



## “PRINCIPIOS PARA EL FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE PROCESOS AUTONÓMICOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS”

### I. INTRODUCCIÓN

El derecho de libre determinación de los Pueblos y comunidades indígenas se encuentra reconocido en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y III de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este derecho, conforme a las disposiciones señaladas implica que los pueblos tienen la libertad de decidir libremente su condición política y su desarrollo, así como el derecho de recibir los recursos para financiar dichas decisiones.

En México, este derecho se ejerce a través del derecho de autonomía a nivel de la comunidad, municipio y región, dependiendo de las realidades, condiciones y aspiraciones de cada uno de los pueblos indígenas (INPI, 2019: 16)<sup>2</sup>; esto es, se puede plantear la autonomía en cada comunidad, entre varias comunidades que conforman un municipio, el municipio mismo cuando se encuentre regido por sus Sistemas Normativos o bien, mediante la asociación de comunidades y municipios.

No obstante, en nuestro país no se ha podido ejercer plenamente este derecho porque desde el Estado no se han generado las condiciones ni las políticas públicas para ello. Las comunidades que han decidido, conforme a sus propias normas, recibir recursos de manera directa o adoptar una forma de organización distinta a las formas tradicionales, han necesitado acudir a los Órganos Jurisdiccionales para que les sea declarado el derecho o se ordene a las autoridades respetar su autonomía. De igual manera, nunca se ha dispuesto de recursos para que desarrollen sus funciones autónomas.

Al respecto, teniendo en cuenta esta situación, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, después de su visita a México (2018) recomendó:

**94.** Los programas y las políticas de estas instituciones deben sustituir un enfoque asistencialista por un enfoque de derechos humanos que promueva el empoderamiento y libre determinación de los pueblos indígenas, y que respete sus propias propuestas y prioridades, [...].

**95.** [...] se deben crear las condiciones para [...] crear una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado basada en la igualdad, el respeto y la no discriminación.

(p. 29 y 30)<sup>3</sup>.

Por esta razón, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI, ha estimado que es necesario atender puntualmente y de manera focalizada los procesos de autonomía que se impulsan desde las comunidades, los municipios o asociaciones de estos. Reconocemos que el INPI no tiene atribuciones para impulsar la autonomía en distintos ámbitos, tales como la administración de justicia, el derecho al agua, la propiedad sobre el territorio, el establecimiento de instancias o instituciones educativas o el impulso del campo y el bienestar, aspectos que les corresponde atender a otros poderes y otras dependencias o entidades de la

<sup>1</sup> Documento orientador de la modalidad “Fondo para el ejercicio de la autonomía indígena”, del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2024.

<sup>2</sup> INPI, 2019. Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, México.

<sup>3</sup> OACNUDH, 2019. Cerrando la brecha. Recomendaciones para la implementación de los derechos los pueblos indígenas en México. Informes sobre México derivados de las misiones oficiales de las Relatorías Especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Victoria Tauli-Corpuz, 2018 y Rodolfo Stavenhagen, 2003.





Federación, de las Entidades Federativas o de los municipios. Sin embargo, consideramos que los recursos del PROBIPI (Programa para el Bienestar de los Pueblos Indígenas) pueden contribuir para apoyar los gastos que dichos procesos impliquen.

De esta manera, para el ejercicio 2024 y subsecuentes, el INPI ha creado el **Fondo para el ejercicio de la Autonomía Indígena** para apoyar los procesos de autonomía que actualmente se impulsan, así como los que se decidan impulsar en los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

Ahora bien, tomando en consideración que el derecho de libre determinación y autonomía es el derecho del que derivan los otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas, tales como el derecho al territorio, a la cultura e identidad, a ser considerados sujetos de derecho público, a la jurisdicción, el derecho a la salud y la educación, entre otros, se estima necesario precisar qué aspectos serán financiados a través del **Fondo para el ejercicio de la autonomía indígena** y cuáles otros a través de los componentes de derechos fundamentales considerados en el PROBIPI.

En las condiciones actuales, el ejercicio de algunos derechos indígenas, no siempre va vinculado a un proceso consciente y deliberado de fortalecimiento de su autonomía y por ello se habrán de seguir apoyando en sí mismos. Por el contrario, en otros pueblos o comunidades, la defensa de la tierra, el medio ambiente, sus sistemas normativos, están estrechamente vinculados con dichos procesos autonómicos por lo que recibirán apoyos a través del fondo. A estos aspectos busca contribuir el presente documento.

## II. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

Es importante tener presente ¿Qué es el derecho de Libre Determinación y autonomía? El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas nos ofrece un concepto claro e integral de este derecho en los siguientes términos:

Artículo 3.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Además, el artículo 4 de esta Declaración agrega:

Artículo 4.- “los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Por su parte, otro de los principales instrumentos jurídicos de nivel internacional que reconoce el derecho de libre determinación es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual lo hace en los siguientes términos:

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural [...]<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo, C169 - Convenios sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), Ginebra, Information System on International Labour Standards, 1989, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)





Por ello, se afirma que se trata de un derecho que da libertad de decisión a los pueblos en distintos temas y niveles. En el caso de nuestro país, se ejerce en un marco constitucional de autonomía, lo que implica que la Constitución Federal establece los temas o ámbitos y los niveles en que se debe ejercer dicha autonomía.

Al respecto, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: que *“esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [...]”*<sup>5</sup>, y en el apartado A establece un catálogo de derechos específicos para el ejercicio de la Autonomía.

El ejercicio de los derechos políticos electorales y de jurisdicción indígena contenidos en las fracción I y II del artículo 2o de la Constitución Federal, se han hecho valer con mayor nitidez, amparados en el derecho de libre determinación y autonomía. El ejercicio de los otros derechos contenidos en el mismo precepto no siempre se reclaman vinculados a este derecho fundamental.

Por citar algunos casos, Oaxaca reconoce desde 1995 el derecho a la elección de los Ayuntamientos municipales indígenas de acuerdo con sus sistemas normativos en 417 municipios. Por otra parte, San Francisco Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; y Oxchuc en Chiapas, han cambiado del régimen electoral de partidos políticos a los regulados por sus propios sistemas normativos internos, amparados en el derecho de decidir libremente su forma de organización y de elección. Otros casos han versado sobre la administración y ejercicio de los recursos públicos y la jurisdicción indígena.

### III. PRINCIPIOS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Doc. 413, del 28 diciembre de 2021<sup>6</sup>, refiere que la concreción del derecho a la libre determinación daría lugar a diferentes medidas que tomen en cuenta y armonizan las aspiraciones de cada pueblo indígena y tribal dentro de un Estado. Por tanto, ***deben ser contextualizadas a las circunstancias, características y aspiraciones particulares de los pueblos indígenas y tribales*** (Pág. 14) (Énfasis añadido). En ese tenor, a continuación, se presentan una serie de principios básicos que contribuyen al fortalecimiento y consolidación de procesos autonómicos:

- a) **Sujeto de derecho.** El reconocimiento de la existencia de “pueblos” y “comunidades” indígenas y afromexicanas es fundamental para el ejercicio de la libre determinación y autonomía. En particular, la necesidad de que se conciban, se organicen y funcionen como pueblos. Por ello, es indispensable generar las condiciones para su reconstitución, fomentando o favoreciendo todos los procesos que tiendan a dar énfasis a esta existencia colectiva.
- b) **Formas de gobierno y de organización.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a decidir sus formas de gobierno y de organización jurídica, además de las ya reconocidas en lo social, económico, político y cultural. Como ocurrió en los casos de Ayutla de los Libres y Cherán; en ese sentido, pueden decidir formas de organización distintas a los que se conocen en el sistema jurídico mexicano.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 1917, art 2.

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>





- c) **Institucionalidad indígena.** Los pueblos y comunidades indígenas cuentan con instituciones propias cuyo ejercicio se debe reconocer y garantizar. De manera descriptiva, mas no limitativa se mencionan las siguientes:
- La asamblea comunitaria como la máxima instancia de toma de decisiones;
  - El sistema de cargos y servicio comunitario para el ejercicio de las responsabilidades comunitarias; y
  - El sistema de contribuciones comunitarias, como el tequio o el trabajo comunitario.
- d) **Ámbitos de la libre determinación.** Algunos de los ámbitos o temas en que se ejerce el derecho de Libre Determinación pueden ser:
- Determinar su organización social, económica, jurídica, política y cultural, así como su forma de administración y funcionamiento;
  - Nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y otras instancias estatales, de conformidad con sus sistemas normativos;
  - Recibir y administrar los recursos correspondientes a las participaciones y aportaciones municipales, estatales, federales y otras, en forma proporcional, justa y equitativa, previo acuerdo con las autoridades que correspondan; y
  - Las demás que para el logro de su objeto y aspiraciones de vida resulten procedentes.
- e) **Niveles de la libre determinación.** Conforme a los criterios que han establecido los órganos jurisdiccionales federales, la libre determinación se puede ejercer en los niveles comunitario, municipal, estatal y federal. Las autoridades en estos órdenes de gobierno deben ajustar su marco jurídico a fin de hacer posible el ejercicio de este derecho. Esta interpretación hizo posible que Ayutla de los Libres y Cherán adoptaran una forma distinta de gobierno municipal en sus respectivas comunidades.
- f) **Sistemas normativos indígenas.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen la facultad de aplicar sus propias normas en la organización de sus comunidades y en la resolución de conflictos en los distintos ámbitos y niveles en que decidan ejercer su autonomía. Esta facultad implica que los pueblos pueden crear y modificar sus normas para definir qué conductas serán permitidas, prohibidas u obligadas. También, han creado y desarrollado instituciones para la prevención y mantenimiento de la paz y seguridad pública.

#### IV. CRITERIOS PARA LA OPERACIÓN DEL FONDO PARA EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA.

##### 1. Objeto y temáticas.

El **Fondo para el ejercicio de la autonomía indígena** se encuentra dirigido a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que impulsen procesos de ejercicio y fortalecimiento del derecho de libre determinación y autonomía, en sus distintos ámbitos y niveles. Su objetivo es otorgar recursos económicos para la implementación de proyectos anuales que podrán versar sobre diversos temas que enseguida se describen:





- a) **Reconstitución comunitaria y/o regional.** El racismo y desigualdad histórica generaron la erosión sistemática de la forma de organización, instituciones políticas, sociales y culturales de las comunidades y pueblos indígenas, al punto de poner en riesgo su existencia misma. Hoy día, son limitados los pueblos indígenas que funcionan como pueblos, pocos casos cuentan con órganos de autoridad que los gobierne o los represente, es incipiente una noción territorial como pueblo. Por ello, es necesario reconstituir al sujeto.

En este sentido, se apoyarán los procesos en donde las comunidades o grupo de comunidades impulsan estrategias a nivel comunitario y regional, para restaurar sus instituciones comunitarias y mantener su identidad como parte de un Pueblo Indígena.

- b) **Fortalecimiento de sus formas de gobierno y de organización comunitaria, municipal y regional.** Se apoyarán los proyectos que busquen fortalecer las formas de gobierno tradicional que aún son reconocidos como válidos y vigentes por la comunidad; asimismo, las formas novedosas de organización comunitaria o regional sustentadas en su institucionalidad y cosmovisión. El INPI ha observado que en diversas regiones se han impulsado mecanismos regionales de seguridad, justicia, planeación y gobierno regional; dichos procesos deben ser apoyados cuando tengan la perspectiva de ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía.
- c) **Elaboración y/o expedición de instrumentos jurídicos de carácter comunitario, municipal y regional para el ejercicio de su libre determinación y autonomía.** En diversas regiones, las comunidades indígenas han construido estatutos comunitarios, estatutos comunales o reglamentos comunitarios basados en su cosmovisión y forma de organización indígena, estableciendo las conductas permitidas y prohibidas que garanticen el cuidado, protección y conservación de las tierras, territorios y recursos naturales<sup>7</sup>. Se continuará incentivando estos ejercicios que permiten registrar o acordar mecanismos de regulación propia, en particular en aquellas comunidades donde estos instrumentos contribuyen a fortalecer su gobierno tradicional sin demeritar el carácter del órgano que caracteriza los sistemas normativos indígenas.
- d) **Nombramiento de autoridades comunitarias, municipales y regionales de conformidad con sus sistemas normativos.** A la fecha, el Estado mexicano y en particular los Organismos Públicos Locales Electorales no destinan recursos para atender los procesos electorales bajo el régimen de Sistemas Normativos Indígenas. Por tal razón, se apoyarán dichos procesos electorales a través de las instancias comunitarias que, conforme a sus sistemas normativos o acuerdos, le corresponda organizar las elecciones.
- e) **Cambio de régimen político electoral de comunidades y municipios indígenas.** Como se ha señalado, el ejercicio de la Libre determinación y Autonomía ha requerido exigirse a través de los órganos jurisdiccionales. En este sentido, se apoyarán los procesos que busquen el cambio de régimen electoral ante los Organismos Públicos Locales Electorales o ante los Tribunales Electorales correspondientes, así como las actividades que se realicen al interior de las comunidades para dicho propósito.
- f) **Gestión, acceso, ejercicio y administración de recursos presupuestales municipales, estatales y federales, en forma directa.** En el año 2016, al resolver el

<sup>7</sup> [https://tequiojuridico.org/tequiojuridico/2013/02/EL\\_ESTATUTO\\_COMUNAL.pdf](https://tequiojuridico.org/tequiojuridico/2013/02/EL_ESTATUTO_COMUNAL.pdf)





expediente SUP-JDC-1865/2015<sup>8</sup>, la Sala Superior declaró que a la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro le asisten los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, ligados con su derecho a la participación política efectiva para determinar libremente su condición política respecto a sus relaciones con el ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de recursos económicos. A partir de este precedente judicial, las comunidades indígenas han reclamado la asignación y entrega de recursos directos de todos los órdenes de gobierno. Por lo que dichos procesos podrán ser apoyados por el fondo.

- g) Otras acciones que contribuyan al ejercicio de la autonomía indígena.** De acuerdo con los procesos sociohistóricos de los pueblos y comunidades indígenas, los planes de trabajo anual también pueden versar sobre otros ámbitos relacionados a sus formas internas de convivencia y organización socioeconómica, política y cultural, siempre que estén vinculados con el ejercicio consciente y expreso de la Libre Determinación y Autonomía.

## 2. Ámbitos de atención y contenido del Plan Anual de Trabajo.

Una vez que se haya identificado o exista una notificación al INPI por parte de Autoridades Federales u Organismos Públicos competentes, en donde se informe sobre el proceso de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, en sus distintos ámbitos y niveles, se deberán integrar los requisitos establecidos en las Reglas de operación<sup>9</sup>, considerando que los apoyos económicos del Fondo se podrán dirigir en dos niveles:

- Hasta \$1,000,000.00 (Un millón de pesos 00/100 M.N.) para procesos de autonomía en los ámbitos comunitario y municipal, cuyos alcances están planteados para beneficiar a las y los integrantes de la comunidad o municipio indígena y/o afro-mexicano, considerando su delimitación territorial.
- Hasta \$5,000,000.00 (Cinco millones de pesos 00/100 M.N.) para procesos de autonomía en el ámbito regional, cuyos alcances y esquema organizativo considera objetivos comunes, accesibilidad, vocación productiva, cercanía, experiencia colaborativa y el aval de las asambleas comunitarias o regionales, según corresponda.

El financiamiento sólo podrá destinarse a actividades vinculadas con los objetivos y metas del Plan Anual de Trabajo que se presente en el marco del Fondo para el ejercicio de la autonomía indígena; este último, deberá integrarse por los siguientes aspectos básicos:

1. Diagnóstico y justificación del proceso.
2. Objetivo del Proceso.

<sup>8</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

<sup>9</sup> **1.** Solicitud de apoyo en formato libre dirigido al INPI; **2.** Plan de Trabajo Anual, que incluya, entre otros elementos, información contextual sobre el proceso de autonomía de que se trate; **3.** Copia del Acta de asamblea comunitaria, regional o del municipio indígena, según corresponda, que respalde la solicitud, señalando la autoridad u órgano responsable de la administración de los recursos, de acuerdo con sus sistemas normativos internos; **4.** Registro Federal de Contribuyentes comunitario o comprobante de que se encuentra en trámite; y **5.** En los casos que se requiera acompañamiento legal y/o técnico, incluir currículum vitae, probatorios de conocimientos y experiencia de la o las personas propuestas, congruente con el tema o área de acción en que darán el acompañamiento.





3. Estrategia(s) de atención.
4. Cronograma de actividades.
5. Desglose presupuestal.
6. Mecanismo de rendición de cuentas.

**Preferentemente, se deberá anexar documentación sobre los principales avances de los procesos de ejercicio y fortalecimiento del derecho de libre determinación y autonomía, en sus distintos ámbitos y niveles, entre ellos, sentencias, informes, publicaciones en prensa u otros. Se priorizará la atención a comunidades o municipios indígenas que cuenten con su registro en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas o se encuentren en trámite. Asimismo, cuando se identifique que los beneficios del Fondo para el ejercicio de la autonomía indígena puedan ser apropiados por organizaciones o grupos, que está siendo promovido por gestores o intermediarios y se tenga cualquier evidencia que lo demuestre, se descartará automáticamente.**

