubiertas por pasto para la cría de ganado no se podían enajenar; cabe aclarar que la posesión formal del título virreinal tenía la finalidad de proteger a las comunidades contra los despojos por parte de los españoles.

En cambio, el ejido es un concepto moderno que se refiere a la tierra dotada a un núcleo de población que carece de ella. Los ejidos (antes de las reformas al art. 27) se constituían con tierras que eran propiedad de la nación o con tierras de propiedad particular afectadas para tal fin.

Mientras que la comunidad tiene un derecho y/o la posesión de sus tierras, desde tiempos inmemoriales, las tierras ejidales tienen su origen y reconocimiento jurídico en la dotación o ampliación a través del procedimiento respectivo; es decir, el reconocimiento de los bienes comunales se da cuando la propia comunidad solicita dicho reconocimiento y titulación de sus bienes, y al ejido cuando a los solicitantes se les dota de tierra, quiere decir que la diferencia está en que al ejido se le otorga un derecho sobre unas tierras y a la comunidad se le reconoce ese derecho sobre sus propias tierras.

Partiendo de esta diferencia fundamental, es necesario que los pueblos indígenas tengan su propio régimen jurídico, que debe ser distinto al del ejido y, por lo tanto, la ley agraria, en este caso, no debe aplicarse por igual a estas dos figuras jurídicas. Respecto a las incongruencias jurídicas, es importante destacar sólo algunas de las contradicciones entre la ley agraria y el artículo 27 constitucional, así como con el convenio 169 de la OIT.

Como se sabe, el artículo 133 de nuestra Carta Magna, prevé que los tratados celebrados por nuestro país y aprobados por el senado serán Ley Suprema de toda la Unión. En este caso se encuentra el convenio 169, por lo que las normas que en él se establecen respecto de la tierra de las comunidades indígenas deben respetarse y aplicarse junto con la constitución; sin embargo, esto no sucede así y, por el contrario, la ley agraria prevé disposiciones en franca contradicción con lo que ordena el propio artículo 27 y el convenio 169.

Un ejemplo de ello es el hecho de que en el artículo 27 fracción VII, se establece que "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas", entendiéndose por ley la reglamentaria del artículo 27, en este caso, la agraria. Pero la susodicha ley, lejos de proteger la integridad de las tierras comunales, establece un proceso de individualización de la propiedad comunal y ejidal, a través de la titulación individual de la tierra y la enajenación de la misma, así como con la celebración de contratos mercantiles para otorgar el usufructo a terceras personas, y a través de la asociación con sociedades mercantiles, aportando la tierra para tal fin; todo esto trae como resultado la pérdida de sus tierras o el desmembramiento de ellas. Esta situación también está en contradicción con el artículo 7 del convenio 169, que señala que los pueblos deben tener derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que respecta y atañe al proceso de desarrollo en la medida que afecte sus vidas, creencias, instituciones y las tierras que ocupan o utilizan.



*La dualidad:
sembrador-artesano
(maestro albañil).*

Por lo anterior, debe reformarse el artículo 27 constitucional para rescatar el espíritu original del constituyente de 1971, para que exista congruencia jurídica en toda la legislación aplicable al campo y particularmente a los pueblos indígenas. La reforma al artículo 27 deberá contemplar:

1. **La protección de la tierra y territorio de los pueblos indígenas.**
2. **La inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de las tierras ejidales y comunales.**
3. **La personalidad jurídica de las áreas autónomas como ente territorial y forma de organización jurídica y administrativa.**
4. **La incorporación de las normas del Convenio 169 de la OIT en la legislación agraria.**
5. **El acceso a la tierra a mujeres y hombres que carezcan de ella, a través de la dotación y la ampliación.**
6. **El fraccionamiento de latifundios para satisfacer las necesidades agrarias y la prohibición a las sociedades mercantiles y a los bancos para que sean propietarias de tierras.**
7. **El reconocimiento de las comunidades de hecho.**
8. **La restitución de tierras, bosques y aguas a los pueblos indígenas.**
9. **La reducción del límite de la pequeña propiedad y su unificación para no privilegiar ningún cultivo en cuanto a superficie.**
10. **Declaración de nulidad de los contratos de compraventa de tierras comunales y ejidales.**
11. **El aprovechamiento y conservación por parte de los pueblos indígenas de los recursos naturales existentes en sus territorios.**
12. **-La realización de un censo agrario con la participación de todos los involucrados en el régimen de tenencia de la tierra, especialmente los indígenas, en coordinación con los funcionarios correspondientes.**
13. **El disfrute en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.**
14. **La resolución del rezago agrario conforme a lo que establece el artículo 3º transitorio de la Ley Agraria y la fracción X del artículo 27 anterior, vigente para los expedientes en trámite, lo que implica sentencias favorables a los solicitantes de tierra, invariablemente.**
15. **El establecimiento de un fondo para gastos judiciales en los tribunales agrarios.**
16. **La regulación del aprovechamiento a través de concesiones de recursos naturales existentes en territorios indígenas que deberán contar con la aprobación de las autoridades autónomas de más alto nivel y de asambleas calificadas de las comunidades involucradas.**

En este contexto, los acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena firmados entre el gobierno federal y el EZLN son de gran importancia porque van a generar una legislación específica para las comunidades y pueblos indígenas tanto a nivel constitucional como en las leyes secundarias.

Los acuerdos de San Andrés

Después de varios meses de intensas y difíciles negociaciones, el 16 de febrero de 1996, se firmaron los acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal. Las partes convinieron en que la Comisión de Concordia y Pacificación, con base en los acuerdos elaborara la iniciativa de reforma constitucional que elevaría a rango de Ley Suprema los derechos de los pueblos indígenas. Dicha propuesta fue elaborada por la COCOPA y aceptada en todos sus términos por el EZLN, no así el gobierno federal que la rechazó y presentó su propia propuesta, la cual no respeta ni el espíritu ni la letra de los acuerdos de San Andrés, poniendo en riesgo, una vez más, el proceso de paz. La contrapropuesta gubernamental utiliza los mismos conceptos que la COCOPA, sin embargo, en las precisiones que se hacen en cuanto al ejercicio de los derechos que se pretende reconocer impone una serie de limitaciones y candados que tienden a nulificar esos derechos. Por otro lado, adolece de muy serios errores de técnica jurídica como subordinar el texto constitucional a leyes secundarias, lo cual es contrario al más elemental principio jurídico de jerarquización de las leyes, que otorga supremacía absoluta a la Constitución. Por otro lado, otorga derechos de los que hoy todos los mexicanos formalmente ya gozamos y se anulan otros derechos que ya están reconocidos en la propia Constitución y en el convenio 169 de la OIT.

Contenido de la propuesta de la COCOPA

La COCOPA propuso adicionar los artículos 4, 115, 18, 26, 53, 73 y 116 de la Constitución federal. En el artículo 4o, se propone agregar al texto actual la definición de pueblo indígena que contempla el convenio 169 de la OIT y reconocer los derechos de los pueblos indígenas a su autonomía para:

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

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres, sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales.

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidas éstas como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación.

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

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación."

Con respecto al art. 115, se propone adicionar la fracción V para que en los planes de desarrollo municipal los ayuntamientos den participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, se prevé también establecer mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

También se propone agregar una fracción IX que establece respetar "el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones..."

Asimismo, se propone una fracción X para que "en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes

y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional..."

Por lo que se refiere al artículo 18 se plantea que se haga una adición en el sentido de que "los indígenas puedan purgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social."

En el artículo 26 se adicionaría un párrafo que señala que en la legislación correspondiente "se establecerán los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales..."

En el artículo 53, se agrega un párrafo "para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional."

En el artículo 73 se añade la fracc. XXVIII mediante la cual el congreso tiene facultad "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4o. y 115 de esta constitución".

En el artículo 116 se adiciona a la fracción II un párrafo que establece que "para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, de los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos." Como puede observarse, la propuesta de reforma constitucional de la COCOPA no lesiona la soberanía nacional ni la estructura de gobierno federal y republicana vigente, menos aún la integridad territorial nacional, como sostiene el gobierno federal y sus "especialistas", toda vez que observa plenamente lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y además, tiene fundamento constitucional en lo que hoy reconoce y acepta el actual artículo 4o. constitucional en el sentido de que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas", por lo que la propuesta de la COCOPA complementa y afina este precepto constitucional. Asimismo, conlleva una observancia estricta a lo que establece el convenio 169 de la OIT

que habiendo sido firmado por el gobierno mexicano y aprobado por el senado de la república es ley suprema de toda la Unión como lo prevé el artículo 133 constitucional

Algunas diferencias entre la propuesta de la COCOPA y la propuesta gubernamental

La propuesta del gobierno nulifica tres aspectos centrales de la autonomía: 1) la capacidad de los pueblos de autogobernarse; 2) la capacidad de aplicar sus sistemas normativos internos; 3) el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios.

En efecto, suprime toda la fracción I, de la propuesta de la COCOPA y con ello anula la capacidad de los pueblos para ejercer su autogobierno.

En lo que se refiere a la fracción II respecto de la aplicación de los sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, la COCOPA, conforme a los Acuerdos de San Andrés, reconoció los "sistemas normativos internos" de los pueblos indígenas y propone que sus decisiones sean *convalidadas* por la autoridad jurisdiccional del Estado. En cambio la propuesta del gobierno propone que sean *homologadas* dichas decisiones. Lo que aparentemente es un simple cambio de palabras, en realidad implica interpretaciones y alcances legales muy distintos.

La palabra convalidación significa "*confirmación del acto jurídico*", es decir que lo que se convalida es un acto voluntario lícito y que produce efectos jurídicos, significa que es un acto válido previamente. *Homologación* es un vocablo griego que quiere decir *consentimiento o aprobación*, "en un sentido amplio, la homologación implica la aprobación judicial de un acto jurídico que no había adquirido toda su eficacia jurídica antes de ser homologado." (*Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM).

En nuestro sistema jurídico, los únicos que requieren de homologación judicial para su reconocimiento y ejecución son los laudos y sentencias extranjeras. En este caso, (como no existe procedimiento de homologación) se aplica el procedimiento "exequátur" (de ejecución de sentencias extranjeras) que prevé el Código Federal de Procedimientos Civiles, para que estos laudos y sentencias extranjeras tengan validez en nuestro país y puedan ser ejecuta

dos. Esto significa decir que antes de ser homologados no producen ningún efecto jurídico.

De lo anterior resulta que las soluciones que los indígenas den a sus conflictos internos deberán ser sometidos a homologación de un juez para que tengan eficacia jurídica, con lo cual la contrapropuesta gubernamental coloca las resoluciones indígenas en el nivel de "laudos o sentencias extranjeras" de acuerdo a nuestro sistema jurídico vigente.

En esta situación ¿cuántos años tendrían que esperar los indígenas para lograr que sus resoluciones fueran homologadas por un juez? Por el rezago y lentitud que hoy existe en todo el poder judicial en la administración de justicia, seguramente esto pondría a los indígenas en una interminable "tramitología", como es el caso de los expedientes agrarios muchos de los cuales tienen más de cincuenta años de trámites y aún no se resuelven. Tal vez como en el caso de rezago agrario, el Ejecutivo creará una Secretaría del Rezago Homologatorio. Esto es un ejemplo del carácter racista y discriminatorio de la propuesta gubernamental al considerar como extranjeros a los indígenas mexicanos. En cuanto a la fracción III que se refiere al derecho de los pueblos indígenas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, la propuesta del gobierno elimina el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas, según la definición de la OIT, que era fundamental y explícita en San Andrés, así como la expresión "de manera colectiva", ambos elementos recogidos por la COCOPA. El gobierno formula en cambio el acceso a las tierras en términos de "las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y sus leyes"; exhibe con ello una gran ignorancia sobre la relación que guardan los pueblos indios con su territorio lo cual no se reduce a una simple forma de propiedad y va en contra del espíritu y la letra de lo que establece el convenio 169 de la OIT en este aspecto, situándose de esta manera en un nivel más bajo a la contrarreforma agraria salinista.

Por otra parte, en el artículo 115, fracción IX la COCOPA propone reconocer la comunidad como entidad de derecho público, tal como, se había acordado en San Andrés. La propuesta gubernamental, en cambio, la considera "de interés público". Esto, lejos de reconocer la personalidad jurídica de las comunidades, en un rango asociado con su autonomía y con la estructura del Estado, las expone a la intervención directa y permanente del gobierno;

como ejemplo de lo que el derecho positivo mexicano considera "de interés público" se encuentra "la apertura, ampliación y alineamiento de calles; el embellecimiento de las poblaciones; la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de edificios y monumentos arqueológicos o históricos". En este marco, la propuesta gubernamental considera a los pueblos y comunidades indígenas como objetos que deben ser "conservados, cuidados y embellecidos".