PROPUESTA DE INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO

GOBIERNO DE MÉXICO

Propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano

PROPUESTA DE INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO

PETICIÓN DE PERDÓN POR AGRAVIOS A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS
MÉXICO 2021

ETICIÓN DE PERDÓN POR AGRAVIOS A LOS PUEBLOS ORIGIN
MO HOKOYWAME JUME. YOEMIAM TUA INIM JOMEM BETCH

Índice

Exposición de motivos 13
1. Introducción 13
2. Antecedentes en el marco constitucional mexicano y el derecho internacional 26
3. Diagnóstico 51
4. Objeto de la reforma 134
5. Sujetos de la reforma: los pueblos indígenas y afromexicano 135
6. Consideraciones específicas de la Reforma 144
   6.1. Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público 144
   6.2. Libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos 150
      6.2.1. Definición, características y principios 152
      6.2.2. Ámbito material 155
      6.2.3. Niveles y mecanismos 157
         6.2.3.1. La autonomía en el nivel comunitario 158
         6.2.3.2. La autonomía en el nivel municipal 162
         6.2.3.3. La autonomía en el nivel regional: Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas 167
   6.3. Derechos de las mujeres indígenas 172
   6.4. Derechos de la niñez, adolescencia y juventud indígenas 179

6.5. Pueblo afromexicano y reconocimiento de sus derechos fundamentales 182
6.6. Tierras, territorios, recursos, biodiversidad y medio ambiente de los pueblos indígenas 188
6.7. Sistemas normativos indígenas, coordinación con el sistema jurídico nacional y acceso efectivo a la jurisdicción del Estado 193
6.8. Participación y representación de los pueblos indígenas en las instancias de decisión nacional, de las entidades federativas y municipales 201
6.9. Consulta libre, previa e informada 208
6.10. Patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual colectiva 218
6.11. Educación comunitaria, indígena e intercultural 228
6.12. Salud y medicina tradicional 232
6.13. Comunicación indígena, comunitaria e intercultural 236
6.14. Desarrollo integral, intercultural y sostenible, soberanía y autosuficiencia alimentaria 240
6.15. Migración indígena, jornaleros agrícolas y población indígena en contextos urbanos y transfronterizos 250
6.16. Nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y reforma institucional 253

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano 265

Exposición de motivos

1. Introducción

Nuestro país vive una etapa histórica de transformación profunda de la vida pública. Así como en el movimiento de la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana, nuevos anhelos de esperanza se vivifican en los corazones y pensamientos de quienes habitamos en esta patria llamada México.

En la tarea de construir un nuevo México, en el que quepa y se incluya la gran diversidad de pueblos y culturas que conformamos esta nación, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ha expresado como un principio de su gobierno que: **"Por el bien de todos, primero los pobres, los más humildes y los olvidados, en especial a los pueblos indígenas de México"**.

Para alcanzar este anhelo de justicia, se requiere una transformación sustantiva de las actuales estructuras políticas, jurídicas y económicas que rigen la organización del Estado mexicano y su relación con los pueblos indígenas y afromexicano, razón por la cual se considera justo y necesario una reforma integral a la Constitución Federal, a fin de reconocer plenamente los derechos de dichos pueblos.

Este reconocimiento parte de la firme convicción de que los pueblos indígenas constituyen la piedra angular de la naturaleza pluricultural del Estado mexicano, la verdad más íntima y entrañable de la patria. Aceptar esta realidad significa reconocernos como un país diverso, pluricultural y multilingüe, semejante al arcoíris, en el que se abandonan de una vez por todas,

las ideas decimonónicas de negación y exclusión del "otro", que dieron origen a las leyes y políticas que violentaron sistemáticamente sus derechos individuales y colectivos.

Por eso no es una casualidad que los pueblos indígenas y afromexicano sigan viviendo en condiciones lamentables de pobreza, desigualdad, discriminación e injusticia, pues en el fondo, desde una visión paternalista e integracionista, les ha sido negado su reconocimiento como sujetos de derecho y de su devenir histórico, lo cual ha limitado sus posibilidades para alcanzar su desarrollo y bienestar en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

Estas limitaciones de las normas constitucionales han traído como consecuencia que, en el trato cotidiano con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se les desconozca, discrimine e incluso criminalice por ejercer sus formas de gobierno y aplicar sus sistemas normativos; que no sean respetadas sus asambleas comunitarias y se niegue validez a sus decisiones; que no se les permita recibir, ni administrar los recursos públicos y, en general, se les vea carentes de autoridad, sin fuerza, ni personalidad jurídica. Esta situación de injusticia es lo que debemos cambiar desde la norma constitucional.

Por esta razón, el propósito fundamental de esta reforma constitucional es reconocer, en toda la extensión de la palabra, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, con capacidad plena para decidir libremente sus formas de gobierno y organización, así como su desarrollo integral y bienestar común, con respeto a sus culturas y al aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales. Con ello dejamos atrás el doloroso episodio en el que dichos pueblos eran considerados como "objetos" o en el mejor de los casos "sujetos pasivos" de las políticas y acciones de gobierno, para dar paso a una nueva etapa en la que realmente se reconocen y respetan sus derechos fundamentales.

Este propósito ha quedado establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el que expresamente dispone:

> I. POLÍTICA Y GOBIERNO. "Recuperar el estado de derecho" [...] Asimismo, el gobierno federal reconocerá y respetará las atribucio-

> nes y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales de los que México es miembro y signatario, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Corte Penal Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

Asimismo, en el apartado sobre "Libertad e Igualdad" se establece:

> En el presente sexenio el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros.

Todo ello en atención a la exigencia planteada por las autoridades y representantes de los pueblos indígenas y afromexicano en los 25 Foros de Consulta para la elaboración del PND 2019-2024, que constituye el fundamento de nuestro quehacer institucional.

Esta reforma constitucional representa la oportunidad de dar cumplimiento a los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que nuestro país ha asumido en el contexto internacional, en particular las realizadas por el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Dr. Rodolfo Stavenhagen, en ocasión de su Misión Oficial a México (2003):

> El Relator Especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

Esta recomendación fue reiterada por la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz (2014-2020), en su visita oficial a México en noviembre de 2017, con el propósito de armonizar nuestra legislación nacional con los avances que se han dado en el régimen jurídico internacional, particularmente con la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) adoptada por la Asamblea General de la ONU en el año 2007.

Una reforma de esta naturaleza debe ser producto de una construcción colectiva con la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y diversos sectores de la sociedad. Por esta razón, el Gobierno de México llevó a cabo un amplio proceso de diálogo y consulta a los 68 pueblos indígenas y al pueblo afromexicano, dando cumplimiento a las normas internacionales que establecen el deber del Estado de consultar a dichos pueblos, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Por ello, el 3 de junio de 2019, la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), suscribieron el "Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano" y emitieron la Convocatoria respectiva.

Así, por primera vez en la historia de nuestro país, se realizó un amplio proceso de consulta en el cual, a partir de un documento base titulado "Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano", se recogieron y sistematizaron opiniones, ideas y propuestas de los pueblos indígenas y afromexicano, así como de la ciudadanía en general, en las cuales se sustenta la presente Iniciativa.

En este marco, durante los meses de junio y julio del año 2019, se realizaron 52 Foros en regiones indígenas de 27 entidades federativas, 1 Foro específico para el pueblo afromexicano (Co-

pala, Guerrero) y 1 Foro con migrantes indígenas en los Estados Unidos de América (Los Ángeles, California); asimismo se realizó una Mesa de Trabajo en Villa Hidalgo Yalalag, Oaxaca y 2 Asambleas Consultivas, en Monterrey, Nuevo León y Las Margaritas, Chiapas. En todo este proceso se contó con la participación de más de 27 000 personas, entre ellas, 14 349 autoridades indígenas. Es importante resaltar que 9 618 personas participantes fueron mujeres, lo que equivale al 35.6 por ciento.

Posteriormente, los días 6, 7 y 8 de agosto del año 2019, se realizó un Foro Nacional, en el cual participaron las y los 649 representantes de la Comisión de Seguimiento, nombrados en cada uno de los Foros Regionales antes señalados. El Foro Nacional tuvo como objetivo presentar los resultados obtenidos en los Foros Regionales de consulta, consensuar los contenidos fundamentales de cada eje temático y adoptar los acuerdos para dar seguimiento al proceso de reforma ante las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal. Para tal efecto, se nombró un Comité Nacional de Enlace integrado por 110 representantes. Las propuestas y conclusiones

de este proceso de consulta fueron entregadas al Presidente Andrés Manuel López Obrador el 9 de agosto de 2019, en la ciudad de Durango, en ocasión del "Día Internacional de los Pueblos Indígenas" y constituyen la base de la presente Iniciativa de Reforma Constitucional.

Dada la perspectiva integral de la reforma, en cada uno de los Foros Regionales y en el Foro Nacional, se analizaron ampliamente los siguientes temas: Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público; Libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos; Derechos de las mujeres indígenas; Derechos de la niñez, adolescencia y juventud indígenas; Pueblo afromexicano y reconocimiento de sus derechos fundamentales; Tierras, territorios, recursos, biodiversidad y medio ambiente de los pueblos indígenas; Sistemas normativos indígenas, coordinación con el sistema jurídico nacional y acceso efectivo a la jurisdicción del Estado; Participación y representación de los pueblos indígenas en las instancias de decisión nacional, de las entidades federativas y municipales; Consulta libre, previa e informada; Patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual colectiva; Educación comunitaria, indígena e intercultural; Salud y medicina tradicional; Comunicación indígena, comunitaria e intercultural; Desarrollo integral, intercultural y sostenible, soberanía y autosuficiencia alimentaria; Migración indígena, jornaleros agrícolas y población indígena en contextos urbanos y transfronterizos, y Nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y reforma institucional.

Con posterioridad, durante el periodo comprendido del 19 de junio al 25 de julio del presente año, se realizaron 62 Asambleas Regionales de Seguimiento del Proceso de Consulta para la Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano (Asambleas Regionales de Seguimiento), con una participación total de 13 070 personas, de las cuales 7 034 fueron autoridades indígenas; las cuales tuvieron como finalidad presentar a las y los integrantes de la Comisión de Seguimiento nombrados en todos y cada uno de los Foros Regionales; las y los integrantes del Comité Nacional de Enlace nombrados en el Foro Nacional del Proceso de Consulta, así como las auto-

ridades municipales, comunitarias y tradicionales indígenas y afromexicanas, el texto de la propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, para su análisis y consolidación, documento que fue aprobado, como consta en las Actas de dichas Asambleas, dando cumplimiento así a la legislación nacional e internacional en la materia.

Es importante señalar que la propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional, cuenta además con el respaldo de 630 986 firmas de autoridades y ciudadanos de todos los pueblos indígenas y afromexicano del país, muchas de ellas recabadas en el marco de asambleas generales comunitarias, que es la principal institución de toma de decisiones de dichos pueblos y comunidades. Esto tiene gran significado, si consideramos que el artículo 71 fracción IV de la Constitución Federal establece que, el derecho de iniciar leyes o decretos, compete a las y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, lo que equivale a 118 831 personas con base en los datos contenidos en la lista nominal del Instituto Nacional Electoral, con corte al 17 de septiembre de 2021. Lo que refleja la gran participación e interés de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de que se reconozcan plenamente sus derechos en la Constitución.

También debe destacarse que en el marco del proceso de construcción del Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, sus Autoridades Tradicionales plantearon la necesidad de reformar la Constitución y leyes de nuestro país, a efecto de que sus reivindicaciones a la tierra, al territorio, al agua y al bienestar integral, tuvieran el alcance, la profundidad y la trascendencia necesarias. En este sentido, se tomaron Acuerdos entre el Gobierno de México y las Autoridades Tradicionales del Pueblo Yaqui, entre los que destacan los celebrados en las comunidades de Guásimas de Belém y Vícam Pueblo, Primera Cabecera, los días 09 de diciembre de 2020, y 11 y 12 de julio de 2021, respectivamente.

En la reunión de fecha 9 de diciembre de 2020, celebrada en la comunidad de Guásimas de Belém se determinó:

GOBIERNO DE
MÉXICO

La primera acción de México como país libre el 28 de septiembre de 1821, fue la firma de su Acta de Independencia.

200 años después, el Gobierno de México dedica este día, 28 de septiembre de 2021, para ofrecer perdón y hacer justicia al Pueblo Yaqui y a los pueblos originarios, por los agravios cometidos históricamente en su contra.

Vícam Pueblo, Territorio Yaqui,
Sonora, México

México
2021 *Año de la Independencia*

Justicia al Pueblo Yaqui

Petición de perdón por agravios a los pueblos originarios

Ke'esam Mejikopo ya'awaka'u kaa into Ejpanyamak a cha'anepo amani setiemreta 28po 1821po ini ji'osia Aktapo Yoka'awak.

200 wasuktiam simsuko, ju Mejikopo Ya'ura inika taewaita yo'oribaekai, setiemreta 28po 2021po, emo jiokoe into jujtiisiata jooa Jiak Yoemiatawi into si'ime wate itom oosailammeu bichaa, kaa tu'ik ameu ya'awaka betchi'ibo.

Bikam Puepplo, Jiak Bwia,
Sonoorapo, Mejikopo

PLAN DE JUSTICIA
GOBIERNO DE MÉXICO
PARA EL PUEBLO YAQUI

> *Séptimo:* El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Gobernación informarán al Gobierno Tradicional del Pueblo Yaqui, los avances sobre el proceso de Reforma Constitucional en materia de Derechos Indígenas, de manera especial sobre los temas de el fortalecimiento de la Libre Determinación y Autonomía, reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público, los derechos territoriales y los principios de la nueva relación de los Pueblos indígenas con el Estado.

En la reunión de fecha 11 y 12 de julio de 2021, en la comunidad de Vícam Pueblo, Primera Cabecera, se determinó, a su vez:

> ***Primero:*** Las Autoridades Tradicionales del Pueblo Yaqui, aprueban en su totalidad la propuesta de iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano que les fue presentado, por contener los elementos mínimos para que el Pueblo Yaqui y todos los Pueblos Indígenas del país, logren mejores condiciones de vida y de bienestar; asimismo, porque sus contenidos atienden los reclamos y aspiraciones que ha expresado el Pueblo Yaqui desde tiempo inmemorial.
>
> [...]
>
> ***Tercero:*** Las Autoridades Tradicionales del Pueblo Yaqui, acuerdan que la propuesta de iniciativa de Reforma Constitucional se entregue al Presidente de la República el día del evento de petición de perdón el día 28 de septiembre de 2021.

Por lo cual, considerando el contenido y los alcances de la Propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional se definió que ésta fuera presentada al Licenciado Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México, en el acto conmemorativo denominado: "Justicia al Pueblo Yaqui: Petición de perdón por agravios a los pueblos originarios".

Aunado a lo anterior, es importante destacar los aportes sustanciales realizados por el Comité Técnico de Expertos, convocado por la Secretaría de Gobernación y el INPI. Dicho Comité apoyó en la elaboración del documento titulado "Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano", que propició

los debates en cada uno de los foros regionales y nacional; asimismo, contribuyó en la sistematización de sus resultados y en la redacción de la propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional.

Este Comité está compuesto por 29 mujeres y hombres de probada experticia en el tema de derechos de los pueblos indígenas y afromexicano a nivel nacional e internacional. Dicho Comité ha realizado once sesiones ordinarias en las cuales, colectivamente, revisó, analizó y enriqueció tanto las propuestas de principios y criterios, como el contenido de la Iniciativa de Reforma Constitucional. En la décimo primera Sesión celebrada el día 8 de septiembre de 2021, dicho Comité aprobó por consenso el texto consolidado de la Propuesta de Iniciativa mencionada, en el que se recogen las propuestas surgidas en las Asambleas Regionales de Seguimiento.

De igual manera, es de reconocer la importante función de

acompañamiento desarrollada por el Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por 15 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tienen un mandato con relación a los pueblos indígenas y afromexicano.

En el proceso de diálogo y consulta se contó con el acompañamiento del Poder Legislativo, a través de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República; así como de organismos internacionales, en particular la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.

Asimismo, es importante destacar que el Presidente de México, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, ha realizado una Gira histórica por todo el país denominada "Diálogo con los Pueblos Indígenas y Afromexicano", con el propósito de: *i)* Escuchar de manera directa a las Autoridades de los pueblos indígenas y afromexicano, sus demandas, planteamientos y aspiraciones de vida; *ii)* Hacer acuerdos y compromisos para su desarrollo y bienestar integral; y *iii)* Informar sobre los diversos Programas del Gobierno de México en las comunidades indígenas y afromexicanas.

La primera parte de esta Gira se llevó a cabo del 18 de octubre de 2019 al 21 de marzo de 2020, con un total de 42 Eventos en 19 entidades federativas,[1] con la presencia de Autoridades de 41 pueblos indígenas, el pueblo afromexicano y representantes de comunidades indígenas migrantes.

El número aproximado de autoridades comunitarias, tradicionales, agrarias y municipales que han asistido a los Eventos de esta Gira es de 3 494 Autoridades indígenas, con un número aproximado de 5 367 planteamientos recibidos, entre los que se destaca la necesidad de realizar una

> Reforma Constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano que permita la consolidación de sus de-

[1] Oaxaca (6 Diálogos, 5 Inauguraciones de Caminos Pavimentados, 1 Conmemoración); Sonora (4 Diálogos); Yucatán (2 Diálogos); Quintana Roo (1 Diálogo); Campeche (1 Diálogo); Durango (1 Diálogo); Jalisco (1 Diálogo); Nayarit (2 Diálogos); Puebla (2 Diálogos); Morelos (1 Diálogo); Guerrero (6 Diálogos); Tlaxcala (1 Diálogo); Hidalgo (1 Diálogo); Veracruz (1 Diálogo); Estado de México (2 Diálogos); Guanajuato (1 Diálogo); Querétaro (1 Diálogo); Ciudad de México (1 Diálogo) y Tabasco (4 Diálogos).

rechos, en particular los relativos a su libre determinación y autonomía, la protección de sus territorios, fortalecer su participación y representación política, así como mejorar sus condiciones de vida.

Es así que se considera importante destacar que la presente Iniciativa de Reforma está construida desde una perspectiva integral, transversal e intercultural. Es integral dado que reconoce un conjunto de derechos que abarcan los diversos temas y reivindicaciones planteados por los pueblos indígenas y afromexicano; es transversal en virtud de que plantea un conjunto de reformas a diversos artículos de la Constitución, tanto en su apartado dogmático como en el orgánico; y es intercultural porque es el resultado de un proceso de diálogo en el que se han considerado las diversas lógicas, visiones y perspectivas culturales, y tiene como finalidad última garantizar la coexistencia respetuosa y armónica entre los diversos pueblos y culturas existentes en nuestro país, en el marco del pluralismo jurídico.

La reforma indígena que hoy se plantea coloca a México a la vanguardia del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano en el contexto internacional y, al mismo tiempo, es un valioso aporte que hacen los mismos pueblos, como sujetos, en la construcción de la Cuarta Transformación de la República, haciendo honor a su digna historia de resistencia, así como sus valores y principios comunitarios.

A 500 años de la invasión de los españoles al Continente Americano y al territorio de Anáhuac que hoy es México, que marcó el inicio del trágico colonialismo que aún nos lacera e inmoviliza, saldamos así una deuda histórica con los pueblos originarios de estos territorios y con ello hacemos un acto de elemental justicia social e histórica. **Con la fuerza de los hechos y con el corazón en la mano les pedimos perdón por toda la ignominia y las ofensas del pasado. Con esta reforma vamos por una verdadera reconciliación con nosotros mismos, con los que son distintos a nosotros y con todos nuestros semejantes, pues ahí está el cimiento de la regeneración de México como nación incluyente del siglo XXI.**

2. Antecedentes en el marco constitucional mexicano y el derecho internacional

En este apartado haremos un análisis general del constitucionalismo mexicano, en especial una revisión histórica de las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, a la luz de las realidades, las exigencias y las reivindicaciones legítimas de los pueblos indígenas a lo largo de 200 años de existencia del Estado mexicano. A la par, realizaremos una breve descripción de los importantes avances que se han dado en el derecho internacional con relación a los derechos de los pueblos indígenas.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento jurídico expedido mediante Decreto de fecha 4 de octubre de 1824, con base en el cual se fundó el Estado mexicano, atendió dos preocupaciones fundamentales: por una parte, la necesidad de organizar funcionalmente un Estado

federado y, por la otra, hacer realidad el principio de la soberanía popular como fundamento de una república representativa, con división de poderes, en donde el pueblo fuera el supremo elector.

Esta Constitución consuma la independencia de México; adopta un gobierno republicano, representativo y popular; reconoce como parte de la federación a 19 estados y cuatro territorios; organiza y divide el supremo poder en legislativo, ejecutivo y judicial; deposita el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, otorgando una mayor importancia al poder legislativo.

La Constitución de 1824 no reconoció, ni tomó en cuenta a los pueblos indígenas en la configuración jurídica, política y económica del Estado mexicano, pese a la gran participación de dichos pueblos en el movimiento de la Independencia nacional. Pero no sólo eso, sino que los diputados constituyentes dieron trato de extranjeros a los pueblos indígenas en su propia tierra, algo similar a lo acaecido en los Estados Unidos de América, en donde se estaba llevando a cabo una guerra de exterminio en contra de las tribus indígenas y la consecuente creación de las denominadas reservaciones que perduran hasta la actualidad.

A este respecto, el artículo 50 de la Constitución Federal de 1824 estableció lo siguiente:

> Artículo 50. Las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto:
>
> I. a la X...
>
> XI. Arreglar el comercio con las naciones extrangeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de indios.
>
> XII. a la XXXI..."

En México, con el movimiento de la Independencia, los pueblos indígenas se liberaron del yugo español, pero siguieron sojuzgados por aquellos que heredaron el poder económico y político de los primeros conquistadores. La anhelada libertad, consustancial a cualquier movimiento libertario, para los pueblos indígenas de México y América Latina, sólo fue un sueño que costaría aún más sangre para hacerse realidad.

Esta lógica de negación y exclusión continuaron vigentes durante toda esa etapa de la vida nacional, muy especialmente en el movimiento de la Reforma en el que, a nombre de la libertad y la igualdad, de la homogeneidad y del individualismo, se pretendió borrar todo vestigio de diversidad y heterogeneidad, siendo considerados los pueblos indígenas un serio obstáculo hacia los afanes de desarrollo y progreso nacionales.

Así, la vida comunitaria fue seriamente amenazada por la idea del orden y el progreso, que enaltecía el individualismo por encima de ella. Según los liberales de aquellos tiempos, el individuo era el centro de todo y bajo esa referencia cualquier vestigio de vida comunitaria y colectiva debía ser anulado o sencillamente ignorado.

Si bien la Constitución de 1857 registró un notable avance en lo referente a las garantías individuales, congruente con las corrientes liberales de la época, pues la mirada de los constituyentes estaba puesta, en primer término, en la defensa de los derechos básicos del hombre; también fue un palpable retroceso en materia agraria. Si su acierto consistió en suprimir la propiedad eclesiástica, su error no fue tanto el que haya incorporado a la legislación un concepto obsoleto de propiedad privada, sino el haber dejado en la inexistencia legal a la propiedad comunal. Ello provocó que, *de jure*, el sistema de propiedad durante este periodo se redujese a tan sólo dos modelos: la pública y la privada. La Carta Magna de ese año cambió formalmente el sistema de propiedad, terminando el trabajo iniciado, meses antes, por la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, mejor conocida como Ley Lerdo.

La inercia de la exclusión y la negación sembradas 100 años atrás y la excesiva polarización de la sociedad mexicana, entre ricos y pobres, entre grandes latifundistas y los incontables peones acasillados en las haciendas que habían proliferado en diversas partes de la geografía nacional, harían brotar en el seno de la sociedad indígena y campesina, en el Norte y en el Sur, el grito de "Tierra y Libertad" en el año de 1910.

La falta de libertad, pese a que presumíamos ser independientes, la exaltación del individualismo en sociedades comu-

nitarias, la excesiva concentración de la riqueza en manos de los caciques, hacendados, y latifundistas frente a la terrible pobreza de millones de mexicanos, habían hecho germinar el movimiento de la Revolución mexicana. Tal como había sucedido en los ejércitos insurgentes de Hidalgo y Morelos en el movimiento de la Independencia, al frente de los ejércitos de Zapata y Villa, entre otros líderes revolucionarios, iban los habitantes de los pueblos indígenas y campesinos. Quizás lo hacían porque no tenían absolutamente nada que perder, ya que de por sí su vida era totalmente insignificante a los ojos de los poderosos, teniendo, en cambio, mucho que ganar, ante la posibilidad de morir soñando que sus hijos tendrían una vida mejor, con tierra, dignidad y libertad.

Pese a que muchos de estos valientes y anónimos revolucionarios ya no verían concretados sus sueños y aspiraciones, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 consagraría muchas de las legítimas reivindicaciones que en vida habían enarbolado. En la elaboración del nuevo pacto social mexicano, se reconocería la vigencia del municipio libre y soberano en el artículo 115 constitucional, para dar fin a la barbarie y el autoritarismo de los jefes políticos del Porfiriato, poniendo con ello un serio dique al centralismo mexicano. Con la aprobación del artículo 27 se daría paso al reconocimiento y la titulación de los bienes comunales, la restitución agraria y la dotación de tierras a los desposeídos frente a la ignominia del cacicazgo, el latifundismo, los hacendados y las muy diversas formas de explotación campesina e indígena fomentada por la ambición y la avaricia. Los derechos básicos de los trabajadores urbanos y rurales serían consagrados en el artículo 123 de la nueva Carta Magna.

Pese a estos notables avances, la Constitución de 1917 no dio ningún tipo de reconocimiento a los pueblos indígenas y sus derechos inalienables. Esto trajo consigo que en la etapa posrevolucionaria se implementara la idea de un Estado homogéneo, conformado por individuos y no por colectividades, que ignoraba a los pueblos indígenas y excluía e invisibilizaba al pueblo afromexicano. Con ello, se desconoció en las leyes, así como en las políticas impulsadas por el Estado, lo que ha sido una reali-

dad visible en todos los sentidos: la existencia de pueblos y colectividades culturalmente diferenciadas en el marco del Estado naciente. Bajo estas ideas se puso en práctica una política asistencialista, corporativista e integracionista desde las diversas instancias y niveles de gobierno.

Bajo los regímenes presidenciales de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho se crearon las primeras estructuras indigenistas, entre otras de manera fundamental el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1934), el Instituto Nacional Indigenista (1948) y después la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003). Desde estas instancias, se canalizó el proyecto del Estado hacia una de sus metas principales: integrar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional, bajo la premisa de que su situación de pobreza y marginación se debe a "sus condiciones culturales y sistemas de vida".

A través de diversos programas y acciones implementadas por estas instituciones, se han dado pasos muy importantes para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas; sin embargo, debemos reconocer que, pese a todos los esfuerzos realizados, se mantienen los problemas estructurales de pobre-

za, marginación, discriminación y exclusión en todos los ámbitos y niveles de su existencia diaria.

En el año de 1992, en ocasión de los 500 años de la llegada de los colonizadores a tierra americanas, dio inicio un periodo de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina y el mundo. En nuestro país, el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la primera reforma a la Constitución Mexicana relativa a los pueblos indígenas, haciendo una adición al artículo 4o. en los siguientes términos:

> La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus 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. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.[2]

También en ese mismo año se adicionó el segundo párrafo a la fracción VII, del artículo 27 de la Constitución, en los siguientes términos: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas".[3]

Esta norma, al usar el concepto de "grupos indígenas", mostraba su incoherencia con relación a la categoría de pueblos indígenas estipulada en el artículo 4o. antes referido.

Como es del conocimiento público, la norma contenida en el artículo 4o. fue objeto de fuertes cuestionamientos dada su perspectiva "culturalista" y por el hecho de que ignoraba las demandas sustantivas de los pueblos indígenas, en particular las relacionadas con su autonomía, tierras, territorios y recursos naturales, por citar los más importantes. En lo concerniente al segundo párrafo, fracción séptima, del artículo 27, éste nunca ha tenido una reglamentación específica, por lo que permanece sin aplicarse.

[2] Diario Oficial de la Federación. México. 28 de enero de 1992.
[3] Diario Oficial de la Federación. México. 06 de enero de 1992.

El 1 de enero de 1994, marcaría el inicio de una nueva etapa en la vida nacional con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas. Después del doloroso enfrentamiento que costó vidas humanas, vino un proceso de diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN que tuvo como uno de sus resultados más importantes: la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre "Derechos y Cultura Indígena" el día 16 de febrero de 1996, en el municipio Tzotzil (Tsotsil) de San Andrés Larráinzar, Chiapas.

Los Acuerdos de San Andrés expresan la voluntad y el consenso de todas las partes, para dar atención a las demandas y reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas del país y sobre todo el compromiso de realizar una reforma constitucional que reconociera sus derechos fundamentales, con el propósito de iniciar una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad en general y el Gobierno mexicano.

Para dar cumplimiento a estos Acuerdos, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)[4] del Congreso de la Unión, elaboró una propuesta de reformas constitucionales, cuyo punto medular fue el derecho a la libre determinación y la autonomía indígena y el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas con el carácter de sujetos de derecho público.

Después de un amplio proceso de debates y movilizaciones, se realizó en el año 2001 la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal que, si bien reconoció un conjunto de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, no atendió debidamente sus demandas y reivindicaciones históricas, en particular, a lo contenido en la iniciativa de reformas constitucionales de la Cocopa y los Acuerdos de San Andrés.

Lo anterior se afirma, considerando que, si bien el texto de esta reforma reconoció el derecho de la libre determinación y como una expresión de ésta a la autonomía, lo cierto es que no se establecieron las bases, los principios y mecanismos para su ejercicio efectivo, cuestión que terminó delegándose a las constituciones y leyes de las entidades federativas. También se limitó el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas

[4] La Comisión de Concordia y Pacificación fue creada por mandato del artículo 8 de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, de 9 de marzo de 1995.

como "sujetos de interés público", cuando se había acordado que este reconocimiento sería con el carácter de "sujetos de derecho público". Todo ello con el claro propósito de menoscabar sus derechos colectivos y sobre todo de limitar su efectivo ejercicio y aplicación, pues consideran a los pueblos y comunidades indígenas como objetos o en el mejor de los casos como sujetos pasivos de las políticas y acciones públicas.

Estas limitaciones fueron impuestas en otras temáticas como es el caso de las reivindicaciones relacionadas con sus tierras, territorios y recursos naturales, en las que se establecieron normas que dan preferencia a "los derechos adquiridos por terceros", por encima de los derechos históricos de los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, en vez de reconocer sus derechos colectivos para hacer justicia a los pueblos indígenas, se les impuso un conjunto de limitaciones y restricciones normativas, que han profundizado las injusticias y el despojo que han vivido dichos pueblos en las últimas décadas.

Todo ello tuvo como consecuencia que las autoridades y los representantes indígenas impugnaran la reforma constitucional referida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y realizaran las denuncias correspondientes ante la comunidad internacional, especialmente ante la ONU y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. A la par, ello significó la cancelación del diálogo y del proceso de paz en Chiapas.

Más recientemente destaca la reforma constitucional en materia de derechos humanos reflejada en el artículo 1o. Constitucional, del 10 de junio de 2011, en la que se antepone el principio *pro persona* y se reconoce a los derechos humanos como el sustento fundamental de la actuación estatal, a la luz de los diversos tratados internacionales en la materia, lo que significa destacar los derechos colectivos, en particular el derecho de libre determinación, de los pueblos indígenas. En este sentido, se deben establecer las bases de aplicación de los instrumentos internacionales a que se refiere el artículo 1o. Constitucional, cuyo cumplimiento es de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

Asimismo, debe señalarse que mediante Decreto publicado el 11 de junio de 2013 en el DOF, se realizaron diversas reformas

al artículo 28 Constitucional, las cuales, entre otros aspectos, se adicionó un párrafo décimo sexto con la finalidad de reconocer la existencia de concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, estableciéndose que dichas concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, lo que implica la posibilidad de que los pueblos, los municipios y las comunidades indígenas puedan acceder a estos medios de comunicación.

También es importante mencionar la reforma al artículo 3o. de la Constitución Federal, realizada mediante Decreto publicado en el DOF el día 15 de mayo de 2019. Con dicho Decreto, se adiciona un párrafo décimo segundo que establece que los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades, en particular, las lenguas indígenas de nuestro país. Asimismo, en el párrafo cuarto del inciso *e)* de la fracción II de dicho párrafo, se establece que en los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, la promoción y la preservación del patrimonio histórico y cultural. De igual manera, se adiciona un inciso *g)* a dicha fracción para establecer que el criterio que orientará a la educación será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el 9 de agosto de 2019, se publicó en el DOF, el Decreto por medio del cual se adiciona un apartado C al artículo 2o. Constitucional, por medio del cual se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Asimismo, se establece que dichos pueblos y las comunidades tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de dicho artículo, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Posteriormente, con fecha 8 de mayo de 2020 se publicó en el DOF el Decreto por medio del cual se reforma el artículo 4o. Constitucional. En dicho Decreto se adicionan los párrafos décimo cuarto y décimo quinto, los cuales establecen que el Esta-

do garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Al respecto, dispone que para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza. Asimismo, se establece que las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

En el contexto internacional, resulta importante señalar que, pese a su innegable existencia, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema jurídico internacional ha sido un proceso complejo y a menudo adverso, marcado por la falta de visibilidad y comprensión. Así ocurrió cuando el Jefe Kayuga Deskaheh, representante de las Seis Naciones de los Iroqueses, se presentó ante la Sociedad de las Naciones en Ginebra, Suiza, en 1923, para exigir su reconocimiento. Al año

siguiente, el Jefe Maorí T. W. Ratana envió una delegación a esa misma instancia internacional, para protestar por el incumplimiento del Tratado de Waitangi (Nueva Zelanda, 1840), que garantizaba a los indígenas Maoríes la propiedad de sus tierras. En ambos casos su voz no tuvo eco.

Con la creación de la ONU y en especial de la Comisión de Derechos Humanos, la voz y la presencia de los pueblos indígenas empieza a cobrar mayor fuerza. En la década de los 70's, con el surgimiento de las primeras organizaciones mundiales de los pueblos indígenas, se llamó la atención de la comunidad internacional sobre la grave situación de pobreza, discriminación, colonización y violación de derechos de dichos pueblos, así como la urgente necesidad de resolverlos. De esta forma, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a partir de 1999 conocida como la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, recomendó llevar a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en el año de 1971, mismo que se elaboró durante más de una década, presentándose sus resultados entre 1981 y 1984.

La presencia indígena en el contexto internacional, también condujo en el año de 1982, al establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (GTPI) dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que propició a lo largo de los años la participación de miles de representantes indígenas de todo el mundo, quienes lograron exponer sus situaciones y propuestas. Uno de los principales mandatos del GTPI fue la elaboración del Proyecto de DNUDPI.

Después de que el GTPI finalizó el texto del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (conocido como el texto de la Subcomisión), la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció un Grupo de Trabajo Intersesional de composición abierta sobre el Proyecto de Declaración (GTPD), con la meta de ser aprobada en el marco del "Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo" (1995 a 2004), en el que con presencia

de un Cónclave de representantes indígenas de las siete regiones indígenas del mundo[5] y de los Estados miembros de la ONU, se negoció su contenido durante 11 periodos de sesiones.

En el año 2005, el Gobierno de México en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), convocaron a un Seminario-Taller Internacional sobre el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, del 26 al 30 de septiembre del año citado. Dicho Seminario contó con la participación de los integrantes del Cónclave indígena y tuvo como finalidad discutir y aclarar muchos de los conceptos de la propuesta de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al final del 11° periodo de sesiones del GTPD (celebrado del 5 al 16 de diciembre de 2005 y del 30 de enero al 3 de febrero de 2006), el Presidente-Relator del GTPD, Luis Enrique Chávez, de nacionalidad peruana, decidió presentar su propuesta de proyecto de Declaración en la 62ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de marzo de 2006, en el marco de un proceso de reforma de esta Comisión y el establecimiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

De esta manera, el 29 de junio de 2006, en su primera sesión, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Más de un año después, el 13 de septiembre de 2007, al cabo de un largo y complejo camino lleno de vicisitudes y negociaciones, la DNUDPI fue adoptada por la Asamblea General de la ONU.

La DNUDPI es el principal instrumento jurídico internacional que contiene los principios y normas que garantizan los dere-

[5] El Embajador Luis Alfonso de Alba de México, Primer Presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, destacó que el Cónclave indígena latinoamericano jugó un rol determinante para lograr una posición flexible y a favor de avanzar en las negociaciones de este Proyecto de Declaración, en el interior del Cónclave indígena Global, con argumentaciones jurídicas muy bien sustentadas que fueron clave y motor de las posiciones de este proceso. Véase Luis Alfonso de Alba, "La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Consejo de Derechos Humanos" en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen (Ed.), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, IWGIA, Copenhague, 2010, p.121.

chos de los pueblos indígenas en todo el mundo y que abarca una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; reconociendo los derechos de los pueblos indígenas como inherentes.

La DNUDPI reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho en el sistema jurídico internacional, y tal como está establecido en los artículos 1 tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce de manera específica el derecho de libre determinación en los siguientes términos: "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."

En consecuencia, la libre determinación es el derecho fundamental y la piedra angular a partir de la cual se sustentan el conjunto de los derechos indígenas reconocidos en el sistema jurídico internacional, y base para que los Estados parte de la ONU reconozcan los derechos de los pueblos indígenas en sus Constituciones y leyes correspondientes.

Es de destacarse también que en el seno de la ONU fueron creados mecanismos especializados en materia indígena como lo son la Relatoría Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, en el año 2001 –hoy Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas–; el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en 2002; y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, que fue la figura que sustituyó al Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas.

Por otro lado, como organismo especializado de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 50 comenzó a trabajar en el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Núm. 107). En 1957, aprobó este primer instrumento jurídico internacional sobre los pueblos indígenas y sus derechos, aunque con la suposición implícita de que el futuro de los pueblos indígenas y tribales sería su integración a la sociedad mayor y que las decisiones sobre su desarrollo no estaban en sus manos. Por ello, dichos postulados fueron sometidos a revi-

sión y, en 1986, una comisión de expertos concluyó que el enfoque integracionista del Convenio Núm. 107 era obsoleto. El Convenio fue revisado y sustituido por el Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT), adoptado en 1989 y vigente en nuestro país desde el 5 de septiembre de 1991, con un enfoque basado en el respeto de las culturas y los estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales, y de su derecho a definir sus propias prioridades para el desarrollo, aunque con autolimitaciones con relación al derecho internacional.

Por su parte, en el marco del 46° Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 15 de junio de 2016, después de 17 años de negociaciones, encabezadas por un experimentado y organizado Cónclave indígena y representantes de los Estados Miembros de la OEA, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADIN) fue aprobada.

La DADIN es una contribución importante al desarrollo de estándares internacionales adoptados con miras a proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas de los países del Continente Americano; destacando a su vez, particularidades de la región, como es el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en aislamiento voluntario, y explorando derechos más específicos como el derecho a la paz, a la seguridad y a la protección (Artículo XXX), y el derecho a preservar sus propios sistema de familia (Artículo XVII).

De esta manera, en el ámbito internacional, el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI, y la DADIN, constituyen los instrumentos básicos de derechos humanos que contienen los estándares mínimos relativos a los pueblos indígenas, dado que reconocen y desarrollan un conjunto de derechos específicos que deben gozar los mismos, en el contexto de los Estados.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse la participación que los pueblos indígenas han tenido en las negociaciones multilaterales que han dado forma a las políticas climáticas, desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en el año de 1992 hasta la actualidad en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). De esta

manera, con la aprobación de la DNUDPI, se han ido difundiendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el marco del derecho ambiental.

Ejemplo de lo anterior, fue el hecho de que el lenguaje sobre los derechos de los pueblos indígenas fue incluido por primera vez en las decisiones de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, durante la COP16 en Cancún en el año 2010, en los llamados "Acuerdos de Cancún", en los que se señala que al llevar a cabo las medidas relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal,[6] se deberán promover y apoyar los siguientes derechos de los pueblos indígenas:[7]

> [...]
>
> c. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes, las circunstancias y las legislaciones nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
>
> d. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión.

Años más tarde, en el 2015, en el marco de la misma CMNUCC, se aprobó el "Acuerdo de París", en el que se estipula el reconocimiento de derechos humanos y, en particular, de derechos colectivos de los pueblos indígenas:[8]

> Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obli-

[6] REDD, por sus siglas en inglés.

[7] Véase FCCC/CP/2010/7/Add.1. Decisión 1/CP.16 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Apéndice I, párrafo 2, 15 de marzo de 2011.

[8] Véase *Acuerdo de París*, aprobado en la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, París, 12 de diciembre de 2015.

gaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional,

Otros instrumentos jurídicos internacionales que se toman en consideración en la presente Iniciativa y que están vigentes en el Estado mexicano, son: los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen en su artículo 1.1 el derecho de libre determinación de los pueblos, en virtud del cual "establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que en su artículo 5 mandata a los Estados "prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico"; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Dis-

criminación contra la Mujer, en la que además de condenar la discriminación de género, los Estados convienen "en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer"; el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que mandata en su artículo 8, inciso *j)*, que "los Estados partes deben promover la conservación de la biodiversidad *in situ*, preservando los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas, promoviendo su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas"; la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) sobre la Diversidad Cultural, que prevé en su artículo 2, garantizar "una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas"; y las Convenciones de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), y sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

No se omite señalar también, el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización al CDB, aprobado en el año 2010 y que entró en vigor a nivel internacional el 12 de octubre de 2014, que dispone en su artículo 7 lo siguiente:

> De conformidad con las leyes nacionales, cada Parte adoptará medidas, según proceda, con miras a asegurar que se acceda a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales con el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de dichas comunidades indígenas y locales, y que se hayan establecido condiciones mutuamente acordadas.

Por su parte, la exigencia del pueblo afromexicano en nuestro país por su reconocimiento jurídico, tiene importantes antecedentes en el derecho internacional, muy específicamente en la

Declaración y Plan de Acción de Durban (2001), que afirma que los afrodescendientes

> han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales.

También debemos citar las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y la Resolución 64/169 de la Asamblea General de la ONU, que estableció el 2011 como "Año Internacional de los Afrodescendientes", esto

> con miras a fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e integración en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad, y la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura".[9]

Asimismo, en la resolución 64/460 de la ONU, que establece el Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024.

[9] Véase Resolución aprobada por la Asamblea General, 19 de marzo de 2010, A/RES/64/169. Consultable en http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r64sp.shtml.

Nuestro país aprobó la Agenda 2030, plan de acción hacia un futuro sostenible a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 169 metas y más de 230 indicadores, de los cuales se debe hacer referencia a los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16 y 17.

En relación con la situación en los estados de la República, se han generado importantes espacios de reflexión, organización y articulación, que permitieron a los pueblos indígenas consensuar sus principales exigencias, reflexionar sobre las reformas constitucionales y generar la base teórica conceptual sobre los derechos indígenas. Los aprendizajes, contenidos normativos y los resultados que estas experiencias han dejado, son antecedentes que no se pueden perder de vista al emprender la tarea de reformar nuestra Carta Magna.

Es importante resaltar que, en el Estado de Oaxaca, desde la década de los 70's del siglo pasado, ante los problemas estructurales de injusticia, exclusión, invisibilidad, inequidad y discriminación, diversas comunidades indígenas empezaron a plantear reivindicaciones de carácter étnico-cultural, pugnando principalmente por el reconocimiento y los derechos colectivos como pueblos indígenas. En este periodo se desarrolla el concepto de "comunalidad", que sintetiza la práctica autonómica de numerosas comunidades indígenas de esa entidad y que ha generado una abundante literatura científica por parte de juristas, abogados, sociólogos y antropólogos sociales, para entender las formas de organización indígenas y sobre todo sus sistemas normativos con relación al sistema jurídico nacional.

Al respecto, la Dra. María Teresa Valdivia Dounce señala que fueron 5 las entidades federativas que otorgaron el reconocimiento expreso a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, previo a la reforma constitucional federal de 1992, siendo estas: Guerrero en 1987, Chiapas, Querétaro y Oaxaca en 1990 e Hidalgo en 1991.[10]

En el Estado de Guerrero, mediante Decreto número 7 publicado en el Periódico Oficial de ese Estado, el 27 de marzo de 1987, se adicionó un párrafo segundo al artículo 10 a la Consti-

[10] Valdivia Dounce, María Teresa. (enero-abril, 2009). *Políticas y Reformas en Materia Indígena, 1990-2007*. Argumentos, Vol. 22, pp. 127-159.

tución Política local, para establecer la obligación de los poderes del Estado y los ayuntamientos de proveer la incorporación al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.

En el Estado de Oaxaca, la reforma a los artículos 12, 16, 25, 80, 126, 127 y 151 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (POE), el 29 de octubre de 1990, que colocó a ese Estado como una de las primeras entidades federativas en reconocer expresamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; la reforma al artículo 16, publicada en el POE el 9 de julio de 1994, que reconoció las quince lenguas indígenas existentes en ese Estado; la reforma publicada en el POE el 13 de mayo de 1995, que complementó el contenido del artículo 25, dando lugar al reconocimiento del sistema político electoral de los pueblos indígenas en el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) –hoy Libro Séptimo de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca–, cuya trascendencia constituye un ejemplo del respeto a los derechos colectivos, propios de la coexistencia de la diversidad política y jurídica que viene aparejada a la diversidad étnica cultural.

Este proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, avanzó en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con la reforma a los artículos 12, 16, 94, 138 Bis A y 151, publicada en el POE el 6 de junio de 1998, mucho antes que las reformas al artículo 2o. de la Constitución Federal del año 2001, con la cual se estableció un conjunto de derechos colectivos, entre ellos, la libre determinación y la autonomía, los sistemas normativos internos y la jurisdicción indígena, el acceso a los bienes o recursos naturales de sus tierras y territorios, así como la capacidad para constituir asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas.

En este sentido, abundando en las experiencias a nivel local, a la fecha, 26 constituciones de las entidades federativas reconocen de forma parcial derechos a los pueblos indígenas, conforme a lo establecido en el artículo 2o. de la CPEUM e instrumentos internacionales, a saber: Baja California, Baja California

Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El derecho de libre determinación y autonomía es reconocido en las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Es importante destacar que uno de los estados que no ha tocado el tema en ningún momento en su Constitución, es el estado de Guanajuato donde el pueblo chichimeca tiene una relevante presencia.

Es de resaltar que la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 59, reconoce a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes el carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica. Lo mismo ocurre con los estados de San Luis Potosí e Hidalgo.

Por su parte, la Constitución de Durango, en su artículo 39, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho. De igual manera se reconoce en la Constitución del estado de Yucatán.

A su vez, las constituciones de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán, reconocen a los pueblos indígenas personalidad jurídica.

Por su parte, en lo relacionado con el derecho a la tierra y el territorio, las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, contienen disposiciones jurídicas al respecto.

En lo relacionado al reconocimiento de los sistemas normativos, las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad

de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, reconocen este derecho.

Por lo que respecta al derecho al desarrollo, las constituciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, reconocen este derecho.

De igual manera, los estados de Guerrero, Oaxaca y la Ciudad de México, reconocen en sus constituciones locales a los pueblos y comunidades afromexicanas.

Asimismo, actualmente existen 25 leyes locales en materia de derechos de los pueblos indígenas y algunas relativas al pueblo afromexicano, siendo las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí; Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Por otra parte, si bien a nivel federal no existe una legislación específica en materia de consulta, a nivel local se cuenta con las siguientes leyes:

- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango.
- Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca.

Los avances normativos sobre derechos indígenas descritos en este apartado, son el resultado de la histórica resistencia y de las múltiples movilizaciones realizadas por los pueblos indígenas a escala estatal, nacional e internacional, por la reivindicación de sus derechos fundamentales y legítimas aspiraciones

de vida en el marco del fortalecimiento de las sociedades democráticas y los procesos de descolonización en el mundo.

Como hemos señalado, todos estos instrumentos jurídicos de alcance local, nacional e internacional, deben tener una expresión concreta y específica en nuestro país; por ello, sobre la base de estos importantes precedentes, hemos diseñado el nuevo andamiaje constitucional que se requiere. Sólo se puede realizar esta tarea en el contexto de una revisión profunda, propositiva y con una mirada incluyente y de largo plazo.

3. Diagnóstico

La Reforma constitucional que se plantea, parte de la necesidad de hacer frente y resolver las condiciones de pobreza, marginación, desigualdad e injusticias que enfrentan los pueblos indígenas y afromexicano a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que se puede constatar con una serie de datos que se describen en este apartado.

A la par de los antecedentes citados anteriormente, debe considerarse que los pueblos indígenas son los primeros pobla-

dores del territorio nacional. Su historia se remonta al poblamiento del Continente Americano que, de acuerdo con las principales teorías antropológicas, data de al menos 13 mil años. Asimismo, existen muestras de que estos pueblos formaron civilizaciones complejas desde hace más de 4 mil años en Mesoamérica, y desde tiempos inmemoriales formaron culturas nómadas y seminómadas en el área de Aridoamérica.

Por su parte, el pueblo afromexicano desciende de las personas que fueron trasladadas desde África al Virreinato de la Nueva España como esclavos y a otros procesos migratorios voluntarios o forzados a lo largo del periodo independiente. En la actualidad, sus comunidades organizadas en torno a una cultura propia, se asientan principalmente en la Costa Chica del estado de Guerrero y de Oaxaca, la Tierra Caliente de Michoacán, la región de Yanga en Veracruz y la comunidad Mascogo de Coahuila.

La difícil situación de pobreza y marginación que enfrentan en la actualidad, es el resultado de la injusticia histórica y del desconocimiento de sus derechos inalienables, y que no ha podido ser saldada por las tres grandes transformaciones que antecedieron a la presente. El proceso de esclavización, inferiorización, despojo, explotación y tutelaje impuesto a los pueblos indígenas y al pueblo afromexicano desde el periodo colonial, se sigue manifestando en la desigualdad, discriminación y racismo que enfrentan cotidianamente, así como el deterioro de sus tierras, territorios y recursos naturales.

Para el Gobierno de México, es impostergable saldar esta deuda histórica por el bien de todos, pues como se muestra a continuación, la dramática paradoja que asocia la pobreza material de nuestros pueblos a su enorme riqueza cultural, es una cuestión que nos lacera a todos y es fuente de innumerables conflictos, enconos y resentimientos, que impiden capitalizar todas las potencialidades de nuestra gran Nación.

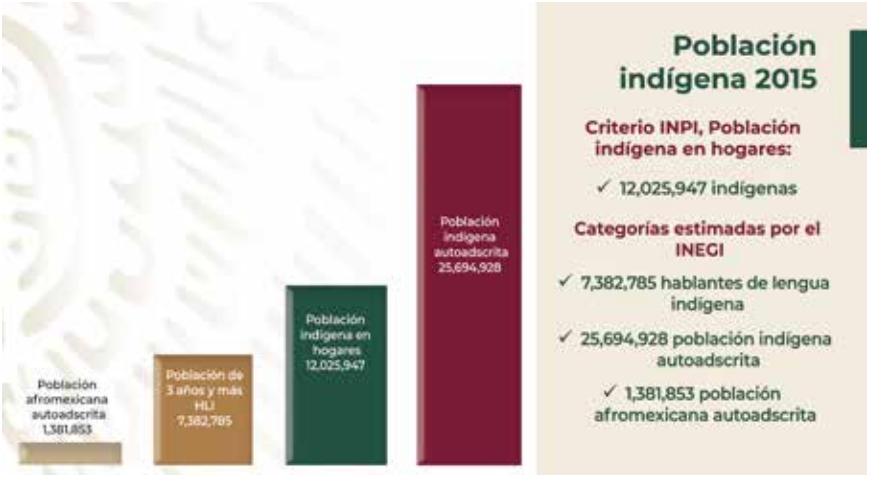
Demografía

En términos absolutos, México es el país con mayor población indígena de América, dado que en total se reconocen, al menos,

68 pueblos indígenas[11] conforme con el criterio etnolingüístico. De acuerdo con datos oficiales, 12 millones de personas viven en hogares indígenas,[12] lo que representa 10.6% de la población nacional, y se identifican 7.4 millones de hablantes de lengua indígena, que representa 6.5% de los habitantes mayores de tres años del país. La población total de 3 años y más, hablantes de lengua indígena, es de 7 382 785 personas. La población total de 5 años y más, hablantes de lengua indígena, es de 7 173 534 personas.

Asimismo, es importante destacar que 25.7 millones de personas se autoadscriben como indígenas, lo que representa 21.5% de la población total del país. Por otra parte, 1.3 millones de personas se consideran afromexicanas, lo que representa 1.2% de la población a nivel nacional.[13]

La población indígena se encuentra presente en la cuarta parte de las localidades del país (64 172), casi en todos los mu-



[11] Inali. "Catálogo de las Lenguas Indígenas. Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas". 2009.

[12] De acuerdo con los criterios del INPI, la identificación de la población indígena se basa en el criterio de hogar indígena, que son aquellos en donde el jefe (a) y/o el cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a)) declaró ser hablante de alguna lengua indígena (HLI).

[13] Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Población indígena por sexo y entidad federativa, México, 2015

Entidad federativa y tipo de municipio	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Nacional	**6 146 479**	**51.1**	**5 879 468**	**48.9**	**12 025 947**

Población que se considera indígena (autoadscripción) por sexo y entidad federativa, México, 2015

Entidad federativa y tipo de municipio	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Nacional	**13 182 262**	**51.3**	**12 512 666**	**48.7**	**25 694 928**

Población que se considera afromexicana/afrodescendiente por sexo y entidad federativa, México, 2015

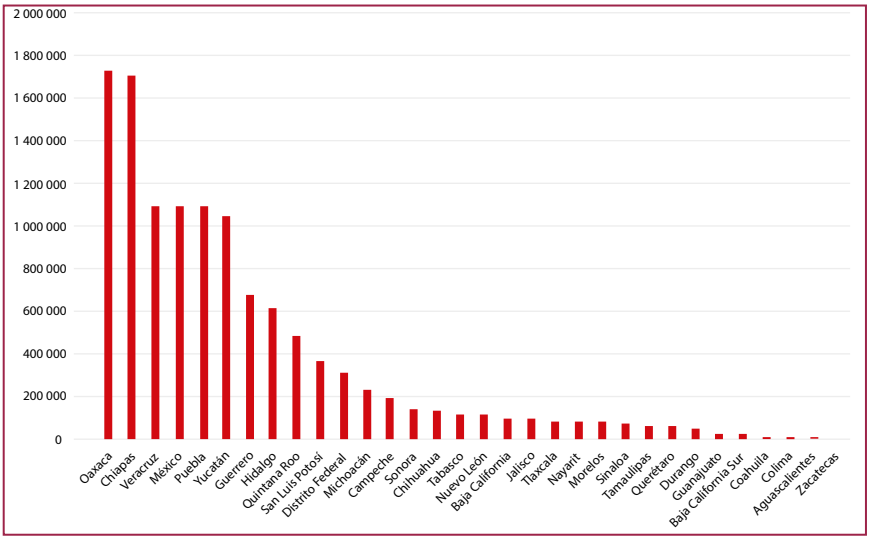
Entidad federativa	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Nacional	**704 929**	**51.0**	**676 924**	**49.0**	**1 381 853**

nicipios (2 417) y en todas las entidades federativas. Ocho entidades cuentan con más de 500 000 indígenas, que representan 75% del total, destacando las siguientes entidades: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, México, Puebla, Yucatán, Guerrero e Hidalgo.[14]

La población indígena es fundamentalmente joven. México tiene 25 694 928 personas que se consideran indígenas, de éstas, 7 184 794 personas, equivalente a 28.0%, pertenecen al grupo de edad de 0 a 14 años. El grupo de 15-24 años concentra 17.7% de las personas y éstas ascienden a 4 549 309. El grupo de edad de 15-64 años aglutina el mayor porcentaje, 46.5%, para un total de 11 957 589 personas. En el grupo de 65 años y más se encuentra 7.7%, que significa 1 989 111 personas. Los estados

[14] Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015. p. 33.

Gráfica 1. Distribución de la población indígena por Entidad Federativa 2015



Fuente: INPI, Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en INEGI, Encuesta Interesal 2015.

con mayor número de personas que se consideran indígenas son: Oaxaca con 2 607 917 personas; Veracruz con 2 373 083 personas, y Puebla con 2 176 593 personas.

Si nos concentramos en las 12 025 947 personas que viven en un hogar indígena, vemos que esta tendencia se acentúa, pues son aún más la cantidad de niños y jóvenes. De éstas, 3 821 578 personas, equivalente a 31.8%, pertenecen al grupo de edad de 0 a 14 años. El grupo de 15-24 años concentra 19.2% de las personas en hogares indígenas, ascendiendo a 2 312 517. El grupo de edad de 15-64 aglutina el mayor porcentaje, 41.5%, para un total de 4 990 726 personas. En el grupo de 65 años y más se encuentra 7.4%, que significa 892 190 personas. Los estados con mayor número de población en hogares indígenas son: Oaxaca con 1 734 658 personas; Chiapas con 1 706 017 personas, y Veracruz con 1 101 306 personas.

Con estos datos podemos afirmar que asociar la identidad indígena al pasado, es un grave error de perspectiva, pues los

Mapa 1. Distribución de la población indígena por entidad federativa, 2015.

Fuente: INPI, Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Población que se considera indígena por grandes grupos de edad y entidad federativa, México, 2015

Entidad federativa	0-14	15-24	15-64	65 y más	No especificado	Total
Estados Unidos Mexicanos	**7 184 794**	**4 549 309**	**11 957 589**	**1 989 111**	**14 125**	**25 694 928**
Aguascalientes	42 295	26 799	75 069	9 214	18	153 395
Baja California	60 271	48 011	157 907	16 732	134	283 055
Baja California Sur	23 991	17 876	55 847	5 220	100	103 034
Campeche	103 985	72 396	195 207	29 098	125	400 811
Coahuila	50 586	34 028	106 492	13 672	112	204 890
Colima	35 387	23 467	74 454	11 954	35	145 297
Chiapas	719 920	379 889	700 517	84 972	806	1 886 104
Chihuahua	110 557	69 977	194 450	25 929	262	401 195
Distrito Federal	121 559	109 494	460 664	92 316	572	784 605
Durango	43 202	25 269	59 864	10 922	150	139 407
Guanajuato	148 427	97 370	252 945	35 504	192	534 438
Guerrero	399 050	232 127	477 886	88 643	656	1 198 362
Hidalgo	290 464	172 200	477 715	92 111	2 569	1 035 059
Jalisco	232 920	146 344	420 629	72 422	216	872 531
México	718 100	470 102	1 368 291	194 146	1 033	2 751 672
Michoacán	361 568	229 888	571 581	105 455	817	1 269 309
Morelos	133 817	92 417	261 130	47 682	203	535 249
Nayarit	77 991	45 915	117 568	20 470	63	262 007
Nuevo León	83 433	61 216	188 079	19 189	365	352 282
Oaxaca	763 094	458 752	1 142 673	241 727	1 671	2 607 917
Puebla	647 390	395 615	962 056	170 723	809	2 176 593
Querétaro	110 556	73 128	182 594	24 318	248	390 844
Quintana Roo	171 699	126 275	339 538	29 614	210	667 336
San Luis Potosí	185 281	110 308	278 171	56 640	204	630 604
Sinaloa	96 178	68 288	185 806	30 222	131	380 625
Sonora	122 807	82 916	259 752	42 551	139	508 165
Tabasco	174 818	112 415	290 866	38 872	232	617 203
Tamaulipas	48 146	31 926	119 276	17 149	188	216 685
Tlaxcala	88 644	57 447	152 066	23 037	116	321 310
Veracruz	636 056	408 063	1 114 045	213 839	1 090	2 373 093
Yucatán	350 520	249 542	656 917	114 100	546	1 371 625
Zacatecas	32 062	19 849	5 7 534	10 668	113	120 226

Fuente: INPI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. Encuesta Intercensal, México, 2015.

Población en hogares indígenas por grandes grupos de edad y entidad federativa, México, 2015

Entidad federativa	0-14	15-24	15-64	65 y más	No especificado	Total
Estados Unidos Mexicanos	**3 821 578**	**2 312 517**	**4 990 726**	**892 190**	**8 936**	**12 025 947**
Aguascalientes	3 181	1 924	3 850	335	16	9 306
Baja California	31 872	22 315	46 335	3 529	37	104 088
Baja California Sur	7 465	5 139	10 376	447	29	23 456
Campeche	53 214	37 899	90 990	17 189	43	199 335
Coahuila	3 956	2 405	6 428	557	3	13 349
Colima	3 211	2 224	4 198	489	–	10 122
Chiapas	682 976	352 347	598 474	71 241	979	1 706 017
Chihuahua	50 589	27 427	54 241	6 739	178	139 174
Distrito Federal	75 132	60 540	159 118	20 388	142	315 320
Durango	22 400	10 320	17 203	1 676	81	51 680
Guanajuato	10 126	5 591	12 767	1 377	2	29 863
Guerrero	260 862	137 618	239 026	43 673	436	681 615
Hidalgo	184 967	104 106	258 489	56 245	2 238	606 045
Jalisco	36 289	21 201	41 707	3 668	87	102 952
México	320 616	216 560	489 158	70 866	466	1 097 666
Michoacán	72 059	47 518	98 240	19 645	193	237 655
Morelos	22 993	16 665	36 791	6 745	33	83 227
Nayarit	34 419	17 501	29 087	3 136	52	84 195
Nuevo León	38 780	29 052	51 846	1 494	124	121 296
Oaxaca	537 344	310 169	720 499	165 349	1 207	1 734 658
Puebla	350 295	207 285	445 739	91 115	489	1 094 923
Querétaro	19 613	12 934	26 876	3 826	16	63 265
Quintana Roo	138 749	97 601	228 080	23 534	280	488 244
San Luis Potosí	119 693	67 764	148 708	33 543	673	370 381
Sinaloa	21 296	18 346	32 483	4 899	37	77 061
Sonora	40 161	26 207	66 153	13 069	66	145 656
Tabasco	35 850	25 217	53 543	8 956	38	123 604
Tamaulipas	18 647	12 335	29 941	2 726	27	63 676
Tlaxcala	23 462	16 281	38 237	8 480	62	86 522
Veracruz	324 440	201 432	469 715	105 270	449	1 101 306
Yucatán	273 766	197 192	479 325	101 705	450	1 052 438
Zacatecas	3 155	1 402	3 103	189	3	7 852

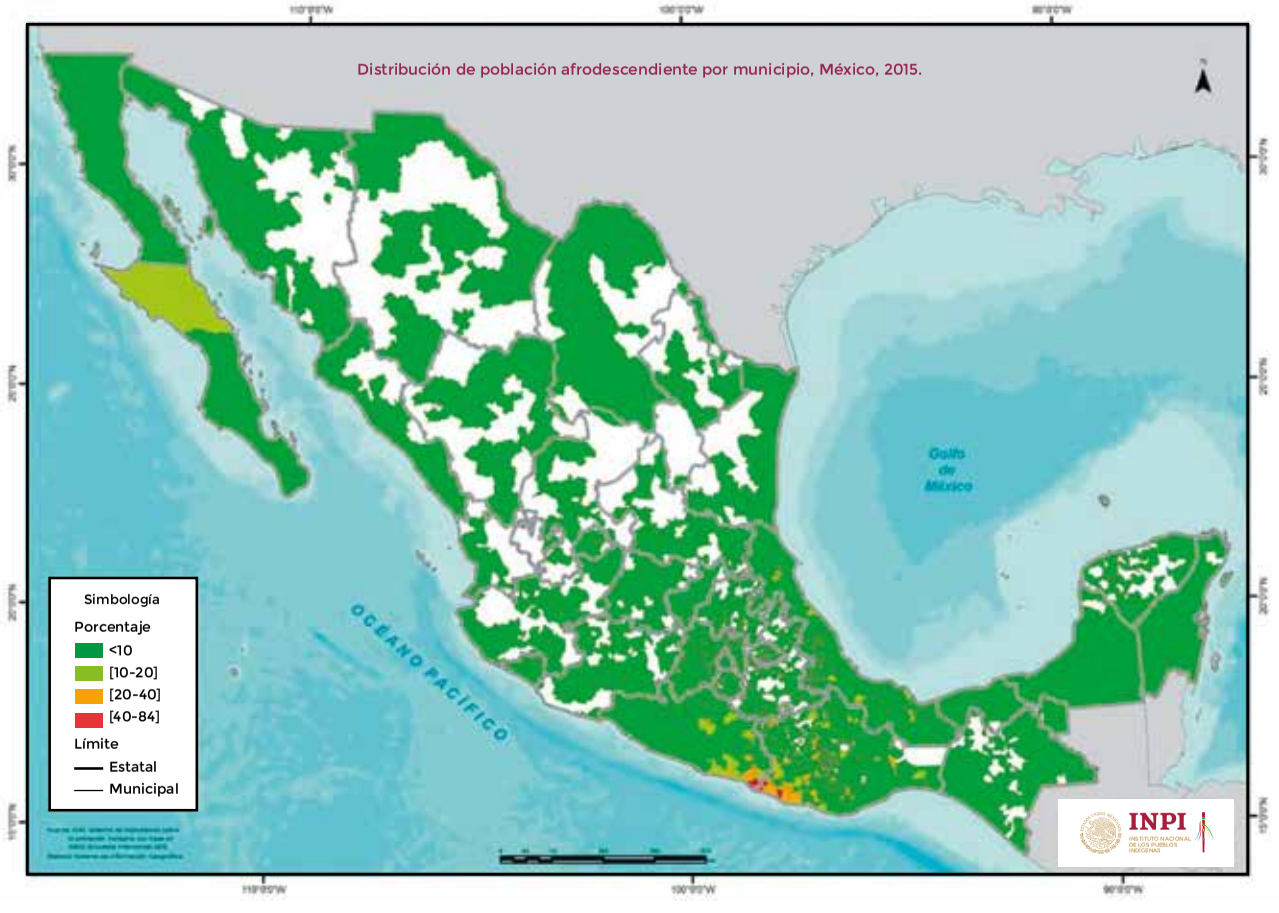
Fuente: INPI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. Encuesta Intercensal, México, 2015.

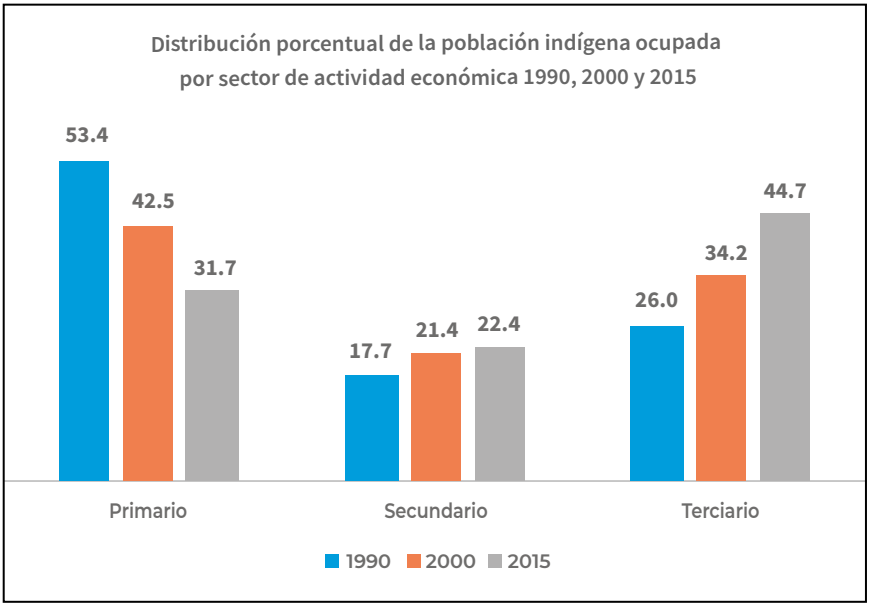
pueblos indígenas constituyen una población mayoritariamente joven, clave para pensar en el futuro de nuestro país, **por lo que no se puede impulsar la transformación de México sin contar con ellos, como sujetos colectivos e individuales, en un plano de igualdad y justicia**.

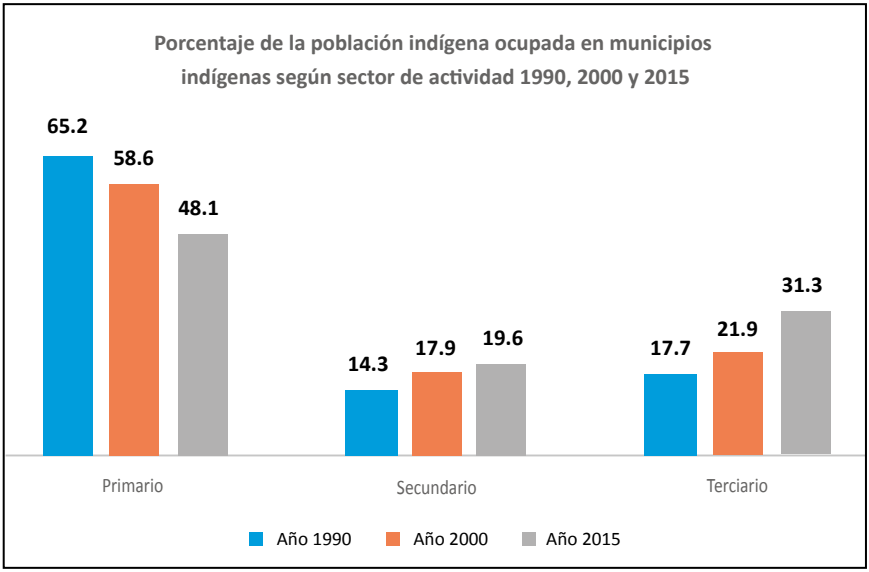
En lo referente a la población afromexicana, se ha señalado que 1 381 853 personas se consideran como tales. De éstas, 332 525 personas, equivalente a 24.1%, pertenecen al grupo de edad de 0 a 14 años. El grupo de 15-24 años concentra 17.6% de las personas que se consideran afrodescendientes, ascendiendo a 243 675. El grupo de edad de 15-64 aglutina el mayor porcentaje, 51.2%, para un total de 707 167 personas. En el grupo de 65 años y más se encuentra 7.1%, que significa 98 486. Los estados con mayor número de población que se considera afrodescendiente son: el Estado de México con 304 274 personas; Veracruz con 266 163 personas, y Guerrero con 229 514. **El gran reto para identificar a la población afromexicana es darle visibilidad y orgullo a esta identidad fundamental en la composición del país**.

Por otra parte, para entender la dinámica actual de la población indígena, es importante analizar que entre 1990 y 2015, las personas ocupadas pasaron de laborar principalmente en el sector agropecuario, al sector de servicios. En ese periodo, el porcentaje de ocupación en el sector agropecuario bajó de 53.4 a 31.7%, en cambio, el porcentaje correspondiente al sector servicios se incrementó de 26 a 44.7%. Esto significa que la población indígena es cada vez menos rural, y aunque es muy importante que cada vez más personas indígenas se dediquenza otras actividades que muestran su diversidad de capacidades y la profesionalización, lo cierto es que una cultura que pierde su potencialidad en la producción de alimentos, corre el grave riesgo de ser desplazada en hábitos y tradiciones asociados a los ciclos agrícolas y la producción y consumo de alimentos propios.

Esta tendencia se presenta también, de manera menos acentuada, en los municipios indígenas, en los cuales, entre 1990 y 2015, la población indígena ocupada en el sector agropecuario bajó de 65.2 a 48.1%; y, en el mismo periodo, el porcentaje que laboró en los servicios se incrementó de 17.7 a 31.3 por ciento.


Distribución de población afrodescendiente por municipio, México, 2015.
Golfo de México
OCÉANO PACÍFICO
Simbología
Porcentaje
<10
[10-20]
[20-40]
[40-84]
Límite
Estatal
Municipal
INPI
INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

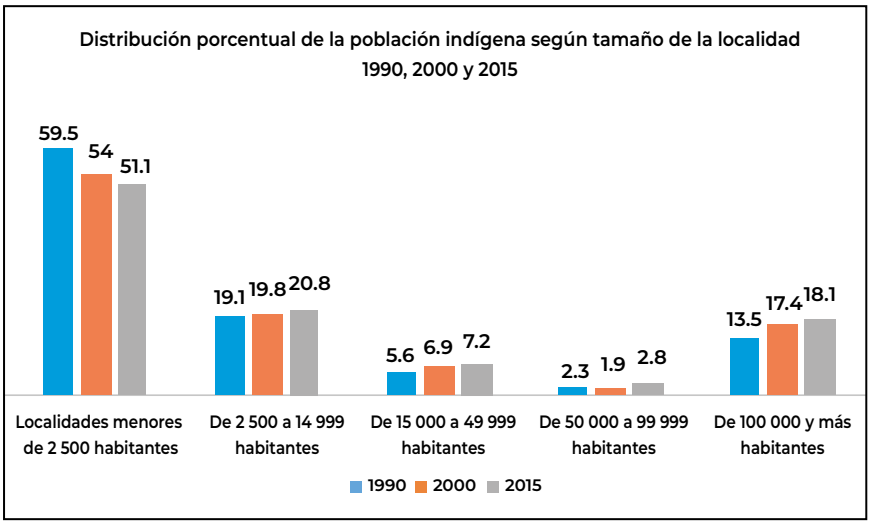

Distribución porcentual de la población indígena ocupada
por sector de actividad económica 1990, 2000 y 2015
53.4
42.5
31.7
17.7
21.4
22.4
26.0
34.2
44.7
Primario
Secundario
Terciario
1990
2000
2015


Porcentaje de la población indígena ocupada en municipios
indígenas según sector de actividad 1990, 2000 y 2015
65.2
58.6
48.1
14.3
17.9
19.6
17.7
21.9
31.3
Primario
Secundario
Terciario
Año 1990
Año 2000
Año 2015

La menor importancia de las actividades agropecuarias, asociadas al sector rural como sustento económico o de subsistencia de la población indígena, se acompaña también por su desplazamiento paulatino hacia las ciudades o asentamientos urbanos. El porcentaje de población indígena rural ha disminuido de 59.5%, en 1990, a 51.1% en 2015. Asimismo, de 1990 a 2015, el porcentaje de población indígena residente de localidades de 15 mil o más personas pasó de 21.4 a 28.1 por ciento.

Esto significa que las personas indígenas están emigrando de sus regiones y han dejado de trabajar en ellas, lo que representa que, aunque ha aumentado el circulante de dinero por remesas y trabajo asalariado, también se ha incrementado la necesidad de comprar productos básicos de fuera, lo que, como señalábamos, implica la pérdida en la autosuficiencia alimentaria, cambios en las prácticas culturales y las formas de alimentación, favoreciendo el consumo de alimentos poco saludables y el incremento, como veremos, de la morbilidad y la mortalidad, y de enfermedades asociadas a una mala dieta con alto consumo de alimentos ultraprocesados.

El desplazamiento a las ciudades y a lugares de residencia lejos de sus territorios originarios, muestra también el crecimiento de la migración entre la población indígena como re-

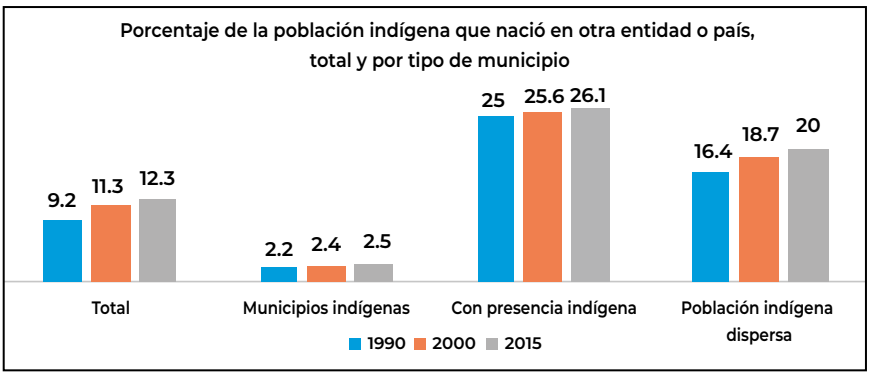


sultado de muchos factores, entre ellos, la búsqueda de oportunidades de educación, salud y fuentes de trabajo para su subsistencia.

Con base en la información censal, la migración absoluta se identifica por el porcentaje de la población que residía en una entidad distinta a la de su lugar de nacimiento. De esta forma, el porcentaje de población migrante entre la población indígena se incrementó de 9.2% en el año 1990, a 12.3% en 2015.

Este indicador tiene dinámicas distintas según el tipo de municipio. En los municipios predominantemente indígenas (más de 40% de su población es parte de un hogar indígena o hablante de lenguas indígenas), la tasa de migración prácticamente fue constante, pasó de 2.2 en 1990 a 2.5 en 2015, pues muchas de las personas migrantes trabajan como jornaleros agrícolas o trabajadores de la construcción, que abandonan sus regiones por temporadas y regresan a sus comunidades en ciertos periodos del año. En cambio, los municipios con población indígena dispersa (con menos de 40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas), el porcentaje de población indígena que emigró pasó de 16.4 a 20 por ciento.

De esta forma, también ha disminuido el porcentaje de la población indígena ubicada en los municipios predominantemente indígenas (la población indígena representa más de 40% de la población) y se ha incrementado la población habitante de municipios considerados con presencia indígena (menos de 40% de su población es indígena y más de 5 000 indígenas) y de

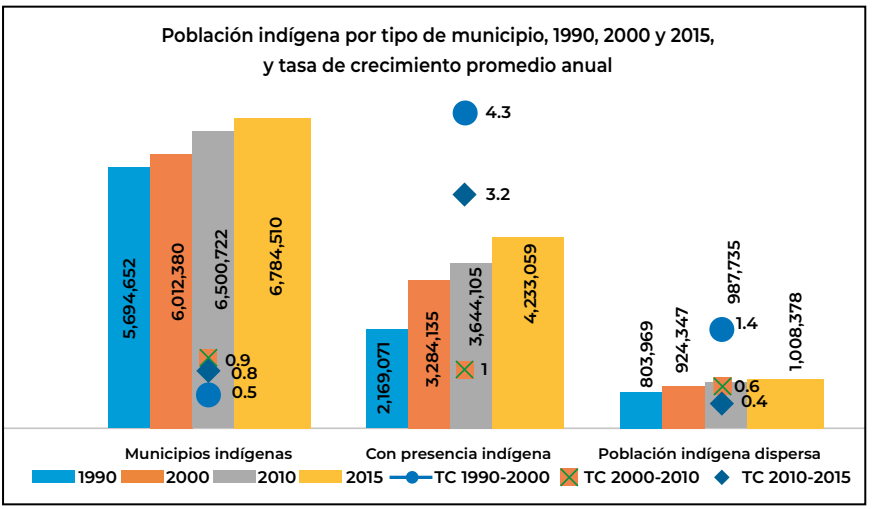


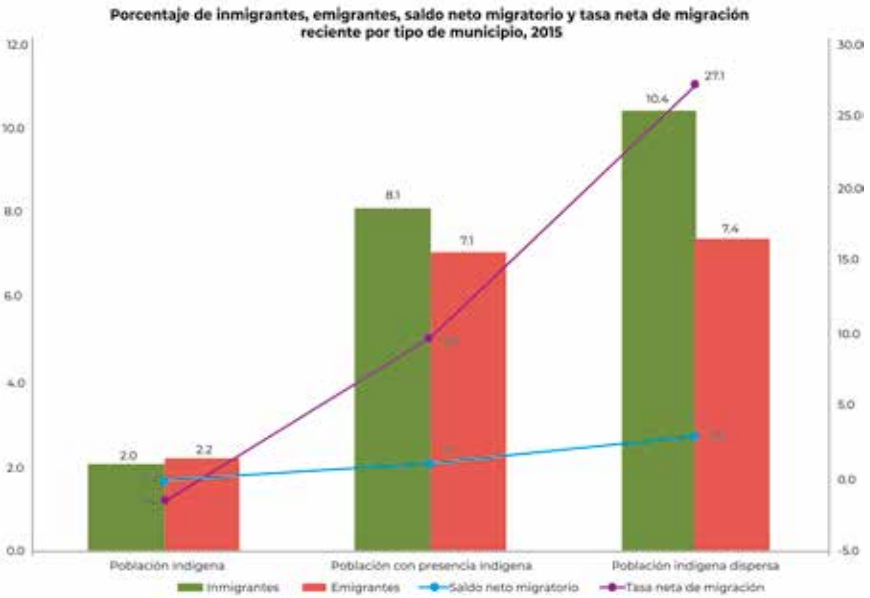
población indígena dispersa (40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas).

Esto puede significar dos cosas, por una parte, que la población indígena que vive en sus regiones se deja de identificar con la identidad indígena; y por otra, que las personas no indígenas o mestizas que viven en las regiones indígenas tengan mayores opciones económicas que los propios indígenas, para quedarse a vivir en su región. En ambos casos, se necesita un marco normativo del que se desprendan políticas públicas que ayuden a que las personas indígenas tengan las condiciones económicas para quedarse a vivir en sus regiones y lo hagan con un sentido de pertenencia, orgullo e identidad.

Del total de población indígena en 1990, 65.7% habitaba en municipios indígenas y, 25 años después, este porcentaje disminuyó a 56.4%. En sentido contrario, en los municipios con presencia de población indígena, el porcentaje pasó de 25 a 35%. Esto significa que casi la mitad de la población indígena habita fuera de sus territorios, lo cual le da una alta relevancia a la identificación y atención de la población indígena migrante, residente y urbana.

Tomando en cuenta el saldo migratorio neto (es decir la diferencia entre los porcentajes de inmigrantes y emigrantes), se observa que en los municipios indígenas el porcentaje de per-





sonas indígenas que se van (2.2%) supera al de las personas que llegan, 2.0%, lo que da como resultado un saldo neto negativo. En cambio, entre la población indígena que habita en municipios con población indígena dispersa, el porcentaje de inmigrantes (20.4%) casi triplica al porcentaje de emigrantes. Con lo anterior se confirma que los municipios con mayor presencia de población indígena son netamente expulsores de población.

Situación de pobreza y marginación

La pobreza y la marginación laceran a nuestros pueblos. Ser indígena y ser pobre, son condiciones claramente asociadas en nuestro país. Esto se puede corroborar con la información que se describe a continuación:

De acuerdo con la Medición Multidimensional de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2018, 3.4 millones de personas indígenas vivían en pobreza extrema, lo que representa 27.9% del total de la población indígena del país. La enorme desigualdad social se

hace evidente al observar que para 2018, 90.7% de la población indígena vivía con al menos una de las carencias sociales estimadas por el Coneval. En este sentido, **la población indígena y afromexicana es la que cuenta con los mayores niveles de pobreza de acuerdo con los indicadores de carencia social**. En cuanto a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, casi 7 millones de personas indígenas la presentan, lo que representa 57.5% de la población indígena.

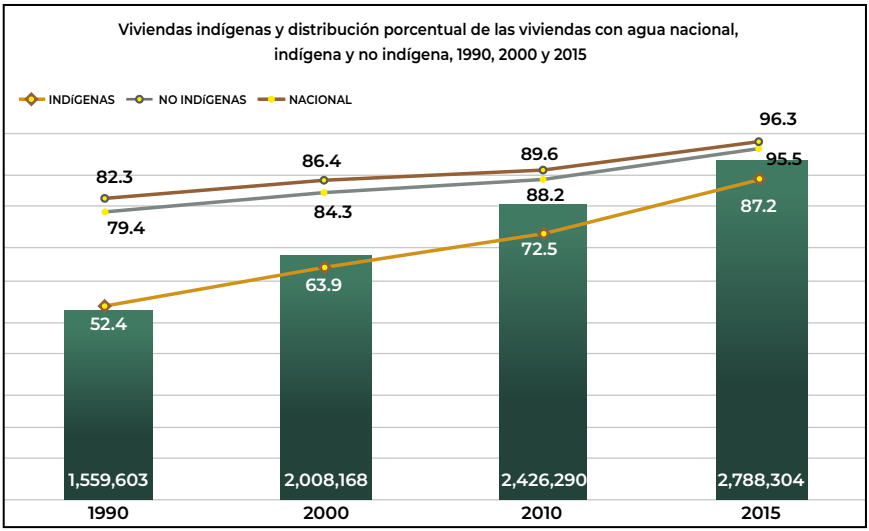
Del total de 623 municipios con 40% y más de población indígena, 224 (36.0%) son de muy alta marginación; 321 (51.5%) son de alta marginación; 60 (9.6%) tienen un grado medio de marginación; 16 (2.6%) bajo, y 2 (0.3%) muy bajo.

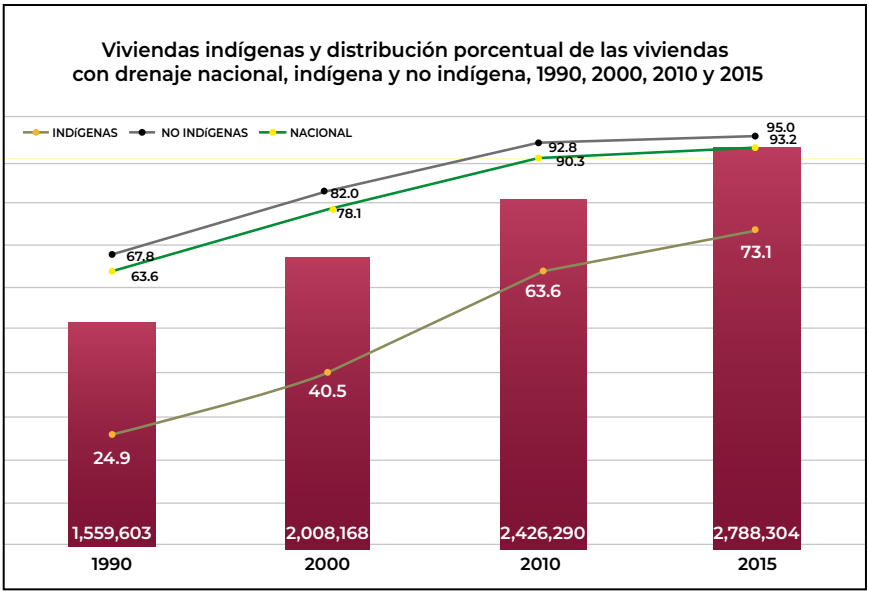
Con respecto a la situación de la población afromexicana, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las cuatro entidades con mayor porcentaje de viviendas afromexicanas con piso de tierra son: Guerrero con 11.9%; Oaxaca con 11.1%, y Veracruz y Chiapas cercanas a 7%. En lo que respecta a los servicios básicos en la vivienda, se identifica que 83.6% de viviendas afromexicanas disponen de agua entubada, 98.7% de energía eléctrica y 73% de drenaje.

En lo relativo al porcentaje de viviendas indígenas con agua, se puede afirmar que se han incrementado gradualmente, pasando de 52.4% en el año de 1990, a 87.2% en el año 2015. La brecha con respecto a la población no indígena ha ido disminuyendo también, y para el año 2015 se ubica en 9.1%, lo que no es garantía que esta vivienda sea de calidad, ni cuente con pertinencia cultural y adaptabilidad a los climas de sus territorios.

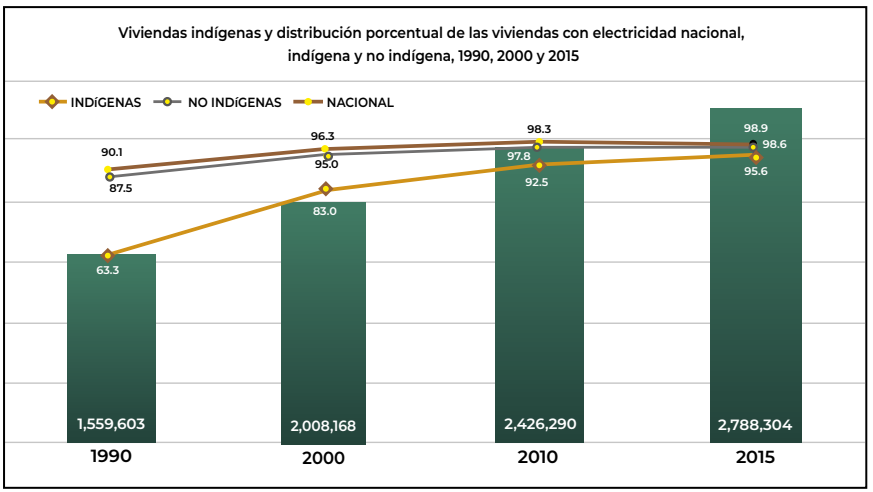
Por otra parte, el porcentaje de viviendas indígenas con drenaje se ha incrementado gradualmente, pasando de 24.9% en el año de 1990, a 73.1% en el año 2015. La brecha con respecto a la población no indígena ha ido disminuyendo también a través del tiempo; sin embargo, para el año 2015 se ubica todavía en 21.9 por ciento.

Asimismo, el porcentaje de viviendas indígenas con electricidad se ha incrementado gradualmente, pasando de 63.43% en el año de 1990, a 95.6% en el año 2015. La brecha con respecto


Viviendas indígenas y distribución porcentual de las viviendas con agua nacional, indígena y no indígena, 1990, 2000 y 2015
INDÍGENAS
NO INDÍGENAS
NACIONAL
82.3
86.4
89.6
96.3
79.4
84.3
88.2
95.5
52.4
63.9
72.5
87.2
1,559,603
2,008,168
2,426,290
2,788,304
1990
2000
2010
2015


Viviendas indígenas y distribución porcentual de las viviendas con drenaje nacional, indígena y no indígena, 1990, 2000, 2010 y 2015
INDÍGENAS
NO INDÍGENAS
NACIONAL
67.8
82.0
92.8
95.0
63.6
78.1
90.3
93.2
24.9
40.5
63.6
73.1
1,559,603
2,008,168
2,426,290
2,788,304
1990
2000
2010
2015

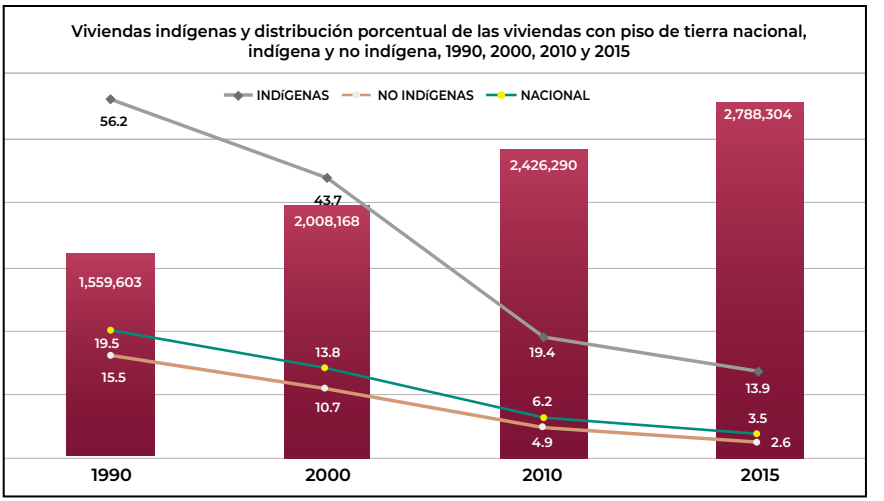
a la población no indígena ha ido disminuyendo ya que, para el año 2015, se ubica en 3.3%, pero la desigualdad sigue siendo notoria.



De igual forma, el porcentaje de viviendas indígenas con piso de tierra ha disminuido gradualmente, pasando de 56.2% en el año de 1990 a 13.9% en el año 2015. La brecha con respecto a la población no indígena también ha ido disminuyendo y, para el año 2015, se ubica en 11.3% desfavorable. No obstante, estos programas de construcción con cemento no han permitido impulsar la economía local y los conocimientos constructivos tradicionales no garantizan una mayor calidad en la vivienda y la adecuación de la vivienda al contexto.

Considerando los datos expuestos, es posible afirmar que el actual diseño institucional del Estado mexicano con relación a los pueblos indígenas y afromexicano no ha contribuido a resolver los problemas estructurales de pobreza, exclusión y marginación en que viven dichos pueblos.

Ante esta situación, el desafío que se tiene es cómo resolver estas condiciones de profunda desigualdad, con la necesaria participación efectiva de dichos pueblos, quienes reclaman un marco jurídico que reconozca debidamente sus derechos e impulse su desarrollo integral, coordinando y orientando los es-



fuerzos para el uso eficiente y responsable de los recursos públicos.

Así, desde una perspectiva de derechos, se tiene que transitar hacia un enfoque de reconocimiento, redistribución e inclusión para que todas las personas tengan las mismas oportunidades de desarrollo y bienestar.

Los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público

La armonización de nuestro marco constitucional, legal e institucional con relación a los importantes avances que se han dado en el derecho internacional, es necesaria e indispensable, y representa uno de los grandes desafíos que tiene nuestro país. Lo anterior se afirma, principalmente, por que tanto el Convenio 169 de la OIT, como la DNUDPI y la DADIN, reconocen a los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos.

La ausencia de esta armonización ha traído como lamentable consecuencia que los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional no se implementen de manera efectiva, como lo demandan las circunstancias y realidades cotidianas que viven dichos pueblos.

En la actualidad, si bien el artículo 2o. constitucional reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, en el último párrafo del apartado A sólo les da el carácter de entidades de interés público en los siguientes términos:

> ***Artículo 2o...***
> ...
> ***A...***
>
> Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán 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.

Ante esta situación, debe tomarse en consideración que los pueblos indígenas mantienen formas de organización social, política y económica desde hace muchos siglos, que han sido la base de la pervivencia de sus culturas. Durante todo ese tiempo, la presencia del Estado mexicano ha sido débil y muchas veces enfocada al control social y no al bienestar de los pueblos. Policías, oficiales del registro civil, ministerios públicos, maestros, médicos y extensionistas agrícolas, entre otros agentes del Estado que llegan a las regiones indígenas, a menudo no toman en cuenta las formas de organización indígena y mucho menos su carácter de sujetos titulares de un conjunto de derechos colectivos. Con esta perspectiva, los funcionarios públicos han llevado a las comunidades indígenas un concepto de "desarrollo" y una "justicia" ajena a la vida de los pueblos, a sus convicciones, a su visión del mundo y sus anhelos. Esta imposición que reproduce una perspectiva colonial, no ha mejorado las condiciones de vida de estos pueblos, ni ha permitido una convivencia más justa y equilibrada.

Frente a esta situación histórica, que ha probado la ineficacia de la política pública asistencial, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas han demandado que se les reconozcan como sujetos de derecho público. Esto significa que la transformación de sus condiciones de vida y la solución de sus pro-

blemas no pueden venir de arriba hacia abajo, no puede ser producto de una visión externa, ni ignorar su historia, cultura y tradición. En este sentido, **el reconocimiento como sujetos de derecho público significa contar con instrumentos de exigibilidad, así como buscar las soluciones en la capacidad de gobierno y organización de los propios pueblos indígenas y afromexicano**. Además, éste debe ser el principio para el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas que solucionen sus problemas de raíz.

En efecto, la falta de armonización de los derechos de los pueblos en el marco constitucional y legal, se agrava en lo relacionado con las cuestiones de carácter institucional. Las diversas instancias del Estado mexicano no han implementado las políticas públicas que permitan una atención adecuada de sus aspiraciones y necesidades, desde una perspectiva que los considere como sujetos de derecho.

También debe considerarse que, en las últimas décadas, no existió una debida estrategia de coordinación en la administración pública que permitiera la atención integral y transversal de los pueblos indígenas, de tal manera que todas las dependencias y entidades implementen programas, proyectos, estrategias y acciones de forma conjunta y transversal. Al contrario, ha prevalecido la fragmentación y segregación institucional.

Esta situación ha propiciado que las diversas instancias de gobierno realizaran acciones aisladas y segmentadas que, lejos de brindar una atención integral a las necesidades y aspiraciones de los pueblos, se limitaron a atender cuestiones específicas relacionadas principalmente con el combate a la pobreza, a través de entrega de recursos, de programas y obras, los cuales, en la gran mayoría, no lograron concluirse, por lo cual, dichas acciones resultaron ineficaces.

Aunado a lo anterior, debe considerarse el tema presupuestal asignado para la atención de los pueblos indígenas, el cual, a lo largo de los últimos años, ha sufrido un proceso gradual, pero evidente, de disminución sin fundamento alguno.

Al respecto, debe considerarse que el presupuesto asignado para pueblos indígenas debe ser un mandato y una responsabilidad constitucional, lo que debe desarrollarse en la legislación

secundaria correspondiente. En este sentido, debe resaltarse que, si bien el artículo 2o. constitucional y diversas disposiciones de leyes secundarias, como son el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, así como los Presupuestos de Egresos de la Federación de los últimos ejercicios fiscales, ya contienen normas que prevén la existencia de presupuesto para la atención de los pueblos indígenas; resulta necesario que se amplíe el marco jurídico para hacer más eficaz y pertinente esta obligación estatal.

Esta situación es preocupante, ya que el escaso presupuesto asignado, sumado a las reducciones presupuestales que se realizan continuamente, trascienden evidentemente en el ámbito de la actuación institucional relativa a los pueblos indígenas, hecho que no abona al respeto e implementación de sus derechos, ni respeta el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, ya que la disminución del presupuesto se ha realizado sin fundamentación legal alguna y sin certeza sobre las circunstancias ni criterios que las han motivado.

Ante esta grave situación, existe en nuestro país el imperati-

vo de realizar el proceso de armonización referido en el contexto de las instituciones del Estado mexicano, que les permitan brindar una atención adecuada a los pueblos indígenas, con pleno respecto a sus derechos y en un marco de coordinación, que permita su participación plena y efectiva.

Por ello, resulta necesario que en nuestra norma fundamental se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, y como titulares de un conjunto de derechos y obligaciones que les permitan tener una relación de respeto, en condiciones de igualdad y dignidad, con el resto de las autoridades del Estado, así como tener la plena capacidad jurídica para la toma de decisiones e instrumentos concretos y eficaces para la exigibilidad de sus derechos.

Libre determinación y autonomía

Una parte fundamental de esta Reforma constitucional, debe ser el reconocimiento del derecho de libre determinación y la autonomía, en particular el establecimiento de los mecanismos constitucionales para su ejercicio efectivo. Si bien este derecho está reconocido en la CPEUM desde el año 2001, su concreción legal es aún insuficiente. A pesar de que muchas comunidades han ejercido su autonomía *de facto* desde hace muchos años, la falta de reconocimiento las mantiene permanentemente en situación de amenaza y genera evidentes tensiones entre las instituciones políticas indígenas y las del Estado mexicano.

En diversas entidades del país, se ha presentado un ejercicio de concreción autonómica desde lo local. En el Estado de Oaxaca, en 1995, se reconoció el derecho a la elección de los gobiernos locales en municipios y comunidades indígenas de acuerdo con sus sistemas normativos, esto es, por sus reglas, instituciones y procedimientos propios que regulan no sólo el aspecto electoral, sino toda la vida en comunidad. Conforme a ello, actualmente 417 municipios de esa entidad se inscriben en este régimen.

En Michoacán, Guerrero y Chiapas, tres municipios (San Francisco Cherán, Ayutla de los Libres y Oxchuc, respectivamente) han cambiado del régimen electoral de partidos políticos al de "usos y costumbres". En otras entidades se presentan

demandas y procesos similares. En la Ciudad de México se ha reconocido el derecho de las comunidades originarias de elegir a sus representantes territoriales con sus propias reglas. En el Estado de Morelos, se realizó una reforma constitucional para permitir la constitución de cuatro municipios indígenas; de igual forma, miles de comunidades indígenas de una decena de entidades federativas del país hacen lo mismo, siendo éstas: Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Puebla, Veracruz y Tabasco.

Este reconocimiento implica, además de la admisión de la existencia de otras formas de organizarse y de gobernarse, la presencia de ciudadanías múltiples, con concepciones, formas de construcción y ejercicio diferenciadas.[15] Es necesario considerar lo anterior, para conocer el contexto en que se da el ejercicio de los gobiernos comunitarios y municipales, las prácticas de administración y ejercicio de los recursos, los procesos de toma de decisión, la transparencia y la rendición de cuentas.

Acceso a la justicia y sistemas normativos

El acceso a la justicia del Estado ha sido un problema histórico para los pueblos y comunidades indígenas del país, aun cuando el actual marco jurídico establece el derecho de acceso a la justicia de dichos pueblos y comunidades. Existen importantes vacíos legales que impiden una adecuada garantía del mismo, en particular los problemas se centran en que el sistema de justicia tiende a criminalizar la pobreza, lo que implica que, cuando una persona indígena se encuentra involucrada en un proceso legal, tiene enormes dificultades para probar su inocencia; otro problema crucial es que no existen recursos adecuados para hacer justiciables los derechos colectivos que son centrales para la vida de los pueblos; y, por último, en muchos ámbitos del sistema de justicia, prevalece una visión positivista y monista del derecho, por lo que los pueblos indígenas en-

[15] Véase Juan Martínez, Víctor Leonel (2019). *Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas*, en ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales núm. 65 vol. XXIII (3º cuatrimestre), ISSN: 1390-1249, e-ISSN: 1390-8065, septiembre-diciembre 2019, www.revistaiconos.ec https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799, páginas 115-134.

frentan estructuras que están lejos de comprender y aceptar la existencia de una pluralidad de sistemas jurídicos, conflictos que sólo con una perspectiva de pluralismo jurídico se podrían resolver.

En términos generales, es posible afirmar que nuestro marco constitucional y las instituciones públicas no están diseñadas para atender la pluralidad cultural y jurídica de la Nación. No hay suficientes intérpretes y traductores, ni consideraciones a las distancias y la desigualdad persistente entre amplios sectores de la población indígena y afromexicana; asimismo, se debe destacar la baja presencia de funcionarios indígenas, que se reconozcan como tales, en las fiscalías, los juzgados y los tribunales del país.

Esta falta de pertinencia cultural del sistema de justicia, se refleja desde la falta de identificación de la población indígena en los procesos legales, lo que desencadena una serie de dificultades para ejercer sus derechos respectivos, tanto en los juicios civiles y penales, como agrarios, administrativos y laborales. Quizá sólo el ámbito de la justicia electoral, ha establecido mejores parámetros para hacer justiciables los derechos colectivos e individuales de las personas indígenas.

En lo que se refiere a los servicios de interpretación y traducción para las personas hablantes de una lengua indígena, se observan graves carencias. Por una parte, existe una mala capacitación para las personas que prestan el servicio, y por otra, el presupuesto para garantizar este derecho es prácticamente inexistente. También es notoria la ausencia de una coordinación interinstitucional adecuada para ofrecer intérpretes y traductores a las instancias que los requieren. De acuerdo con el Padrón elaborado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), existen solamente mil 649 intérpretes acreditados en todo el país, y de acuerdo con el último Informe de la entonces Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, Victoria Tauli-Corpuz, el cuerpo de defensores públicos bilingües a nivel federal se integra solamente por 25 integrantes.

Cabe destacar que el derecho al uso, la revitalización y la preservación de las lenguas indígenas, abarca una amplia gama

de derechos colectivos, como ha sido señalado en la "Declaración de Los Pinos (Chapoltepek)", de cara al Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas (2022-2032), proclamado por la Asamblea General de la ONU en 2019.

Con relación al tema de acceso a la justicia, el caso de las mujeres indígenas requiere una mención especial. De acuerdo con un grupo de organizaciones,[16] uno de los problemas que enfrentan las mujeres indígenas es el desconocimiento de sus derechos, además de que no saben a qué instancias pueden acudir para hacerlos valer. De acuerdo con el Informe Sombra elaborado por ese grupo de organizaciones, para el cual se entrevistaron a 160 mujeres, 1 de cada 5 mujeres indígenas no acuden a las instituciones por falta de recursos para trasladarse a ellas, dado que les resultan distantes e inaccesibles; asimismo, afirman que las instituciones no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para actuar.

En contraste con el precario acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial, desde mediados del siglo pasado, diversos estudios sociales han analizado las formas de organización jurídica y política de las comunidades indígenas, mostrando su enorme capacidad para establecer estructuras de autoridad propia, así como mecanismos de justicia, orden y distribución en sus diferentes ámbitos de competencia.[17] Estos estudios,

[16] Equis Justicia para las Mujeres (Equis), la Red Nacional de Abogadas Indígenas (RAI), Intersecta, la Red Nacional de Refugios (RNR) y el "Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A.C." (Cepiadet) (2019), *Acceso a la justicia para las Mujeres Indígenas. Informe Sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial*, México.

[17] Entre otros podemos citar los siguientes: Aragón Andrade, Orlando (2016) *De la vieja a la nueva justicia indígena: transformaciones y continuidades en las justicias indígenas de Michoacán*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa/Ediciones del Lirio, México; Beals, Ralph (1971) "Estudio de poblados en la sierra zapoteca de Oaxaca, México". *América Indígena* 31: 671-691; Chenaut, Victoria y Maria Teresa Sierra (comp.)(1995) *Pueblos indígenas ante el Derecho*, CIESAS y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México D.F; Collier, Jane, (2004), "Cambio y continuidad en los procedimientos legales zinacantecos", en María Teresa Sierra (ed.) *Haciendo justicia: interlegalidad, género y derechos en regiones indígenas*, CIESAS/ Cámara de Diputados/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 57-113; Juan Martínez, Victor Leonel (2009) "Ciudadanías diferenciadas, entre la política y la justicia", en *Fundación para el Debido Proceso Legal, Derecho y sociedad en Oaxaca indígena, Logros alcanzados y desafíos pendientes*, Estados Unidos de Norteamérica, pp. 23-38; Martínez, Juan Carlos (2011) *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*, UABJO, Konrad Adenauer

aunados a la información empírica que cualquier persona que visite las regiones indígenas puede constatar, dan la pauta para afirmar que la mayoría de las comunidades indígenas tienen normas, instituciones y procedimientos para elegir a sus autoridades, resolver conflictos y definir parámetros de convivencia organizada.

En la mayoría de los casos, las asambleas generales comunitarias constituyen su autoridad máxima, en ellas se actualizan los valores y principios colectivos que vienen de tradiciones de larga data, y de ellas emanan normas, autoridades y se legitiman sus procedimientos. Es así como estos pueblos, con una organización que nace desde abajo, han conservado los principios y

Stiftung, Colegio Intercultural de Oaxaca. México, y del mismo autor (2005), *Derechos Indígenas en los Juzgados. Un análisis de campo judicial oaxaqueño en la Región Mixe de Oaxaca*, INAH, Fondo Editorial Oaxaca, México; Nader, Laura (1998), *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*, CIESAS, México, y Wolf, Eric R. (1981) (Original 1957), "Comunidades corporativas cerradas de campesinos en Mesoamérica y Java Central", original en *Southwestern Journal of Anthropology*, vol. 13, núm. 1., en *Antropología Económica. Estudios etnográficos*, compilados por Llobera, Anagrama, Barcelona; Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (coords.) (1990) *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano–Instituto Internacional de Derechos Humanos, México; María Teresa Sierra, R. Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.) (2013), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, Flacso–CIESAS, México.

valores que rigen la vida comunitaria, entre los que destacan: el trabajo colectivo y gratuito, que en algunas regiones se llama tequio, faena, fajina o mano vuelta; la solidaridad; la ayuda mutua o reciprocidad, las fiestas y el servicio gratuito en el ejercicio de los cargos públicos.

Sin embargo, por lo general, estas formas de organización social y política no cuentan con suficiente reconocimiento por parte de las instituciones gubernamentales, que genera contraposición jurídica y descoordinación institucional entre los pueblos indígenas y el Estado, siendo éste uno de los factores que han venido debilitando el tejido social en las regiones indígenas.

Representación política

En materia de representación política, si bien el artículo 2o. constitucional reconoce la libre determinación, expresada en la autonomía política para la elección de sus autoridades o representantes, ésta se ha reducido a los ámbitos de gobierno más elementales, como el municipio y la comunidad. La participación y representación política en el ámbito regional no tienen ningún tipo de reconocimiento desde la perspectiva del derecho estatal.

El acceso a los congresos estatales y al federal, ha sido muy escaso y se ha dado por la vía de los partidos políticos, lo que ha implicado que las personas indígenas que llegan a cargos de representación popular, enarbolan más las banderas de sus partidos que las de sus pueblos y comunidades.

Más recientemente se realizó una redistritación electoral que consideró la delimitación de 28 distritos de mayoría de población indígena. En casos especiales, han existido partidos políticos indígenas con una débil representación de la agenda de los pueblos. En este sentido, es válido decir que "los indígenas no poseen una representación legitimada, no existen formas de representatividad entre ellos, y finalmente no tienen herramientas para transformar las estructuras políticas de la sociedad".[18] De ahí lo sustantivo de que las instituciones reconozcan

[18] Véase Bengoa, José (2000) La emergencia indígena en América Latina. México, FCE, p. 41.

la necesidad de representación política de los pueblos indígenas, al no existir canales adecuados para una deliberación de sus demandas, a pesar de que dichos pueblos tienen formas muy diversas pero muy consistentes de actuar políticamente.

En México, una Nación que se reconoce como multicultural, hay serias restricciones para el ejercicio de sus derechos humanos. Como sujetos colectivos, los pueblos indígenas aún no alcanzan la representación política en las instituciones estatales de tomas de decisión, como lo mandatan los instrumentos internacionales. El derecho de la ciudadanía indígena es limitado, está sujeto a vericuetos para alcanzar posiciones en el Poder Legislativo por vías ajenas a sus instituciones, procedimientos y cultura propios. Las diversas iniciativas para establecer una circunscripción indígena han sido desestimadas. Con ello, sus derechos humanos se encuentran en entredicho al no estar en condiciones de igualdad en el Estado nacional.

Tierras, territorios y recursos naturales

México es considerado un país "megadiverso", ya que forma parte del selecto grupo de naciones poseedoras de la mayor

diversidad de animales y plantas, pues cuenta con casi 70% de la diversidad mundial de especies (considerando los grupos más conocidos: anfibios, reptiles, aves y mamíferos y plantas vasculares). Cabe señalar que el principal criterio para pertenecer al grupo de los países megadiversos es el endemismo.[19]

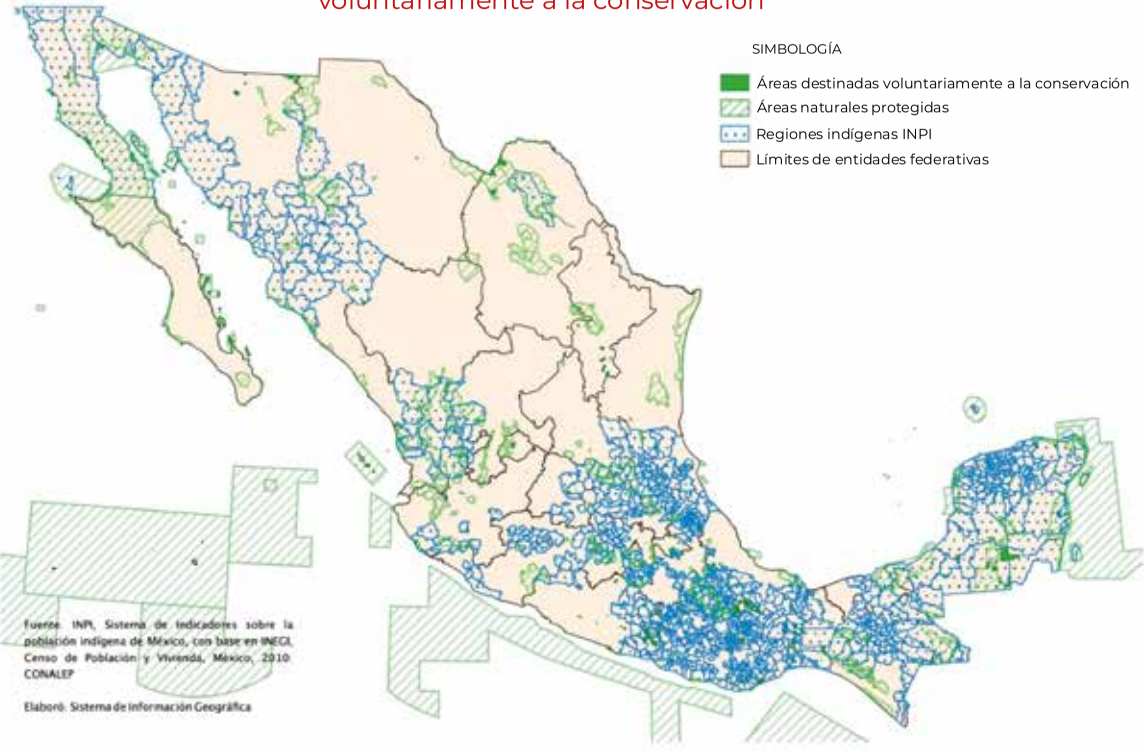
Lengua, conocimiento y medio ambiente configuran la diversidad biocultural que caracteriza a México, segunda nación del mundo con esa riqueza reflejada en una impresionante relación entre las culturas indígenas y la vegetación.[20] La mayor parte de la biodiversidad se encuentra en territorios indígenas y se combina con la riqueza cultural de los pueblos. Cerca de 50% de las cabeceras municipales más importantes de las cuencas hidrográficas del país, están ocupadas por pueblos indígenas; las regiones de mayor precipitación pluvial están en sus territorios, donde gracias a sus prácticas ancestrales de relación con la tierra, se capta 23.3% del agua del país.[21]

La cuarta parte de la propiedad social de la tierra y los recursos naturales del país, se encuentra en territorios de los pueblos indígenas, misma que corresponde a 4 786 ejidos y 1 258 comunidades agrarias; además, existen 304 mil unidades de pequeña propiedad en territorios indígenas. En un contexto de reformas constitucionales y legales, cuya lógica ha sido la privatización de la tierra y los recursos naturales, los pueblos indígenas han mantenido la capacidad de defender y poseer en común la tierra, y tener acuerdos básicos sobre el acceso colectivo a los recursos naturales.

Asimismo, gran parte de la riqueza del subsuelo y del aire se ubica en territorio de los pueblos indígenas,[22] lo cual no es ninguna casualidad, pues para las culturas originarias de México, la vida tiene un sentido trascendente y la relación armónica con la tierra y la naturaleza es parte del propósito fundamental de la existencia, lo que genera creencias y prácticas compartidas por la colectividad que favorecen la conservación y reproduc-

[19] https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.html.
[20] https://www.gob.mx/semarnat/articulos/mexico-segundo-lugar-del-mundo-en-bioculturalidad?idiom=es.
[21] INPI. Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024.
[22] *Ibid.*

Regiones indígenas, áreas naturales protegidas y áreas destinadas voluntariamente a la conservación



ción de la naturaleza. Al respecto, Eckart Boege sostiene que una forma milenaria para conservar la diversidad biológica

> proviene de una larga tradición de intervención humana cuyos patrones de uso de los recursos han propiciado, beneficiado y mantenido la diversidad biológica. Esta tesis subyace en el artículo 8 inciso j del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) que se refiere a los usos y conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas [...].[23]

En particular, la región Sureste de México, donde existe una mayor concentración de pueblos indígenas, posee recursos estratégicos para la economía; en ella se utilizan cerca de 1 000 especies y sus variantes para su alimentación, además de 3 000 plantas con uso medicinal y 5 000 variedades de flora para usos culturales. Basta recordar que 15.4% del sistema alimentario mundial, proviene de las plantas domesticadas en Mesoamérica y cuyo germoplasma se encuentra en gran medida en esta región. Según José Sarukhán,[24] el Sureste es el hábitat de 67% de las especies vivientes en el territorio nacional, 60% de la fauna endémica y ocupa el primer lugar a nivel nacional en número de plantas superiores (20 000 especies), de peces de aguas dulces (150 especies), de anfibios (180 especies) y de aves (240 especies).

En el mapa anterior, podemos observar que existen Áreas Naturales Protegidas (ANP) en 54 de las 132 regiones indígenas del país, en 22 entidades federativas. Esas ANP suman 65 de un total de 182 que reporta la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) a nivel nacional; esto es, 35.7% del total. La superficie total que cubren esas 65 ANP existentes en regiones indígenas, suma 14 314 909 hectáreas, sobre un total de 90 839 521.55 hectáreas de ANP a nivel nacional.

Es así que, si se compara la superficie de ANP en regiones indígenas, contra la superficie terrestre total a nivel nacional

[23] Véase Boege, Eckart (2010). *El Patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia una conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas.* INAH/CDI. Ciudad de México.

[24] Sarukhán, Jose *et al.* (2009). Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad. Conabio. México.

de ANP, que es de 21 886 691, significa que, en regiones indígenas, se localiza aproximadamente 65.4% de la biodiversidad que está siendo protegida bajo la figura de ANP.

Las ANP representan una porción importante de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, y el hecho de que exista una amplia coincidencia de éstas con las regiones indígenas, es una muestra de la importancia de la bioculturalidad que existe en diversas zonas del país, en donde el reto es sostener los modos y medios de vida de las comunidades indígenas, así como los servicios ecosistémicos que caracterizan a esas regiones, y que son la base de la configuración cultural de los pueblos indígenas de México.[25]

Los conocimientos generados a partir de esta gran biodiversidad, se deben vincular directamente a la diversidad cultural de la población que habita en el Sureste de México, región que es la madre de 29 de los 68 pueblos indígenas; estando también en esta región los principales asentamientos del pueblo afromexicano. Los pueblos y comunidades del Sureste de México, son herederos de conocimientos, prácticas y cosmovisiones que enriquecen y resguardan una de las mayores variedades de fauna y flora que habitan en bosques, selvas, ríos y litorales del mundo.

De igual manera, podemos considerar un ejemplo en la región Norte de nuestro país. La reserva de la Biosfera el Pinacate y Gran Desierto de Altar, fue declarada ANP en 1993 y designada como Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco en 2013 (Conanp, 2020). Es el lugar más biodiverso de América del Norte. La biodiversidad documentada en las áreas protegidas en la franja fronteriza, reporta 85 especies de plantas y animales en peligro de extinción, así como 450 especies raras o endémicas, y otras 700 especies migratorias neotropicales; podemos citar como ejemplos al pez cachorrito del desierto *(Cyprinodon macularius)*, el águila real *(Aquila chrysaetos)* y las culebras endémicas (*Natrix erythrogaster transversa* y *Coluber constrictor stnegerianus*).

Debido a su gran biodiversidad, hay más áreas protegidas en

[25] Véase https://www.gob.mx/conanp/.

el Desierto Sonorense y Arizona que en cualquier otro desierto del mundo (Cornett, 1997). En ese territorio se asienta el pueblo Pápago, que conforma una Nación indígena del Noroeste de México, autodenominados como Tohono O'odham (o'otam), que quiere decir "la gente del desierto".

Cada vez que sopesamos la riqueza impresionante de cultura y recursos ubicados en los territorios indígenas, vuelven las preguntas y la indignación por la pobreza y el bajo desarrollo humano que enfrentan sus habitantes.

Conflictividad en materia agraria

En nuestro país, la problemática agraria y de manera especial el conflicto sobre la tenencia de la tierra, se presenta como un largo, permanente y complejo proceso que se ha hecho presente desde el inicio del reparto de tierras, hasta los múltiples intentos por regularizar la tenencia de la tierra, a través de diversos programas como han sido el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), el Programa de Certificación de Derechos Comunales (Procecom), el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos y Agrarios (RRAJA) y el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (Cosomer), entre otros.

Con estos programas, se buscó otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento y acreditación de derechos individuales y colectivos, para expedir y entregar a poseedores, certificados parcelarios y sobre los derechos de tierras de uso común, así como los títulos de solares urbanos, con lo cual se consideraba que los ejidatarios y comuneros podrían acceder a los apoyos para superar las condiciones de pobreza y marginación en las que se han encontrado desde hace mucho tiempo. Es importante señalar, sin embargo, que también se pretendía abrir las tierras ejidales e incluso comunales al mercado, ya fuera por la vía de la compra-venta, el alquiler o la asociación con empresas privadas.

Sin embargo, esta pretensión de disminuir la pobreza y marginación, no se logró debido a que los tratos para abordar los

conflictos agrarios se redujeron significativamente, ya que el trabajo previo para que los programas de referencia pudieran cumplir con la tarea de regularización, no tomaron en cuenta todas las dimensiones que componen los conflictos agrarios y que son necesarias considerar para atender de manera integral la complejidad del conflicto.

Al respecto, se considera que las dimensiones bajo las cuales se deben visualizar los conflictos agrario-territoriales son las siguientes:

—Dimensión etnohistórica

Muchos de los conflictos territoriales-agrarios se caracterizan por el litigio histórico intercomunitario desde tiempos coloniales, con relación a la defensa territorial de los pueblos y comunidades indígenas; en consecuencia, las disputas agrarias suponen una dimensión etnohistórica. En otros términos, son el resultado de un proceso histórico, pues tienen su origen en la indefinición o traslape de linderos durante la época colonial, cuando los territorios étnicos prehispánicos fueron fragmentados y reconocidos por la Corona, mediante dos tipos de instrumentos jurídicos que sirvieron para implantar la acción jurídica agraria como Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC).

- ✓ Instrumentos de tradición europea: mercedes, compra-ventas, composiciones de tierras, testamentos, reales provisiones, etcétera.
- ✓ Instrumentos de tradición mesoamericana conocidos como Títulos Primordiales, que además de suplir la carencia de títulos oficiales coloniales, narran y reflejan la concepción territorial, la historia y los cambios generados por el proceso colonizador.

—Dimensión territorial colectiva

Más allá de la propiedad social o individual, la problemática agraria debe entenderse desde la concepción de lo que es el

territorio. Hoy en día, el espacio geográfico se concibe como una categoría social e histórica pues abarca los procesos y los resultados de la acumulación de la producción, incorporación, integración y apropiación social de estructuras y relaciones espaciales. Revestido de una pertenencia, este espacio adquiere una significación social, pues las acciones humanas en el espacio geográfico, en determinado momento, no ocurren en el vacío, sino que están mediadas por factores no sólo naturales o físicos, sino particularmente sociales y culturales, en donde la significación cultural o la representación simbólica, el sistema económico, la evolución técnica, las relaciones entre unidades de población, incluso la concepción estética, desempeñan un papel fundamental.

El territorio es clave para la reproducción material, espiritual, social y cultural de un pueblo, en donde la concepción colectiva en torno al uso y usufructo de la tierra, determina, a su vez, una forma de organización social y política, anclada a la defensa y protección de las tierras y sus recursos naturales. Esta perspectiva va más allá del concepto de un bien jurídico o de la tierra como un bien de mercado, ya que hace referencia a la dimensión

vital y simbólica que tiene ese espacio para la reproducción de las culturas. En cambio, el derecho de propiedad establece una relación de dominación –principalmente individual– sobre bienes que pueden ser susceptibles de apropiación, que deben ser útiles, limitados y en condiciones de ocupación.

El territorio entendido como "propiedad social indígena", puede ser explicado como el espacio geográfico y de garantía de la reproducción de las culturas originarias, regulado colectivamente a través de sus instituciones y normas internas, y que hoy en día son reconocidas por el Estado mexicano en el marco de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, como parte de sus sistemas normativos, conocidos como "usos y costumbres".

—Dimensión jurídica

Una buena cantidad de los casos de conflicto se encuentran en alguna etapa de un juicio agrario. Al respecto, debe precisarse que la jurisdicción agraria se ejerce por dos clases de órganos: el Tribunal Superior Agrario (TSA), que actúa en forma colegiada y los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA), que operan de modo unipersonal y que, por estar sujetos a aquél, los hace dependientes del mismo en cuanto a su función jurisdiccional (primera fase) y competencial (segunda fase).

La jurisdicción agraria comprende: *1)* La potestad de aplicar la legislación agraria; *2)* La potestad de dar fuerza ejecutiva a la declaración de derechos sociales, en cuanto a la aplicación de la legislación agraria, y *3)* La facultad de dictar medidas para ejecutar las decisiones de los tribunales agrarios.

Una problemática principal de carácter jurídico que conlleva un alto nivel de conflictividad, se refiere a los desacuerdos sobre la ejecución de las sentencias, pues la respuesta del "vencido en juicio", es mantener la posesión de las tierras e impedir que se tome posesión de las mismas por parte de quien resultó favorecido con el fallo de los magistrados o jueces. Se trata de una oposición o resistencia natural de la parte perdedora, cuando considera que la sentencia no le "ha hecho justicia". Aunque la ley prevé esta oposición y la concibe como una "rebeldía" –por

lo cual se justifica el uso la fuerza pública para obligar al reticente a aceptar la sentencia–, el costo social y político puede ser muy alto y, en consecuencia, existe la posibilidad de un enfrentamiento violento.

Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha optado por esperar a que transcurran los términos para promover el juicio de garantías; o bien, a que se dicte la ejecutoria de amparo correspondiente para emitir la declaración de que la sentencia causó estado y, por lo tanto, ordenar su ejecución eficaz e inmediata. En el caso de que se ejecutara la resolución y el vencido promoviera juicio de garantías, de concederse el amparo y protección de la justicia al quejoso, se tendrían que dejar sin efectos jurídicos tanto la sentencia natural como sus actos de ejecución, lo que originaría incertidumbre legal para las partes por la indefinición de la diligencia respectiva.

Además, se carece de información acerca de cuánta superficie se encuentra sin regularizar, la mayor parte de comunidades en conflicto o en dónde las representaciones agrarias no han precisado los derechos individuales.

Desde una perspectiva vertical o impositiva de la justicia agraria, la sentencia deja a los involucrados en una relación no resuelta entre un vencedor, al que le asiste la razón y el derecho, y un vencido, condenado por la sentencia a satisfacerlo o al cumplimiento de una obligación. Es decir, desde cierta lógica, la vía jurídica sobre la ejecución de sentencias lleva el conflicto a un punto sin salida legal y sólo mediante un acuerdo voluntario es posible resolverse. En ese sentido, la búsqueda de una solución negociada o mediante el diálogo fuera del juicio agrario, se convierte en la mejor alternativa de solución.

—Dimensión de economía política

El conflicto agrario además de histórico es latente; es decir, está sujeto a condiciones de economía política y no solamente de certidumbre legal, por lo que puede activarse o desactivarse según la coyuntura o según se presenten elementos de carácter estructural, que pudieran estar afectando o poniendo en riesgo –eventualmente– a la comunidad en su dimensión territorial.

En ese sentido, el conflicto territorial-agrario se inserta en una relación que es estructuralmente desventajosa para el medio rural, cifrada por contradicciones entre el sujeto agrario y el Estado, en donde no hay coherencia entre lo que las instituciones judiciales, las políticas públicas y los programas sociales proponen como solución al conflicto, y las necesidades y demandas de las propias comunidades. Esta relación de tensión ha sido capitalizada o agudizada por la intermediación política de líderes y terceras personas u organizaciones, que condicionan el diálogo o la negociación. Como en la mayoría de los conflictos sociales, existen condiciones de desarrollo socioeconómico que influyen y determinan las demandas implícitas en la lucha por la tierra, pero también que condicionan la forma en la que se orienta la solución.

Entre 1934 y 1982, se reconoció el grueso de los bienes comunales, pero a principios de 1960 se empezó a presentar el espectro del rezago agrario con múltiples solicitudes de dotación y con una gran cantidad de expedientes de RTBC que, por los conflictos de límites, no podían resolverse. Desde un inicio, las acciones agrarias de dotación ejidal o de reconocimiento y titulación de los bienes comunales durante el siglo XX, no se acotaron a un procedimiento jurídico o administrativo. Por el contrario, en el proceso de dotación ejidal, por ejemplo, la dinámica estuvo caracterizada por una serie de confrontaciones violentas por la afectación de propiedades privadas, así como de abusos administrativos y corrupción de funcionarios agrarios. En ese entonces, como ahora, los campesinos –solicitantes de tierras o que iniciaron sus trámites para el reconocimiento jurídico de sus bienes comunales– fueron y siguen siendo sujetos de agrupaciones políticas interesadas en legitimar sus posiciones de poder y controlar electoralmente al campesinado, a cambio de la gestión agraria para la legalización de las tierras. Esta dinámica política, instaurada como parte de esa tradición de lucha por y para la defensa de la tierra, encontró, sin embargo, contrapesos en las propias comunidades y ejidos.

El surgimiento de organizaciones campesinas no corporativizadas, puede entenderse como una respuesta a la otra cara de la moneda: la economía campesina pauperizada. La emergencia

de una serie de movimientos campesinos e indígenas en la década de 1970, surge a luz de la lucha por el reparto agrario, la defensa comunal frente a la propiedad privada y su embate de cultivos comerciales y ganaderización, la crisis agrícola, el fracaso de la revolución verde y la caída de los precios de alimentos básicos.

La confrontación con las estructuras y políticas económicas del Estado mexicano, implicó también contrarrestar el control de las centrales campesinas oficiales, invadir predios y tomar las estructuras de representación local como los comisariados agrarios, en una evidente lucha de oposición política que fue fuertemente reprimida. Si bien es cierto que las luchas campesinas tuvieron importantes logros en términos de reparto agrario y de atención institucional, así como de una perspectiva de apropiación del proceso productivo en su conjunto, fortaleciendo esquemas organizativos y comunitarios, no se ha logrado superar el rezago económico en el medio rural en general.

Por otra parte, el fenómeno de la emigración ha sido, sin duda, un muro de contención de la protesta social, pero también ha sido detonante de procesos políticos de transformación social, cultural y económica con importantes repercusiones en la caracterización de la población rural indígena, como un segmento cada vez más plural y con una diversidad de intereses sociales y económicos.

Es así que la disputa por la tierra sigue siendo un elemento principal en la configuración del campo social agrario, no sólo por sus raíces históricas y culturales y por la dinámica jurídico política que la caracteriza; sino también porque es un eje de resistencia de un modo de producción y economía campesina indígena tradicional, que hoy por hoy se enfrenta al capital nacional y trasnacional, y a un mercado de tierras basado en el control de recursos naturales estratégicos como aguas, bosques o minas.

—Dimensión georreferenciada

Todo conflicto agrario tiene una dimensión georreferenciada, pues la superficie se sitúa como el elemento principal en dispu-

ta, por lo que se pone en juego tanto el conocimiento de quienes reclaman sus posesiones, como el que resulta de un proceso de investigación judicial o técnica, con el uso de tecnologías adecuadas, que en un momento dado pueden hacer la diferencia aportando pruebas o elementos técnicos para la solución de la problemática.

En este aspecto se confrontan, por un lado, el conocimiento y la memoria territorial de los pueblos, a través de la carga que tienen como prueba los documentos antiguos o a títulos primordiales para defender lo que consideran su derecho; y por otro, las mediciones realizadas por la extinta Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), mediante los trabajos técnicos informativos con los cuales se elaboraron los planos y actas de posesión y deslinde que sustentaron numerosas resoluciones presidenciales y que, por lo general, presentan errores o inconsistencias, mismas que explican los traslapes o la superposición de planos agrarios. Frente a esta problemática que ahonda el conflicto, hoy se cuenta con tecnologías de mayor precisión e investigaciones históricas y técnicas que, si bien, pueden contribuir a determinar la cantidad y las características de las superficies en litigio, no por ello son trabajos bien recibidos y, por el contrario, pueden ser tomados como una amenaza. De ahí, que las mediciones tienen amplias implicaciones para el desarrollo del conflicto y, por ende, para su solución.

Ahora bien, considerando las dimensiones anteriores, puede deducirse que el tipo de conflictos que se presentan en la actualidad presentan dos vertientes importantes. Por una parte, los considerados individuales, en donde los derechos de los sujetos agrarios no han sido definidos de manera clara, y con los cuales los procedimientos conciliatorios o jurisdiccionales no acaban de atenderlos y resolverlos; y por la otra, los denominados colectivos que representan desde la ejecución parcial de resoluciones presidenciales (rezago agrario), o de ejecuciones de sentencias de los órganos jurisdiccionales agrarios de manera indebida; conflictos por límites, o la aplicación de superposiciones de resoluciones presidenciales o de sentencias de los Tribunales Agrarios.

Respecto del primer tipo de conflictos, no se cuenta con in-

formación cuantitativa precisa, sobre todo para las regiones y núcleos agrarios en zonas indígenas debido a la lejanía de los grandes centros urbanos, las dificultades de acceso y la poca disponibilidad presupuestal con la que se ha estado operando en la actualidad. Sin embargo, es posible apuntar que el rezago en este sentido es muy significativo, pues son pocos los núcleos agrarios que cuentan con su padrón de sujetos de derecho, debidamente actualizado y regularizado.

Con relación a los conflictos colectivos se estima que en el país existen alrededor de 5 000, en los cuales se tiene una contraparte, por lo que se puede calcular que existen alrededor de 10 000 núcleos agrarios con problemas. Esto significa que, de un total de 31 956 núcleos agrarios en el país, un tercio se encuentran bajo esta condición. Además, se debe considerar la existencia de problemas derivados de los predios confiscados a los cárteles de la delincuencia organizada como parte del ejercicio de sus actividades ilícitas.

Respecto de la cuantificación de los conflictos en las regiones indígenas, se estima que, de los 31 965 núcleos agrarios en el país, alrededor de 7 671 son indígenas o cuentan con la presencia de población indígena. Según datos proporcionados por la Procuraduría Agraria, se considera que hay alrededor de 200 comunidades indígenas con conflictos agrarios que deben tener, al menos, una contraparte. Por ello, los núcleos agrarios indígenas en condición de conflicto a nivel nacional, serían aproximadamente 400. Es decir, cerca de la mitad de los núcleos agrarios, propiedad de comunidades indígenas, se encuentran en condición de conflicto, en donde muchos de ellos se mantienen en condición de permanente tensión o confrontación, ya que llevan muchos años sin resolverse, e incluso se han caracterizado por tener muchas muertes ante el escalamiento del conflicto.

Otra importante línea de conflictos se relaciona con los procesos de elección de los órganos de representación y vigilancia, sobre todo en aquellos lugares con recursos naturales que se pretenden sujetar a su explotación, sin la participación del órgano máximo de toma de decisiones, las asambleas generales.

Es así, que puede apreciarse que la conflictividad agraria, sin duda, repercute en gran medida en la certeza en la tenencia de

la tierra y repercute en la estabilidad social y económica de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que es necesario reconocer constitucionalmente las tierras, territorios y recursos o bienes naturales de dichos pueblos y comunidades, así como establecer los mecanismos que permitan, entre otros aspectos, su respeto y desarrollo.

Consulta libre, previa e informada

El derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, es un derecho reconocido en el ámbito internacional, específicamente en el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI y la DADIN, el cual también ha sido reconocido por diversos tribunales constitucionales del país; no obstante, hace falta el reconocimiento formal en la Constitución Federal.

Este derecho cobra mayor relevancia cuando la medida correspondiente que se pretende aplicar, tiene como consecuencia la realización de megaproyectos, también conocidos como "grandes proyectos de desarrollo". En las últimas décadas, diversos proyectos de esta naturaleza se desarrollan en regiones indígenas, debido a que los gobiernos federales, estatales y municipales han unido sus intereses a los de las grandes empresas

y las instituciones financieras internacionales. Éstas se han enfocado en la extracción y explotación de recursos naturales en las zonas más conservadas, las cuales, en su mayoría, coinciden con los territorios de los pueblos indígenas.

Generalmente, los megaproyectos se promocionan y se justifican bajo el argumento de que crearán empleos y derramarán recursos para la instalación de bienes y servicios; sin embargo, estos proyectos pocas veces traen beneficios efectivos y, en cambio, dejan depredación, despojo y conflictos sociales. Entre las principales afectaciones podemos destacar las siguientes: la pérdida de la tierra y los territorios tradicionales, lo que dificulta, de manera importante, la reproducción de los sistemas agroalimentarios y la cultura; el desalojo, la migración y el reasentamiento; la destrucción y contaminación del medio ambiente tradicional; la desorganización social y comunitaria; los efectos negativos a largo plazo en la salud y la nutrición, así como, en algunos casos, el hostigamiento y la violencia.[26]

En los últimos años, los tribunales y órganos de derechos humanos comenzaron a emitir sentencias y recomendaciones, señalando la violación al derecho a la consulta previa en casos de megaproyectos, pero en todos estos procesos se han verificado importantes dificultades para hacer valer este derecho por falta de reconocimiento constitucional y desarrollo normativo. Algunos casos que se han posicionado a nivel nacional e internacional, son el de la Tribu Yaqui afectada por el Acueducto Independencia; la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán por el proyecto Eólica del Sur; y la que se realiza al Pueblo Maya sobre la siembra de soya transgénica en Campeche.

Estos casos muestran la evidente necesidad de dar un efectivo reconocimiento al derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en el que realmente se escuchen la voz de los pueblos indígenas y que sus decisiones sean respetadas por el Gobierno, la sociedad y terceras partes. Sólo así podremos lograr el anhelo colectivo de alcanzar una democracia en la que el pueblo mande y el gobierno obedezca y atienda el mandato popular.

[26] (Leyva Hernández, Velasco Ramírez y *et al.*, 2018:10).

Desarrollo, bienestar y economía indígena

El derecho al desarrollo es un componente esencial de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, por lo cual su reconocimiento es indispensable en nuestra Constitución.

Los pueblos indígenas tienen como actividad económica principal la agricultura de autoconsumo, cultivan sus tierras bajo el sistema milpa, que conlleva una relación espiritual y de armonía con la naturaleza. En otros casos, las actividades económicas preponderantes son la pesca y, en menor medida, la ganadería.[27]

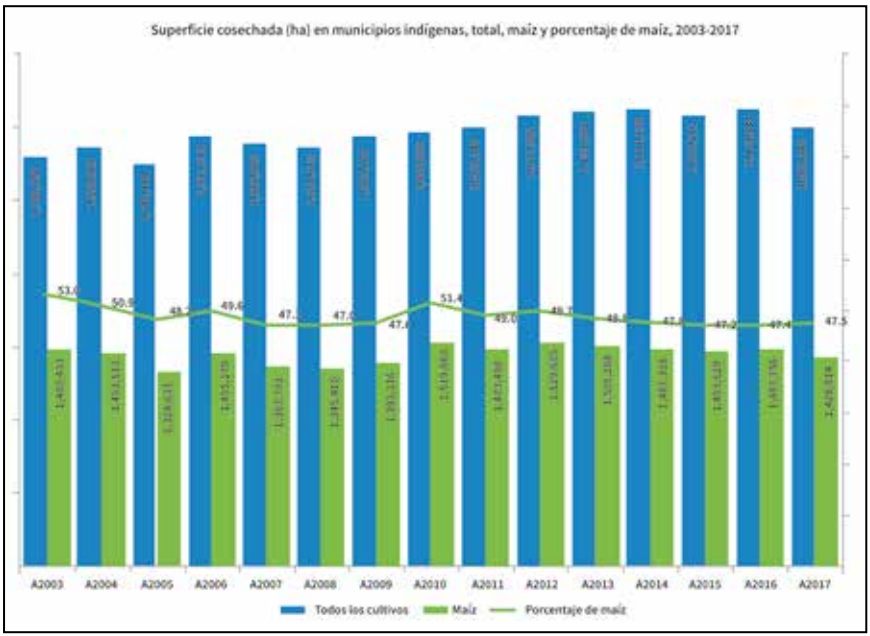
No obstante, debido al abandono de los pequeños productores agrícolas por parte del gobierno durante el periodo neoliberal, la población indígena ocupada en el sector primario pasó de 53.4% (1990) a 31.7% (2015), lo que significa una disminución de 21.7% en un lapso de 25 años. Como resultado de este patrón de comportamiento, la población indígena ocupada en el sector terciario pasó de 26.0 a 44.7%, en el mismo periodo de tiempo.

Si bien los sistemas económicos indígenas se basan principalmente en la agricultura, hay una creciente oferta de servicios, que se combina con la producción artesanal de alta calidad y con actividades relacionadas con el extractivismo de recursos naturales.

El maíz es, sin duda, el principal cultivo para los pueblos mesoamericanos, esta planta sagrada es el eje que permitió el desarrollo de las culturas del Centro y Sur de México, y sigue siendo el pilar fundamental de nuestra alimentación, logrando desarrollar el Sistema Milpa como uno de los sistemas de policultivo más sofisticados. No obstante, la creciente importación de esta planta ha significado poco incremento en la producción de maíz en los últimos años. En la siguiente tabla, se puede observar la superficie en hectáreas de maíz cosechadas en los municipios indígenas, misma que se ha mantenido desde el año 2003, en un rango que va de 47 a 53%. En los últimos años, la superficie se ha estabilizado en 47% respecto del total de la superficie cosechada y alcanzaba, para el año 2017, el valor de

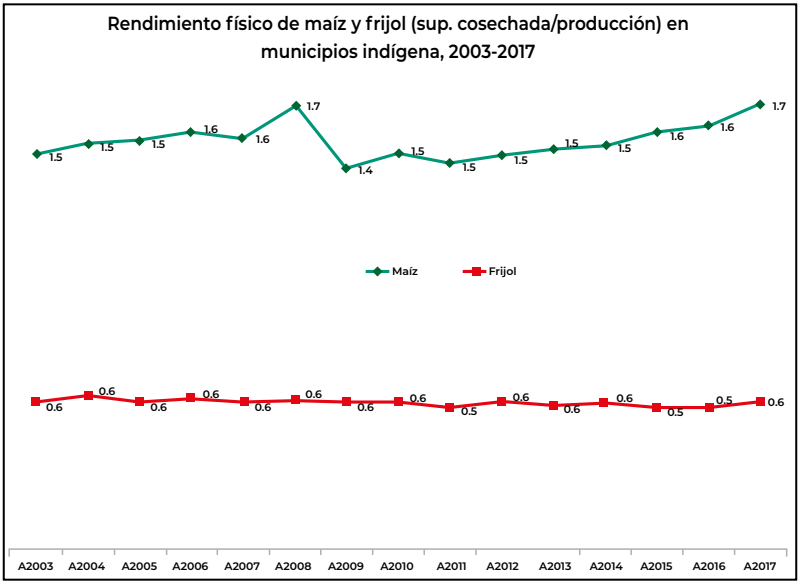
[27] Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

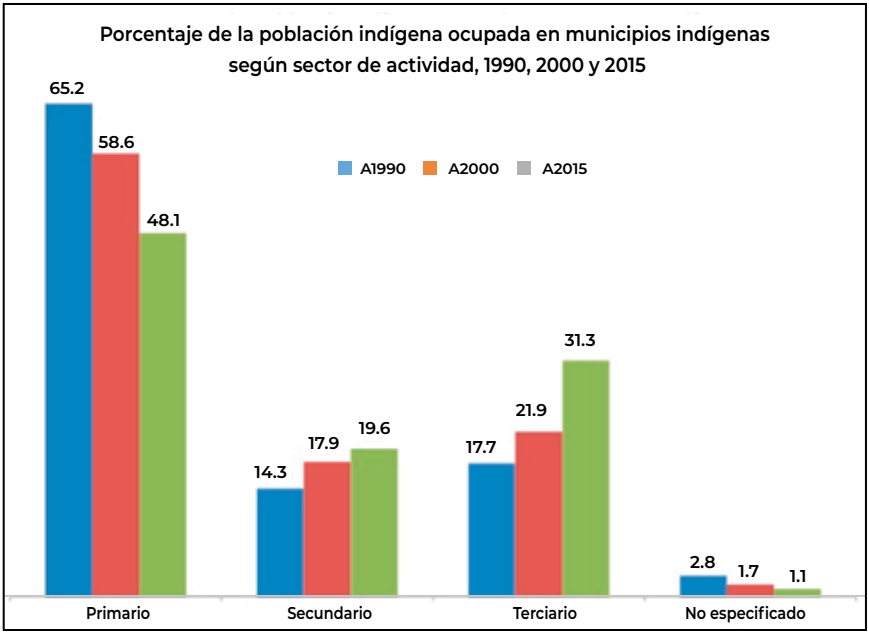
1 428 914 hectáreas. El rendimiento físico de maíz en los municipios indígenas se encuentra en un rango de 1.4 a 1.7 toneladas por hectárea. Los mayores rendimientos de 1.7 se alcanzaron en los años 2008 y 2017.



Por lo que se refiere a otro cultivo fundamental para los pueblos indígenas, el frijol, también ha mantenido un bajo rendimiento por falta de insumos, apoyos y capacitación. El rendimiento del frijol en los mismos municipios indígenas ha permanecido casi constante a través del tiempo alcanzando 0.5 y 0.6 toneladas por hectárea.

La falta de incentivos económicos para la producción agrícola y la violenta importación de granos básicos producidos en el exterior, ha desincentivado la producción agrícola en el país, lo cual es dramático si consideramos, entre otras muchas implicaciones, que México es uno de los 7 lugares en donde se originó la agricultura a nivel mundial, hace más de 4 mil años. En el siguiente cuadro observamos la radical caída de la agricultura en las regiones indígenas:


Rendimiento físico de maíz y frijol (sup. cosechada/producción) en municipios indígena, 2003-2017
Maíz
Frijol
1.5 1.5 1.5 1.6 1.6 1.7 1.4 1.5 1.5 1.5 1.5 1.5 1.6 1.6 1.7
0.6 0.6 0.6 0.6 0.6 0.6 0.6 0.6 0.5 0.6 0.6 0.6 0.5 0.5 0.6
A2003 A2004 A2005 A2006 A2007 A2008 A2009 A2010 A2011 A2012 A2013 A2014 A2015 A2016 A2017


Porcentaje de la población indígena ocupada en municipios indígenas según sector de actividad, 1990, 2000 y 2015
A1990
A2000
A2015
65.2 58.6 48.1
14.3 17.9 19.6
17.7 21.9 31.3
2.8 1.7 1.1
Primario
Secundario
Terciario
No especificado

Se puede observar que en los municipios indígenas, además del cultivo del maíz, presente en 20 383 localidades rurales, hay actividades económicas relacionadas con la ganadería bovina, con presencia en 2 250 localidades y la producción de café presente en 1 750 localidades.

Si identificamos los principales productos y actividades económicas de las localidades rurales con 40% y más de población indígena, observamos que además de producir para el consumo local, las economías indígenas se han especializado en ciertos productos que salen a mercados más amplios (café, caña, miel, naranja, productos cárnicos, entre otros) y que podrían generar cadenas de valor en sus regiones, lo que eliminaría el proceso de intermediación abusiva característica del campo mexicano.

Producto principal de la actividad económica de las localidades rurales y menos urbanizadas con 40% y más de población indígena

Producto	Localidades	
Maíz	20 383	1
Ganado bovino	2 250	2
Café o cafeto	1 750	3
Actividad principal diferente a la agropecuaria o minera	1 342	4
No hay actividad económica en la localidad	863	5
Ganado	464	6
Frijol	366	7
Ganado caprino	304	8
Caña	250	9
Naranja o naranjo	241	10

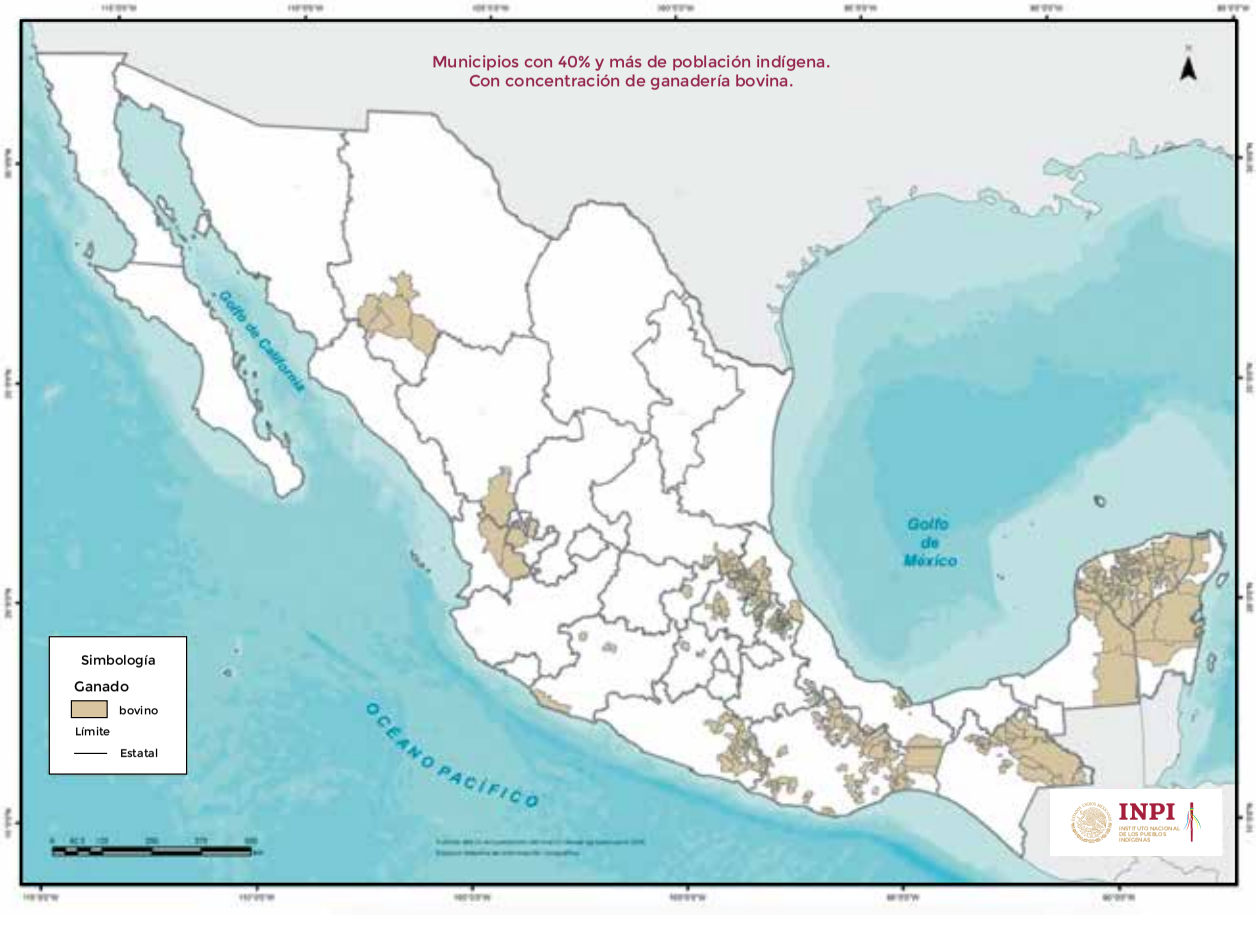
En la siguiente tabla, podemos identificar el número de terrenos y superficie total destinada a actividades agrícolas, principalmente con actividad ganadera según tipo de productor y principal especie en municipios con 40% y más de población indígena, con datos del año 2016. La extensión de la ganadería en regiones con alta presencia indígena, no necesariamente implica que sean indígenas quienes realizan esta actividad, especialmente tratándose de ganado bovino; esto dado que, por

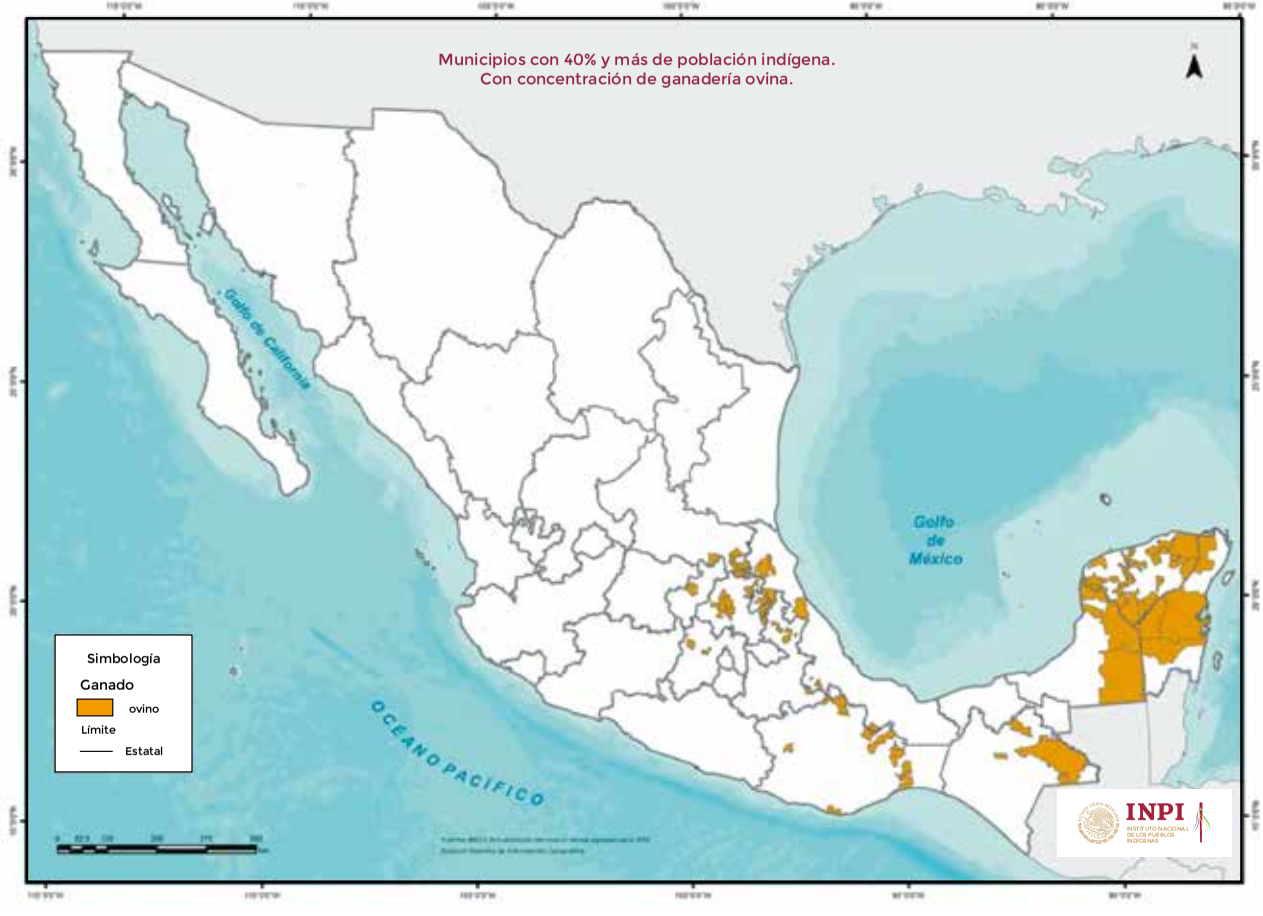
lo general, se trata de ganaderos a gran escala, establecidos en las planicies de los territorios indígenas, para el aprovechamiento de la pastura y el agua para la reproducción de su actividad económica.

		Tipo de productor				Terrenos principalmente con actividad ganadera	
		Grandes productores		Pequeños y medianos productores			
Especie	Municipios	Núm. de terrenos	Superficie total	Núm. de terrenos	Superficie total	Número	Superficie total
Bovinos	340	3 179	703 793	124 295	3 011 730	127 474	3 715 523
Otras especies	279	3	14	23 807	717 129	23 810	717 143
Colmenas	107	55	41 150	5 485	487 956	5 540	529 107
Especies agrupadas	281	47	14 579	3 347	145 670	3 394	160 249
Aves de corral	170	44	3 590	9 108	94 357	9 152	97 947
Ovinos	110	49	31 867	2 241	44 434	2 290	76 301
Porcinos	117	32	7 620	1 955	31 943	1 987	39 563
Agostaderos sin aprovechamiento	10	0	0	197	8 744	197	8 744
Caprinos	31	1	8	400	8 176	401	8 184
Total	**1 445**	**3 410**	**802 621**	**170 835**	**4 550 140**	**174 245**	**5 352 761**

En la tabla anterior, observamos que, con relación a la actividad ganadera, en municipios con 40% y más de población indígena, la ganadería bovina es la que ocupa mayor extensión territorial (3 715 523 has.) y tiene presencia en 340 de 623 municipios con alta presencia indígena. Asimismo, se observa una diferencia importante entre los pequeños y medianos productores, por lo general, indígenas; y los grandes productores, que difícilmente pertenecen a una comunidad indígena. La ganadería bovina ocupa la mayor extensión territorial en el municipio de La Yesca del Estado de Nayarit; seguida del municipio de Mezquitic, Jalisco; Tizimín, Yucatán; y Santa María Chimalapa, Oaxaca. En estas regiones se pueden documentar importantes conflictos agrarios, en los que se ven involucradas comunidades indígenas contra ganaderos venidos del exterior.

Por otra parte, es importante mencionar que la ganadería porcina, la cual ocupa menos de 40 mil hectáreas, se concentra


Municipios con 40% y más de población indígena.
Con concentración de ganadería bovina.
Golfo de California
Golfo de México
OCÉANO PACÍFICO
Simbología
Ganado
bovino
Límite
Estatal
INPI
INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS


Municipios con 40% y más de población indígena.
Con concentración de ganadería ovina.
Golfo de California
Golfo de México
OCÉANO PACÍFICO
Simbología
Ganado
ovino
Límite
Estatal
INPI
INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Municipios con 40% y más de población indígena.
Con concentración de ganadería caprina.
Golfo de California
Golfo de México
OCÉANO PACÍFICO
Simbología
Ganado
Caprino
Límite
Estatal
INPI

Municipios con 40% y más de población indígena.
Con concentración de apicultura.
Golfo de California
Golfo de México
OCÉANO PACÍFICO
Simbología
Colmenas
Límite
Estatal
INPI
INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

en el Estado de Yucatán, mientras que la caprina, que ocupa menos de 10 mil hectáreas, se concentran en los municipios de Coyomeapan del Estado de Puebla; Tolimán, Querétaro; y Cochoapa el Grande, Guerrero.

En orden de importancia, la colmena (producción de miel) ocupa un tercer lugar en este sector, lo que significa que probablemente un porcentaje importante de la población indígena tiene como actividad principal la producción de miel. Esta actividad tiene una fuerte presencia en los municipios (40% y más de población indígena) de los estados de Campeche y Yucatán.

Las actividades económicas en las regiones indígenas son subvaloradas, están precarizadas o pueden ser aprovechadas principalmente por actores externos, particularmente ganaderos e intermediarios, por lo que se hace necesario el reconocimiento constitucional de un nuevo modelo para impulsar la economía y actividades productivas en las regiones indígenas y afromexicanas que verdaderamente favorezca su desarrollo y bienestar.

Tal como se señala en el PND 2019-2024 "El crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad

no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población". En contraste con este objetivo, vemos que el ingreso promedio trimestral monetario en regiones indígenas, durante 2018, fue de 18 016 pesos, lo cual representa una diferencia de 40% en comparación con el ingreso promedio rural, y casi de 70% con respecto a las zonas urbanas.[28]

Frente a la recesión económica que enfrenta el país, el Gobierno de México busca una alternativa distinta a seguir afectando la productividad de las regiones indígenas, por lo que está garantizando los apoyos directos a las familias indígenas, lo mismo que la reactivación de las actividades productivas de estos pueblos. Es por lo anterior que resulta fundamental promover la permanencia de los pilares económicos que han permitido la subsistencia de los pueblos a lo largo de los siglos, desde la perspectiva de la economía comunitaria de producción agroecológica, que conjugan sus prácticas agrícolas, de caza, pesca, recolección y pastoreo, fortaleciendo sus paradigmas de sostenibilidad entre la producción y el consumo, y bajo el eje ordenador de la distribución antes que la acumulación.

Patrimonio cultural y lenguas indígenas

Los pueblos indígenas y afromexicano ostentan una gran diversidad de patrimonios culturales históricos, vivos y activos, materiales e inmateriales, incluyendo manifestaciones artísticas, elementos de artesanía, saberes y tecnologías productivas, rituales, músicas y danzas, además de mecanismos de organización social. Destacan entre ellos el lenguaje, el pensamiento y la cosmovisión, elementos que deben catalogarse en plural por la gran diversidad de manifestaciones, incluso dentro de un mismo pueblo o comunidad.

La práctica cotidiana y la transmisión de este patrimonio a las generaciones futuras contribuyen a la vitalidad, la fortaleza y el bienestar de las propias comunidades. Mientras que las lenguas están en riesgo permanente de deterioro, desuso y ex-

[28] Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

tinción, por las presiones de la modernidad y las políticas de educación uniforme, los mecanismos principales de su preservación son el impulso para su uso y transmisión por los canales formales e informales, incluyendo el establecimiento de políticas, estrategias y programas de revitalización cultural, lingüística y educativa.

En México se hablan 364 variantes lingüísticas, agrupadas en 68 agrupaciones lingüísticas y 11 familias lingüísticas, de acuerdo con el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales (Inali, 2008), esto lo hace uno de los países con mayor diversidad lingüística del continente, un patrimonio cultural que todos debemos cuidar y fomentar. Sin embargo, muchas de esas lenguas están en peligro de extinción y en ocasiones también aquellas que aparentan tener mejor salud.

En realidad, todas y cada una de las 68 lenguas indígenas que se hablan en el país, se encuentran en algún riesgo de desaparecer. Cerca de la mitad de ellas, están en un grado de peligro grave. Existen varias formas de clasificación, pero todas las lenguas indígenas están amenazadas; están en riesgo, a diferentes niveles, siendo estos: Muy alto riesgo y alto riesgo, estando en estas dos categorías, 31 de las 68 lenguas. La emergencia, comprende algunos focos rojos bien localizados. En el Norte, por ejemplo, las lenguas de la familia Cochimí-yumana, como el Paipai y el Cucapá, han ido menguando a un ritmo alarmante. Una de ellas, el Kiliwa, cuenta con menos de 10 hablantes cotidianos. En el Sur del país, la lengua Mayense awakateko tiene solamente 17 hablantes, mientras que para otras variantes como el Ixil o el Qato'k subsisten, según las últimas estimaciones, menos de 100 hablantes.

Las 31 lenguas en riesgo enfrentan diferentes situaciones, desde las que tienen menos de 100 hablantes hasta lenguas que pueden tener hasta 10 mil, pero que ya no hay transmisión generacional, en las que estamos viendo que las nuevas generaciones no las están hablando y la proporción de niños hablantes está disminuyendo el número total.

Al respecto, es importante señalar que, a la pregunta expresa de por qué debemos preocuparnos por preservar las lenguas, el Dr. Miguel León-Portilla expone:

> Hay, por supuesto, personas que consideran que la muerte de esas lenguas [las indígenas] es inevitable y que, además, no hay razón para dolerse de ello ya que la unificación lingüística es altamente deseable. En contraste con semejante actitud, hay otros que pensamos que la desaparición de cualquier lengua empobrece a la humanidad. Todas las lenguas en las que cualesquiera mujeres y hombres aprendieron a pensar, amar y rezar, merecen ser respetadas como parte de sus derechos humanos. Y esto lo aplico a todos los idiomas amerindios y a todos los que en el mundo se hablan.

Por lo anterior, esta Reforma constitucional considera establecer los preceptos conducentes a fortalecer y consolidar la gobernabilidad cultural y la gestión autónoma de los elementos culturales, científicos, de creación y comunicación de los pueblos indígenas. Esta acción es para la preservación de nuestras lenguas indígenas, a la vez que la sabiduría de nuestros hombres y mujeres mayores y para enriquecer nuestro patrimonio cultural (físico, material, tangible e intangible), a fin de facilitar el surgimiento de un nuevo arte comunitario, popular, gráfico, digital y en todos los aspectos, manteniendo la propiedad intelectual en el ámbito interno de los pueblos y comunidades indígenas. Las manifestaciones de la cultura indígena deben reapropiarse como lo que son, **elementos de propiedad colectiva**, antes que "patrimonio de la humanidad".

Educación

Un aspecto de gran importancia que debe considerarse en la presente Reforma constitucional, es el relativo a la educación. Al respecto, debe señalarse que el porcentaje de la población indígena analfabeta ha ido disminuyendo gradualmente a través del tiempo, lo mismo que para la población no indígena, aunque en diferente porcentaje. En el año 2000, se registró 27.3% de analfabetismo para la población indígena, y este valor disminuyó para el año 2015, 9.5%, alcanzando 17.8%. Sin embargo, respecto a la población no indígena que se ubica en un nivel de 4.2% para el año 2015, se mantiene una brecha desfavorable de 13 por ciento.

La tecnología de la educación rural e indígena en México es primordialmente de lápiz-y-cuaderno. La infraestructura escolar, en general, está constituida de escuelas con aulas y mesabancos en malas condiciones, materiales didácticos limitados y maestros con una preparación insuficiente e inadecuada. La crisis social y económica generada por la pandemia del COVID-19 ha puesto al descubierto las severas limitaciones del sistema educativo nacional, no solamente por la infraestructura educativa, sino por la baja cobertura de los canales de la televisión pública nacional y la falta de internet.

La trayectoria de educación de los niños, niñas y adolescentes de México, en general, es en un ambiente rural desfavorecido, que se caracteriza por su elevada reprobación y deserción escolar.[29] Por otra parte, las condiciones de "educabilidad" están deterioradas a causa de la precaria nutrición de niños y jóvenes, así como por la desintegración familiar que resulta de la constante migración laboral de padres y familiares.

Aunado a lo anterior, el analfabetismo entre la población indígena no ha sido eliminado, pues existe un enorme rezago

[29] Véase Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La Educación Obligatoria en México. Informe 2016.

educativo. Mientras que en México un joven, hablante de alguna lengua indígena, alcanza solamente 6.6 años de escolaridad (en promedio), la educación de un joven no indígena es de 9.4 años.[30] En este mismo sentido, 60% de la población de hablantes indígenas de México, mayor de 24 años de edad, no terminó su educación primaria, en tanto que apenas 33% cuenta con la primaria completa. Por otra parte, sólo 5% de este mismo universo poblacional terminó la secundaria; y, aproximadamente, sólo 2% alcanzó estudios completos de educación superior.

Asimismo, una característica socioeconómica del país es el alto porcentaje de jóvenes rurales e indígenas que por múltiples razones –incluyendo principalmente carencia de recursos económicos y el bajo nivel educativo– no acceden a la educación preparatoria. En efecto, los datos de las encuestas más recientes confirman que los factores económicos son preponderantes en la inasistencia a la escuela y el abandono escolar entre los jóvenes urbanos y rurales del país, además de otras causas importantes, interrelacionadas con la insuficiente calidad educativa.

Además de las deficiencias y limitaciones educativas en las zonas rurales, nuestros adolescentes y jóvenes enfrentan serios problemas como consecuencia de un mundo en cambio constante. La convivencia y responsabilidades de los jóvenes dentro de la organización rural y comunal, están cediendo ante la complejidad y las presiones del mundo exterior. Las estructuras familiares se deterioran. Los jóvenes afrontan, por sí mismos y sin preparación, nuevos riesgos y nuevas necesidades. Mientras que su sexualidad y su condición de jóvenes indígenas no se encuentran debidamente encauzadas, sufren, además, de una escasez extrema de oportunidades de trabajo, aunado a la falta de condiciones propicias para realizarse como mujeres y hombres íntegros.

El acceso a la educación media superior de los jóvenes indígenas de México es muy limitado. Si bien se hace necesario saber más acerca de la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, y medir mejor los aspectos pedagógicos y de

[30] *Ibid*, p. 25.

aprendizaje, es claro que el subsistema de educación intercultural bilingüe (EIB) del país, no ha logrado eliminar las brechas sociales y entre las regiones del país; ni ofrecer educación de suficiente calidad, en general, y con pertinencia lingüística-cultural, en particular.

Debe subrayarse que el eslabón más débil del Sistema Educativo Nacional (SEN), en general, y de la EIB del país, en particular, se encuentra en el nivel de la Educación Media Superior (EMS). Es así que sólo 51% de la población nacional cuenta con EMS completa (segmento 20-24 años de edad).[31] Es decir, un porcentaje muy limitado en sí, a la vez que, en comparación con otros países, tiene implicaciones directas sobre la baja competitividad de sectores y el desarrollo regional de nuestro país.

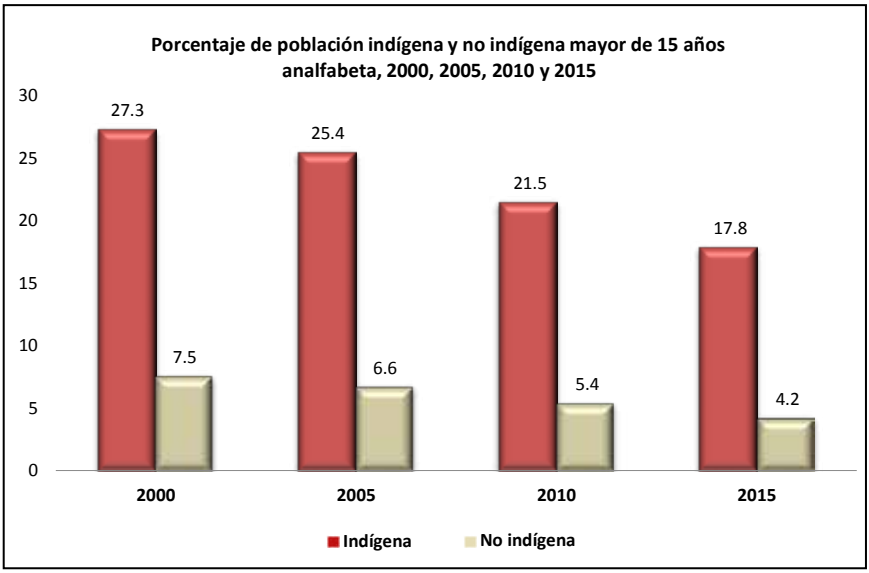
Para los indígenas del país, este indicador es de solamente 35.5%; para los no indígenas, es de 52.7 por ciento.

Estas brechas se amplían significativamente en el ámbito de la educación superior (ES): sólo 20.4% de los mexicanos (segmento 30-34 años de edad) cuenta con al menos la licenciatura. Por su parte, con base en la adscripción étnica, para los mexi-

[31] Los datos básicos de esta sección son del estudio panorámico anual del INEE: *La Educación Obligatoria en México. Informe 2016* (INEE, 2016).

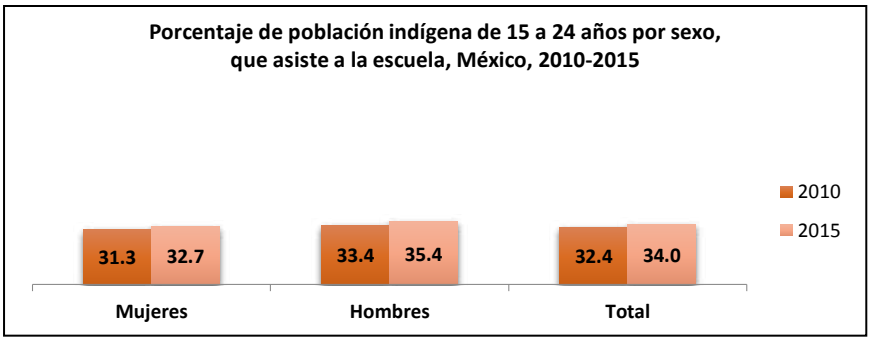
canos no indígenas este porcentaje alcanza 21.7%; mientras que para los indígenas del país es apenas de 8.1%. La proporción de mujeres rurales, indígenas y pobres, que tienen acceso a las aulas universitarias, es todavía menor como consecuencia de las perniciosas barreras sociales y de género existentes.

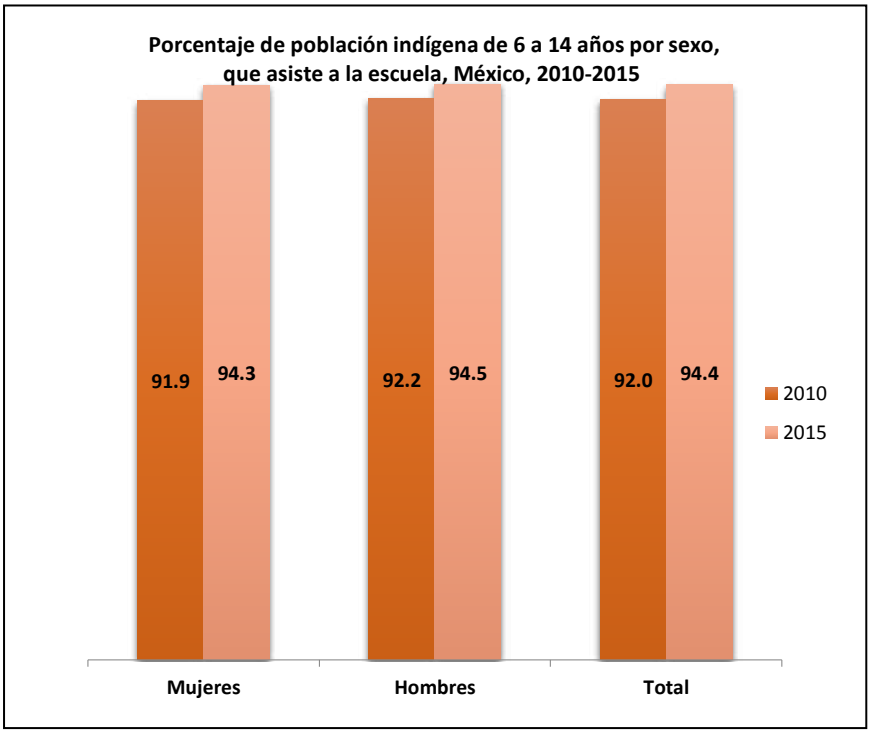
En resumen, muchos de nuestros jóvenes indígenas inician el ciclo vital de adolescentes como rezagados escolares, lo continúan como rechazados universitarios y, en consecuencia, engrosan forzadamente las filas del desempleo, el trabajo informal y la emigración.



La asistencia escolar de la población indígena de 15 a 24 años, se incrementó en el periodo de 2010-2015; 1.4% para las mujeres indígenas y 2.0% para los hombres. Esto permitió alcanzar 32.7 y 35.4% de asistencia escolar de 15 a 24 años, para mujeres y hombres para el año 2015, respectivamente; valores casi equilibrados que se expresan en 34.0% del total.

La asistencia escolar de la población indígena de 6 a 14 años se incrementó en el periodo de 2010-2015; 2.4% para las mujeres indígenas y 2.3% para los hombres. Esto permitió alcanzar 94.3 y 94.5% de asistencia escolar de 6 a 14 años, para mujeres





y hombres para el año 2015, respectivamente; valores casi equilibrados que se expresan en 94.4% del total.

La población indígena sin instrucción de 15 años y más, también ha ido disminuyendo gradualmente del año de 1990 hasta el año del 2015, al pasar en ese periodo de 31.2 a 16.6%; es decir, bajó casi 15%, aunque su valor de referencia sigue siendo muy

alto pues es superior a 15%. Este comportamiento se ve reflejado sobre todo en el cambio porcentual de la educación secundaria completa, que se incrementó de 8.4 a 20.5% en el mismo periodo de tiempo. La educación de primaria completa se ha estabilizado en valores cercanos a 18%. La educación superior se incrementó 4.7% en 25 años; sin embargo, todavía es un nivel porcentual muy bajo de 7.2%. La educación media superior se recuperó de un nivel muy bajo de 6.8% en el año de 1990, a un valor de 14.5% para el año 2015.

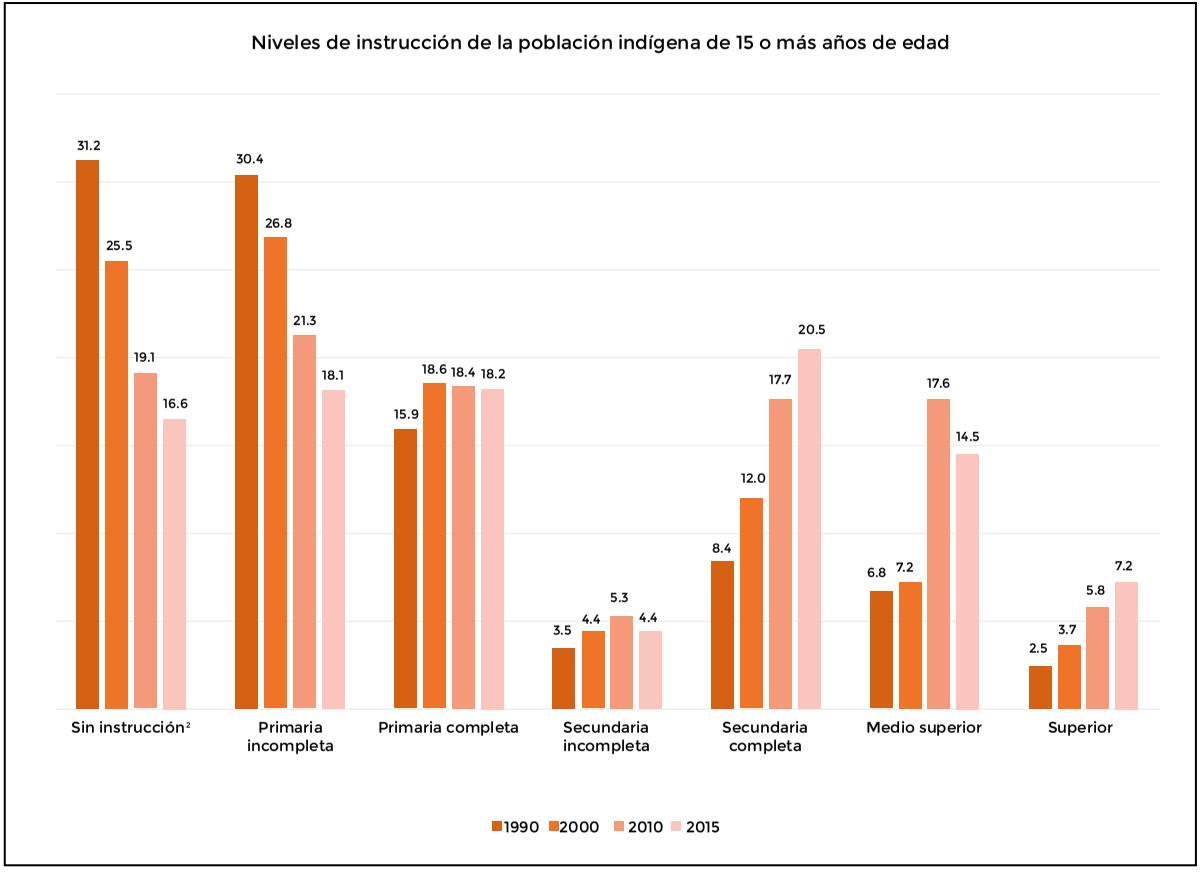
En 2015, los porcentajes de población de entre 25 y 64 años de edad, con educación superior completa, era de 18.7% en el país, pero bajaba a 6.4, 4.7 y 9.7% en la población indígena total, en la población hablante de lengua indígena y la autoadscrita, respectivamente. Los que tenían posgrado eran todavía menos: sólo 11 711 hablantes de lengua indígena contaban con estudios de maestría para el 2010, y 2 538 contaban con estudios de doctorado en todo el país.[32]

Actualmente, en México, se registran 11 universidades públicas que forman parte de la red de universidades de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública. De reciente creación, se cuenta ahora con el programa prioritario del Gobierno Federal de las Universidades para el Bienestar "Benito Juárez García", establecidas en todo el territorio nacional. Además de éstas, en Oaxaca está la Unidad de Estudios Superiores de Alotepec, que pertenece al Colegio Superior para la Educación Integral e Intercultural de Oaxaca, la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca[33] y la Escuela Normal Bilingüe Intercultural de Oaxaca, de las escuelas normales formadoras de docentes; en Chiapas está la Escuela Normal Indígena Intercultural Bilingüe "Jacinto Canek".

En Chiapas, encontramos experiencias de educación comunitaria indígena en los siguientes proyectos a nivel de educación básica: Semillitas de Sol (EZLN), en territorio zapatista; Misión de Guadalupe, ubicada en la región de Comitán; y Educación

[32] S. A. Didou A. Revista de Educación Superior 47 (187) (2018) 93-109.

[33] Con 31 votos a favor, el H Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca aprobó la creación de la Ley Orgánica de dicha Universidad, el miércoles 15 de enero de 2020.


Niveles de instrucción de la población indígena de 15 o más años de edad
31.2
25.5
19.1
16.6
30.4
26.8
21.3
18.1
15.9
18.6
18.4
18.2
3.5
4.4
5.3
4.4
8.4
12.0
17.7
20.5
6.8
7.2
17.6
14.5
2.5
3.7
5.8
7.2
Sin instrucción[2]
Primaria incompleta
Primaria completa
Secundaria incompleta
Secundaria completa
Medio superior
Superior
1990
2000
2010
2015

Comunitaria Indígena para el Desarrollo Autónomo (Ecidea), ubicado en la región selva, este último movimiento trabaja junto con la Unión de Maestros para la Nueva Educación para México y tienen convenio con el Proyecto de Educadores Comunitarios Indígenas (PECI), de éste básicamente obtienen algunos apoyos económicos para los promotores de educación comunitaria miembros del movimiento.

Otro proyecto interesante de educación comunitaria en el Estado de Chiapas, es el Patronato Pro Educación de Guaquitepec, donde tienen educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y una universidad. Este proyecto asociado a la Compañía de Jesús, también cuenta con una radio comunitaria, un centro de análisis clínicos, una sociedad cooperativa de productores de café y está integrado por exalumnos y por promotores de la educación pertenecientes a esta iniciativa.

A través de estas experiencias, se hace necesario impulsar una educación comunitaria, indígena, intercultural y plurilingüe, por lo cual se considera que el primer paso que se debe realizar al respecto, es fortalecer el marco jurídico constitucional en la materia.

Salud y medicina tradicional

Sin lugar a dudas, un aspecto de vital importancia que debe ser considerado por el sistema jurídico de un país, debe ser el garantizar el acceso universal a la salud. Al respecto, debe tomarse en cuenta que parte de la pobreza y precariedad en la que vive la población indígena se refleja en una mala salud, la recurrencia de enfermedades prevenibles y la falta de servicios de salud en general, y con pertinencia cultural en lo particular, son una constante entre la población indígena.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Salud 2019-2024, el Sistema Nacional de Salud:

> no garantiza el derecho a la salud de toda la población, ni el acceso efectivo a los servicios requeridos por las personas y las comunidades. La atención sanitaria que se brinda es de mala calidad y deshumanizada, los padecimientos crónicos se agravan y tienen com-

plicaciones serias, los enfermos suelen sufrir innecesariamente y muchos mueren prematuramente en condiciones precarias. La situación es grave para toda la población, pero se observa mayor inequidad en el sector más vulnerable, principalmente, campesinos, habitantes de zonas indígenas y rurales (Diario Oficial de la Federación, 17 de agosto de 2020).

Aunado a lo anterior, debe considerarse que nuestro país y el mundo atraviesan una emergencia sanitaria por la pandemia de la enfermedad COVID-19, generada por el virus SARS-CoV-2. La pandemia impacta en mayor medida en los pueblos y comunidades indígenas, ya que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad para presentar complicaciones, dada su realidad social y económica. El virus hace que muchos de los antiguos problemas estructurales, como falta de infraestructura básica: agua, energía eléctrica, pavimentación, además de las afectaciones a su salud que ya padecían, sean más visibles y exacerba sus efectos, aunado a la pérdida de sus hábitats y la biodiversidad, lo cual ha generado las condiciones para el desarrollo de enfermedades infecciosas, como el actual COVID-19.

Ante esta situación, resulta necesaria la adopción de medidas

que, con pertinencia cultural, social y económica, atiendan la epidemia en dichos pueblos y comunidades, a fin de mitigar las condiciones de rezago histórico en atención a la salud, las dificultades para acceder a la información y las consecuencias sanitarias y económicas que sufrirán a raíz de ésta.

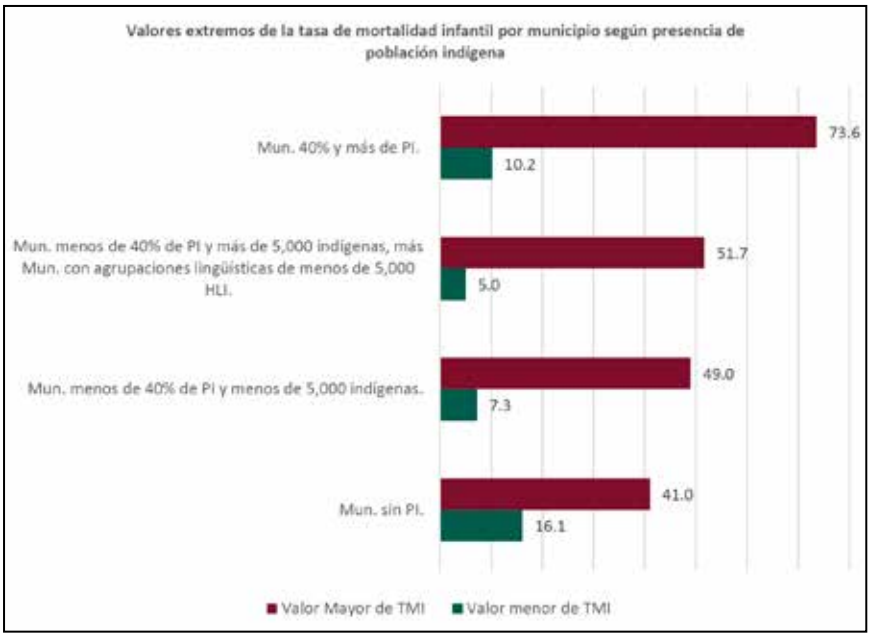
Es importante remarcar que el sistema de seguridad social incluye a muy poca población indígena, casi toda la población no tiene acceso a este derecho a través de las instituciones que lo garanticen, así como a un retiro o jubilación apropiados, por lo cual resulta necesario incluir a la población indígena en el sistema de seguridad social.

Como se puede observar en la siguiente tabla, enfermedades como la diabetes, las enfermedades respiratorias y la desnutrición, siguen ampliamente presentes entre la población indígena. Algunas de estas enfermedades han sido provocadas por el cambio impuesto en sus hábitos y perfiles alimenticios tradicionales hacia alimentos ultra-procesados y de baja calidad nutricional.

Las principales causas de defunción entre la población de

hablantes de lenguas indígenas son: el infarto agudo al miocardio, la diabetes mellitus y otras enfermedades del hígado. Si se toma la información de manera agrupada de las causas, entonces los tres principales grupos son: enfermedades isquémicas del corazón; enfermedades endocrinas y metabólicas; y enfermedades de otra parte del aparato digestivo.

Por otro lado, si observamos la tasa de mortalidad infantil (TMI), podemos percatarnos de que los municipios que mantienen tasas más altas, son justamente aquellos con mayor población indígena.



Los estados con mayor tasa de mortalidad infantil, (el número de defunciones de niños menores de un año por cada 1 000 nacidos vivos en un determinado año), fueron, con base en los datos de 2015, Chiapas con 21.4, Oaxaca con 19.9 y Guerrero con 18.4. Estos estados presentan como características una alta concentración de población indígena en hogares.

En los siguientes cuadros, se puede ver el estado nutricional de la población indígena en edad escolar, en particular, lo rela-

tivo a la pandemia de sobrepeso y obesidad que aqueja a la sociedad mexicana.

La población indígena en edad escolar de 5 a 11 años, no presenta diferencias significativas respecto a la población no indígena, aunque sus niveles de sobrepeso y obesidad son menores. La presencia combinada de sobrepeso y obesidad es preocupante en ambos tipos de población, considerando la edad comprendida.

Estado de nutrición de la población de 5 a 11 años de edad

Estado de nutrición*	Muestra (%)			Prueba de hipótesis			
	Total	No indígena	Indígena	Diferencia (PI-PNI)	Z	Valor de probabilidad**	Conclusión
Normal	66.8	66.0	73.4	7.4	1.56	0.0599	No significativa
Sobrepeso	17.9	18.1	16.9	−1.1	−0.32	0.3746	No significativa
Obesidad	15.3	16.0	9.7	−6.3	−1.87	0.0305	No significativa
Sobrepeso + obesidad	33.2	34.0	26.6	−7.4	−1.55	0.0610	No significativa

* Clasificación del índice de masa corporal kg/m^2 acotado entre 10 y 58.
** Diferencia indígena y no indígena significativa, p <0.025 (Prueba de dos colas).
Fuente: CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: ENSANUT Medio Camino, 2016.

La población indígena de 12 a 19 años de edad, sólo presenta una diferencia significativa para la categoría de obesidad, y está por debajo en un rango de 6%. En este sentido, se puede decir que la población indígena joven presenta menos problemas de obesidad.

La población indígena de 20 años y más no presenta diferencias significativas respecto a la población no indígena, sólo son dos puntos porcentuales menos. La presencia combinada de sobrepeso y obesidad es preocupante en ambos tipos de población, considerando la edad comprendida.

En lo referente a los servicios de salud, en los municipios con 40% y más de población indígena, se observa la presencia de un mayor porcentaje de servicios de salud de primer nivel (96.9%), 142 de segundo nivel (3.1%) y los servicios de tercer nivel son totalmente ausentes. En los municipios con menos de 40% y más de cinco mil indígenas, se contabilizan 149 establecimientos de servicios de salud de tercer nivel. Esto quiere decir, que

Estado de nutrición de la población de 12 a 19 años de edad (2016)

Estado de nutrición*	Muestra (%)			Prueba de hipótesis			
	Total	No indígena	Indígena	Diferencia (PI-PNI)	Z	Valor de probabilidad**	Conclusión
Normal	63.6	62.9	69.9	7.0	1.41	0.0794	No significativa
Sobrepeso	22.5	22.6	21.4	−1.2	−0.30	0.3830	No significativa
Obesidad	13.8	14.4	8.6	−5.8	−2.24	0.0125	Significativa
Sobrepeso + obesidad	36.4	37.1	30.1	−7.0	−1.41	0.0793	No significativa

* Clasificación del índice de masa corporal kg/m^2 acotado entre 10 y 58.
** Diferencia indígena y no indígena significativa, p <0.025 (Prueba de dos colas).
Fuente: CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: ENSANUT Medio Camino, 2016.

Estado de nutrición de la población de 20 años y más (2016)

Estado de nutrición*	Muestra (%)			Prueba de hipótesis			
	Total	No indígena	Indígena	Diferencia (PI-PNI)	Z	Valor de probabilidad**	Conclusión
Normal	27.4	27.0	32.0	5.0	1.62	0.0522	No significativa
Sobrepeso	39.2	39.1	40.6	1.5	0.41	0.3406	No significativa
Obesidad	33.3	33.9	27.4	−6.5	−1.83	0.0334	No significativa
Sobrepeso + obesidad	72.6	73.0	68.0	−5.0	−1.63	0.0516	No significativa

* Clasificación del índice de masa corporal kg/m^2 acotado entre 10 y 58.
** Diferencia indígena y no indígena significativa, p <0.025 (Prueba de dos colas).
Fuente: CDI. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: ENSANUT Medio Camino, 2016.

un gran porcentaje de la población indígena no puede recibir atención médica desde sus municipios, sino que debe trasladarse a los lugares más urbanos. Asimismo, son recurrentes las quejas por malos tratos, discriminación, poca pertinencia cultural, ausencia de médicos y falta de medicamentos en los servicios ubicados en regiones indígenas.

Mientras que la gente de las comunidades rurales e indígenas sufre de una vulnerabilidad incrementada ante los efectos de los desastres naturales, el cambio climático y la economía externa, el modelo de intervención social de la salud comunitaria de México, como lo ilustran los datos aquí presentados, es frágil e inadecuado y, por lo tanto, se hace prioritario que se generen

Establecimientos de salud según nivel de atención y tipo de municipio

Tipo de Municipio	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel	Total
Mpio. 40% y más de PI.	4 459	142		4 601
Mpio. menos de 40% de PI y más de 5 000 indígenas, más Mpio. con agrupaciones lingüísticas de menos de 5 000 HLI.	7 412	693	149	8 254
Mpio. menos de 40% de PI y menos de 5 000 indígenas.	12 509	656	27	13 192
Mpio. sin PI.	79	1		80
0	39	1		40
(en blanco)	229	6		235
Total general	**24 727**	**1 499**	**176**	**26 402**

Porcentaje de establecimientos de salud según nivel de atención y tipo de municipio

Tipo de Municipio	Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel	Total
Mpio. 40% y más de PI.	96.9	3.1	—	100.0
Mpio. menos de 40% de PI y más de 5 000 indígenas, más Mpio. con agrupaciones lingüísticas de menos de 5 000 HLI.	89.8	8.4	1.8	100.0
Mpio. menos de 40% de PI y menos de 5 000 indígenas.	94.8	5.0	0.2	100.0
Mpio. sin PI.	98.8	1.3	—	100.0
0	97.5	2.5	—	100.0
(en blanco)	97.4	2.6	—	100.0
Total general	**93.7**	**5.7**	**0.7**	**100.0**

nuevas estrategias y programas para una cobertura digna universal y con seguridad social.

Para esto, las respuestas de las comunidades indígenas ante la emergencia de la pandemia generada por la enfermedad co-

VID-19, por el virus SARS-CoV-2, nos ofrecen lecciones relevantes que deben ser consideradas. Se hace necesario, por lo tanto, revalorar las autonomías y jurisdicciones indígenas, para recuperar y expandir el dominio comunitario de la salud, lo cual debe combinarse con las garantías efectivas de atención y acceso a la salud que ofrece el Estado, revalorando la salud comunitaria y su autonomía desde el respeto y el reconocimiento a las prácticas tradicionales y saberes médicos propios. Se trata de la reafirmación y puesta en práctica de acciones sustentadas en las estructuras solidarias existentes de reciprocidad y convivencialidad, a la vez que jurídicamente fundamentadas en los preceptos del Convenio 169 de la OIT. Mecanismos y prácticas que cubrirían, de mejor manera, todos los eventos cardinales del transcurso de la vida, incluyendo, en su momento, el acto de bien morir.

En consecuencia, estas lecciones apuntan hacia la necesidad de la expansión y fortalecimiento de un sistema integral de salud pública intercultural comunitaria para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

La Reforma constitucional que se propone, busca afirmar

jurídicamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el ejercicio y control de los servicios de salud comunitaria; este tipo de sistema de salud pública intercultural, requeriría, ante todo, y considerando la actual pandemia: *a)* de la participación directa de personal indígena de salud, bilingüe, bien calificado, incluyendo médicos generales y especialistas en cada una de las clínicas y hospitales que se encuentren ubicados en las zonas de influencia indígena y afromexicana; *b)* la formación de estos médicos indígenas y promotores de salud comunitaria (mujeres, hombres), instruidos en un contexto de educación universitaria intercultural y, por lo tanto, sensibilizados para atender de manera específica las necesidades médico-sociales y de comunicación bilingüe e intercultural médico-paciente y médico-comunidad; *c)* la investigación, promoción y aplicación de saberes tradicionales y etnoprácticas de medicina y salud pública comunitaria, y *d)* la creación de una red de infraestructura sanitaria, que incluya centros comunitarios de salud basados en los principios originales de hospitalidad y atención integral (hospitales-pueblo; hospitales-escuela; clínica-hospital intercultural), que involucre al paciente, a la familia y a la comunidad en una atención intercultural médica, psicológica y social completa, y especialmente solidaria.

Como contraparte a los servicios de salud que ofrece el Estado, los pueblos indígenas de México mantienen vigorosas prácticas de medicina tradicional. La medicina tradicional puede entenderse como el

> sistema de conceptos, creencias, prácticas y recursos materiales y simbólicos destinado a la atención de diversos padecimientos y procesos desequilibrantes, cuyo origen se remonta a las culturas prehispánicas pero que, como toda institución social, ha variado en el curso de los siglos, influida por otras culturas médicas (española, africana, moderna), por los cambios en el perfil epidemiológico de las poblaciones y por factores no médicos de diversa índole (económicos, ecológicos, religiosos).[34]

[34] Zolla, Carlos (2005) "La medicina tradicional indígena en el México actual", en *Arqueología mexicana*, ISSN 0188-8218, Vol. 13, N°. 74, 2005, p. 119.

Estos conocimientos generados a lo largo de los siglos siguen teniendo un gran arraigo en los pueblos indígenas del país. A lo largo del tiempo, se ha luchado por que ese rico conocimiento, además de ser sistematizado en sus variantes y posibilidades, sea incorporado al modelo de atención nacional de salud pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 2o. constitucional y la fracción VI Bis del artículo 6° de la Ley General de Salud, que a la letra señala: "Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas". Si bien el reconocimiento de estos sistemas médicos es escaso, se debe resaltar la existencia de la Dirección General de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural de la Secretaría de Salud.

En 1992, la ONU reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus conocimientos tradicionales en el CDB. En 1993, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) aprobó la Resolución CD37.R5 y, a partir de entonces, la importancia de ese conocimiento adquirió mayor relevancia para la humanidad. Particularmente, la OMS ha desarrollado una Estrategia sobre medicina tradicional 2014-2023; en respuesta a la Resolución WHA62.13 de la Asamblea Mundial de la Salud sobre medicina tradicional (WHA62.13); del mismo modo, hay que señalar que en el Documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (A/RES/69/2), se reconoce la importancia de las prácticas de salud de los pueblos indígenas y su medicina y conocimientos tradicionales.

El reconocimiento de la medicina tradicional en el Sistema Nacional de Salud es aún incipiente e insuficiente. En ese sentido, existen planteamientos por sistematizar el conocimiento acumulado ancestralmente; recuperar los recursos naturales que dan sustento a la práctica terapéutica; elaborar contenidos formativos y de capacitación para el ejercicio médico, así como para el personal técnico y de enfermería, para profesionalizar a los practicantes del conocimiento milenario, tales como parteras y terapeutas especialistas, como yerberos, sobadores, entre otros.

En este contexto, ante la carencia de infraestructura y perso-

nal de salud suficiente, la medicina tradicional y las y los practicantes de ésta, en la mayoría de los casos, son la primera fuente de atención en la familia y en las comunidades indígenas y campesinas. Con sus prácticas, instrumentos y plantas medicinales, son un importante apoyo para controlar los síntomas de cualquier enfermedad. Su papel es fundamental en esta pandemia como agentes comunitarios –confiables–, para: *a)* explicar, en su propia lengua y bajo los elementos de su interpretación cultural, las causas y consecuencias de la enfermedad; *b)* promover la importancia de las medidas de higiene requeridas para la prevención y vigilancia de la enfermedad COVID-19, y *c)* prestar apoyo terapéutico emocional, de primera mano, a las comunidades. Además, son un recurso importante para el cuidado de las mujeres embarazadas y de apoyo al alumbramiento, en el caso de los servicios que prestan las parteras tradicionales.

Es así que, como parte de las acciones del Gobierno de México, a través del INPI, se realiza una serie de acciones enfocadas a la prevención, vigilancia y atención de la salud y la alimentación en las comunidades indígenas y afromexicanas. Estas acciones se están ejecutando con mayor esfuerzo a partir de la emergencia de la COVID-19, con base en las siguientes líneas estratégicas de operación: *i)* prevención y vigilancia epidemiológica y acceso a los servicios de salud; *ii)* acceso a la información relevante y oportuna, en lenguas indígenas; y *iii)* acceso a la alimentación de niños, niñas y adolescentes indígenas.

Las acciones específicas incluyen, a través de su estructura territorial del INPI con los Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas y otros mecanismos de actuación institucional:

1. Participación en el Grupo Técnico Interinstitucional del Comité Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Conave);
2. Divulgación del documento epidemiológico de la Secretaría de Salud: "Panorama de la COVID-19 en la Población que se reconoce como indígena";
3. Divulgación y seguimiento de aplicación de la "Guía para la Atención de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el

virus SARS-CoV-2 (COVID-19)", documento insignia del INPI, generado en apego a la normatividad mexicana e internacional en materia de derechos humanos y pueblos indígenas y afromexicano. Esta Guía está siendo divulgada en 61 lenguas indígenas, además del español, por los medios electrónicos y radiofónicos al alcance del INPI;

4. Participación en el diseño e implementación del nuevo Modelo de Salud Comunitaria del Sistema Nacional de Salud, por lo que corresponde a la prevención y atención médica en los pueblos y comunidades indígenas;
5. Respuesta directa, puntual y oportuna, ante los casos localizados de emergencia COVID-19, que se han presentado en comunidades específicas, y como resultado de la vigilancia epidemiológica coordinada del Sistema Nacional de Salud;
6. Operación de la "Casa de los Mil Colores", albergue del INPI que ofrece hospedaje y alimentación a personas acompañantes de pacientes indígenas (de cualquier parte del país) que requieren atención médica de tercer nivel en la Ciudad de México;
7. Acceso a la información relevante y oportuna en lenguas indígenas, a través de las 22 emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI) del INPI, las cuales transmiten en 35 lenguas indígenas del país además del español;
8. Apoyo a través de las redes de Promotores Culturales Indígenas, especializados en diversas manifestaciones de las culturas indígenas del país. Estos promotores bilingües (español y la lengua indígena de su región) colaboran en la producción de materiales culturales y educativos, ante la perspectiva de continuidad de la pandemia. De la misma manera, el INPI ha apoyado el establecimiento de una Red Nacional de Médicos Tradicionales, por medio de los cuales se impulsa, ahora, la difusión de los mensajes clave de sanidad ante la crisis;
9. Divulgación del *ABC de la COVID-19. Prevención, Vigilancia y Atención de la Salud en las Comunidades Indígenas y Afromexicanas*, un libro publicado inicialmente en formato

digital, para su distribución gratuita a través de la página web y las redes sociales del INPI;[35] y

10. Acceso a la alimentación de niñas, niños y adolescentes, por medio de las Casas y Comedores de la Niñez Indígena del Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) del INPI. El Programa se ejecuta a través de 1 057 Casas y Comedores de la Niñez Indígena, además de 254 Casas y Comedores Comunitarios del Estudiante Indígena. En total, el PAEI comprende mil 311 espacios de atención con presencia en 22 entidades federativas, a través de los cuales se benefician actualmente casi 74 mil niñas, niños y jóvenes. Los beneficiarios del Programa reciben en sus comunidades, desde el mes de mayo 2020, Paquetes Alimentarios Básicos de Contingencia.

Medios de comunicación

Si bien México está progresando en la expansión de la infraestructura de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, sabiendo que en el país hay 80.6 millones de usuarios de Internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019 (ENDUTIH) (INEGI, SCT, IFT), estos datos reflejan la situación favorable de la población de las ciudades. Es así, que 76.6% de la población urbana es usuaria de Internet, mientras que en la zona rural la población usuaria se ubica en 47.7%. A su vez, de los hogares del país (urbanos o rurales), sólo 44.3% dispone de computadora y 92.5% cuenta con al menos un televisor.

Estos datos ponen en perspectiva la importancia que mantienen los sistemas públicos, culturales y educativos de radiodifusión, incluyendo el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas del INPI. Estos sistemas de radiodifusión y las instituciones reguladoras del ramo necesitan facilitar la expansión de las iniciativas de radiodifusión comunitaria y educativa en lenguas indígenas regionales.

[35] Consultar en https://lnkd.in/gG5wpVE.

La crisis generada por la enfermedad COVID-19, ha afectado las actividades sociales, laborales, productivas y educativas de todo el país; asimismo, evidenció las desigualdades en el acceso a los elementos de la infraestructura de la información y la telecomunicación.

Este impacto es más notorio en la actualidad para las zonas rurales, como se evidencia con la necesidad de conducir las

actividades del ciclo escolar 2020-2021 por medio del Programa Aprende en Casa II de la Secretaría de Educación Pública, basado en la televisión, la radio y la red de Internet.

Muchos de los alumnos y maestros de escuela carecen de equipos propios de cómputo o tabletas digitales, además de que el acceso a Internet en los pequeños negocios es limitado y de mala calidad.

Bajo estas condiciones, es muy difícil para los docentes sostener una videollamada, teleconferencia o conectarse a una de las plataformas que hay para impartir clases, el problema es más severo para los alumnos de las escuelas de educación básica-obligatoria en las zonas rurales y periurbanas. Una gran mayoría de las comunidades indígenas enfrentan el regreso a clases a distancia, sin acceso a televisión ni Internet.

Con relación a los medios de comunicación, de acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones,[36] a la fecha hay 97 radios comunitarias en el país, con instalaciones en las que sobresalen los Estados de Michoacán con 23 radios comunitarias; Oaxaca con 19; y Guerrero con 11. Por otro lado, con relación a las radios indígenas, actualmente hay 13 estaciones de radio, de las cuales 5 se ubican en el Estado de Oaxaca; y 4 en Michoacán. Estos medios desempeñan un papel importante en las comunidades, ya que fortalecen la organización comunitaria, la lengua, la identidad y la cultura. Sin embargo, es evidente que el número de concesiones que existe actualmente para este fin es muy limitado.

Entre las razones que se dan para la limitada presencia de radiodifusión comunitaria, según la Unesco,[37] están los problemas fundamentales que enfrentan las radios comunitarias e indígenas: *a)* la complejidad del proceso de solicitud de concesión; y *b)* la no valoración del esquema de concesión en sí mismo. Es decir, la dificultad burocrática y legal, representa una

[36] Última actualización tomada de la base de datos correspondiente al 17 de septiembre 2020 en el portal de IFT Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/concesionessocialcomunitario170920.pdf y http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/concesionessocialindigena170920.pdf.

[37] El documento "Radios comunitarias e indígenas en México: acceso a frecuencias de radio y medios de sostenibilidad" que da cuenta de la situación de las radios comunitarias se puede descargar en https://es.unesco.org/pluralidadenlosmedios.

barrera para que las radios comunitarias e indígenas obtengan un permiso, puesto que implica un mayor conocimiento de los vericuetos administrativos que se ha construido en torno a estos medios de comunicación.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que el INPI cuenta con 27 concesiones de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de los fines y atribuciones institucionales. El Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI), está conformado por 22 estaciones de radio, las cuales transmiten a través de 29 frecuencias: 14 en Amplitud Modulada (AM), 1 en Frecuencia Modulada (FM) y 7 en AM-FM. Estas radiodifusoras están distribuidas en 17 estados de la República, en regiones con un alto índice de población indígena y afromexicana, mismas que se caracterizan por tener un alto grado de marginación y pobreza. En conjunto, el SRCI transmite en 35 de las 68 lenguas indígenas nacionales, por lo que es importante ampliar la cobertura.

A través de este instrumento especializado, con una audiencia estimada de 16.5 millones de radioescuchas, se generan y divulgan materiales sobre temas de importancia nacional, por

ejemplo, lo relativo a salud pública y la cultura de la prevención respecto de los riesgos asociados al COVID-19. Ejemplos específicos incluyen: "Quédate en Casa"/"Quédate en tu Comunidad"; la importancia del correcto y continuo "Lavado de Manos"; y el acceso y manejo del agua limpia en las comunidades.

También se colabora en la difusión de: *a)* de mensajes puntuales y programas temáticos elaborados por la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional del Agua y el programa IMSS-Bienestar, entre otras Secretarías e instituciones de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil; *b)* del Programa "Aprende en Casa", materiales del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) como parte de la respuesta de la SEP ante la suspensión temporal de la educación presencial en las escuelas; y *c)* de algunos *spots* elaborados por agencias especializadas de la ONU (i.e. OPS-Salud, Unesco-Educación, Unicef-Niñas, niños, adolescentes), para los cuales se facilitó su traducción a las lenguas indígenas de las regiones, previo a su radiodifusión.

Programa de Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales

Uno de los factores que han presionado las condiciones de pobreza de los pueblos y comunidades indígenas, es el aislamiento y la falta de integración de sus territorios a los circuitos locales de comunicación terrestre. Hasta el año 2010, seis de cada diez habitantes de las localidades indígenas estaban en aislamiento, sobre todo las localidades de menos de 2 500 habitantes, principalmente en los Estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, abarcando aproximadamente a más de tres millones de habitantes.

Esta condición de aislamiento es un importante factor que influye en los mayores niveles de pobreza y marginación, al determinar la falta de condiciones de comunicación terrestre para la introducción, no sólo de servicios como agua y luz eléctrica, sino también en la dotación de servicios educativos y de salud, principalmente.

Por lo anterior, en diciembre de 2018, a los pocos días de ini-

ciada la actual administración del Gobierno Federal, el Presidente de la República puso en marcha un Programa para atender los rezagos en materia de comunicación a las cabeceras municipales de más de 300 municipios indígenas, para mejorar su accesibilidad y conectividad.

Este Programa se concibió, además, como un importante detonador de empleo a través del uso intensivo de la mano de obra , aprovechando materiales de la región, para generar empleos, favorecer el desarrollo regional e impulsar la integración de los territorios, tradicionalmente excluidos por los modelos neoliberales de comunicación que le han precedido, que no consideraron a la comunidad indígena como sujeto colectivo de atención, generando importantes rezagos en la dotación de servicios básicos y en la comunicación e integración del territorio.

El Programa de Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales se ha venido consolidando, como una importante herramienta de la política pública del Gobierno Federal, articulando los esfuerzos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el INPI, en coordinación con autoridades municipales y comunidades para el impulso de sus acciones, bajo un nuevo modelo de ejercicio de los recursos públicos, los cuales son administrados y ejercidos de manera directa por las comunidades.

Todo lo anterior sustentado en una nueva relación entre el Gobierno Federal y los pueblos indígenas, bajo una nueva concepción de la ejecución de la obra pública, reconociendo la importancia de la participación de la comunidad en su diseño y conducción, bajo un modelo de rendición de cuentas a la asamblea comunitaria, descansando la ejecución en un Comité de Obras, que administra la participación de hombres y mujeres de la comunidad en el diseño, ejecución y supervisión de la obra.

Hacia una nueva relación con los pueblos indígenas y afromexicano

En términos generales podemos observar que la situación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas está marcada por la pobreza, la marginación, la desigualdad, la dis-

criminación y la injusticia en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Por otro lado, los pueblos indígenas se caracterizan por una relación especial con sus tierras, territorios y recursos naturales, donde han desarrollado sus culturas, lenguas, artes, medicinas, cosmogonías, sistemas de conocimientos y formas propias de organización política, económica y social. Asimismo, cuentan con sistemas de justicia que les permiten resolver conflictos, basados en principios, procedimientos y penas distintas al sistema de justicia nacional, una impresionante variedad de expresiones culturales, gastronómicas y artísticas, importantes conocimientos y prácticas de medicina tradicional y formas propias de educación que han permitido a sus culturas pervivir en la adversidad.

Durante todo el periodo independiente, la idea de modernidad que impulsó la construcción de la República, generó una enorme dependencia cultural y desconfianza en nuestras potencialidades como Nación multicultural, lo que impidió a la mayoría de los gobiernos y las élites del país, reconocer, honrar y aprovechar los vastos conocimientos y tecnologías, que han desarrollado en esta Nación los pueblos indígenas. En la actual coyuntura, toda esta cultura puede ser un componente sustantivo para el renacimiento de México.

Durante el periodo neoliberal se reforzó el camino de la negación, la exclusión, el abandono, el racismo, en suma, del colonialismo interno que dirigió muchas de las acciones de los gobiernos neoliberales, lo cual explica esta lacerante situación. Lo anterior, manifiesta que hasta antes de la Cuarta Transformación no había existido un diseño jurídico y político de largo plazo acorde a la diversidad cultural, social y económica del país.

Por eso es urgente y necesario dejar atrás el doloroso episodio en el que los pueblos indígenas y afromexicano, eran considerados como “objetos” o, en el mejor de los casos, “sujetos pasivos” de las políticas y acciones de gobierno, para dar paso a una nueva etapa en la que realmente se consoliden, reconozcan y respeten sus derechos fundamentales.

Es necesario crear el andamiaje constitucional, legal e insti-

tucional para que, a este proceso de transformación nacional, los pueblos indígenas y afromexicano, aporten la fuerza de su digna historia de resistencia, así como sus valores culturales y principios comunitarios, para cambiar radicalmente las actuales estructuras políticas, jurídicas, económicas y sociales del país, y hacer realidad los anhelos de paz, justicia y democracia de la sociedad mexicana.

4. Objeto de la reforma

La presente Iniciativa de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto establecer los principios y las normas constitucionales para el reconocimiento integral de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, a la luz de sus legítimas reivindicaciones y aspiraciones de vida, y como un elemento esencial en la construcción de la Cuarta Transformación de la República.

Alcanzar esta aspiración sólo será posible si partimos de nuestras raíces y realidades, las valoramos en su justa dimensión, las asumimos como fuente de desarrollo y las proyectamos como una de las bases fundamentales de la sociedad mexicana. En este sentido, los contenidos normativos, las modificaciones institucionales y los mecanismos de participación que se proponen, están construidos sobre la base de los valores y las aspiraciones comunes de los pueblos indígenas y afromexicano, desde una perspectiva propia, superando la práctica reiterada de adoptar planteamientos teóricos o modelos de sociedad ajenos a nuestra diversidad cultural, social y natural.

Las propuestas normativas se sustentan en las legítimas demandas, reivindicaciones y aspiraciones de autonomía, reconstitución y desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicano, como una condición necesaria para resolver los problemas estructurales de pobreza, marginación, desigualdad y discriminación a los que han estado sometidos históricamente; en particular, para contribuir a la solución pacífica y constructiva de los problemas relativos a la violación de sus derechos colectivos e individuales.

La Iniciativa armoniza nuestro texto constitucional con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afromexicano reconocidos en el derecho internacional, particularmente el Convenio 169 de la OIT; la DNUDPI; la DADIN; así como las normas y estándares internacionales establecidos por diversos mecanismos de la ONU y la Organización de Estados Americanos, entre otros.

Es importante señalar que los aspectos novedosos de la propuesta, relativos al reconocimiento y la consolidación de nuevos sujetos jurídicos, mecanismos de democracia directa, participación y representación, entre otros, implican el ejercicio pleno de la soberanía nacional y el fortalecimiento del pacto federal, de tal forma que encontraremos en la propuesta, mecanismos que fortalecen la descentralización política administrativa, el federalismo judicial y la emisión de normas con mecanismos democráticos que la dotarán de mayor legitimidad.

Las nuevas normas y los mecanismos que se proponen, se cimientan en la naturaleza multiétnica y pluricultural de nuestra sociedad, de invaluable valor en un mundo cada vez más global y homogéneo, y tienen como finalidad modificar las actuales estructuras jurídicas, políticas y económicas del Estado, a fin de que todos los pueblos de esta tierra tengan un lugar justo y digno. En este sentido, constituyen una importante contribución al proceso de transformación de la vida pública nacional, para que México realmente sea la casa de todas y todos.

5. Sujetos de la reforma: los pueblos indígenas y afromexicano

En el régimen jurídico internacional, se ha reconocido el concepto de "pueblos indígenas", particularmente en el Convenio 169 de la OIT,[38] la DNUDPI,[39] la DADIN[40] y numerosos acuerdos y resoluciones. Sobre esta base, en la presente Iniciativa, se plantea la necesidad de consolidar en nuestra Constitución, la

[38] Artículo 1, numeral 1 inciso b) y numeral 2.
[39] Artículos 1, 2 y 3.
[40] Artículos I, V, VI, VIII y IX.

categoría jurídica de pueblos indígenas y afromexicano, ambos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica.

Estos instrumentos jurídicos establecen con claridad el concepto "pueblos indígenas" y describen los elementos que los caracterizan. El criterio jurídico más generalizado es el prescrito en el Convenio 169 de la OIT y, desde luego, el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, elaborado por José R. Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU (1986).

También es ampliamente usada una definición sugerida por la Presidenta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas, Sra. Erica Irene Daes. Algunas legislaciones nacionales poseen definiciones de lo que es un "pueblo indígena", a veces asimilado, incorrectamente, a "grupos étnicos", pero se trata de adaptaciones locales que no siempre son adecuadas.

El Convenio referido establece que un pueblo puede ser considerado indígena si es descendiente de aquellos que habitaban el área antes de su colonización y si ha mantenido sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas desde la época de la colonización y el establecimiento de los nuevos Estados. Además, el Convenio expresa que la autoidentificación es crucial para los pueblos indígenas.

José R. Martínez Cobo, Relator Especial de la ONU para el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (1986), ha descrito que,

> las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades pre-invasoras y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. Ellos componen actualmente sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base para su continuidad como pueblos en conformidad a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales. Esta

> continuidad histórica puede consistir en la persistencia, durante un largo periodo de tiempo y hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: ocupación de territorios ancestrales o parte de ellos; linaje en común con los ocupantes originales de esos territorios; cultura en general o en manifestaciones específicas (como religión, sistema tribal de vida, afiliación a una comunidad indígena, indumentaria, modo de subsistencia, estilo de vida, etc.); lengua (tanto si es utilizada como lengua única, lengua materna, medio habitual de comunicación en el hogar o la familia o empleado como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); residencia en ciertas partes de su país o en ciertas regiones del mundo; y otros factores relevantes.[41]

Al hacer esta definición ha señalado, en sus propuestas y recomendaciones, que

> fundamentalmente, ha de afirmarse que los pueblos indígenas deben ser reconocidos de acuerdo con su propia percepción y concepción de sí mismos con relación a otros grupos, en vez de pretender definirlos con arreglo a la percepción de otros a través de valores de sociedades foráneas o los de los sectores predominantes en ellas.[42]

Esta última afirmación cobra especial relevancia en tanto que el uso de los criterios de autoadscripción y de autodefinición tiene validez para determinar cuándo es o no indígena un individuo y esto mismo es también perfectamente aplicable para el caso de las colectividades. Desde esta perspectiva es fundamental dejar a los diferentes pueblos, naciones o nacionalidades indígenas la decisión de elegir qué término sintetiza mejor su realidad y sus aspiraciones.

Finalmente, la definición descrita por la Presidenta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas, Sra. Erica Irene Daes, considera a los pueblos como indígenas porque descienden de grupos que ya estaban en el

[41] Martínez Cobo, José R. "Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas". Naciones Unidas. Vol. V. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones, Nueva York, 1987. p. 48.

[42] *Ibid.* (Recomendación núm. 388).

territorio del país en el momento del arribo de otros grupos con culturas u orígenes étnicos diferentes; por su aislamiento de otros segmentos de la población que ha mantenido casi intactas las costumbres y tradiciones de sus ancestros, las cuales son similares a aquellas caracterizadas como indígenas; porque están sometidos, aunque sea formalmente, a una estructura estatal que incorpora características nacionales, sociales y culturales ajenas a las suyas.

Para complementar lo anterior, la señora Érica Irene Daes, en el discurso que pronunció en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, en el año de 1993, puntualizó, "Los pueblos indígenas ven como uno de sus Derechos Humanos fundamentales el derecho a tener una identidad personal como miembros de su comunidad".

Al lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas en el derecho internacional, particularmente con la adopción de la DNUDPI, no sólo se ha logrado la realización de uno de los derechos humanos fundamentales en los términos señalados por la Sra. Daes, sino que se ha emprendido el largo camino para dar

visibilidad a un sujeto jurídico que había sido persistentemente negado y ocultado, a saber, los pueblos indígenas como sujetos del derecho internacional, rompiéndose con ello el mito de que sólo los Estados pueden tener dicha categoría.

Tal como señala Rodolfo Stavenhagen,

> fundamentalmente hay dos maneras de utilizar el concepto de pueblo. En su primera acepción se refiere al conjunto de ciudadanos que conforman el país.
>
> [...]
>
> La segunda acepción se refiere al conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos y le dan un sentido de identidad.
>
> [...]
>
> En esta segunda acepción, el término pueblo es semejante al de nación, con la sola diferencia que nación es utilizado generalmente con relación a la ideología y la política del nacionalismo que la vincula con la constitución de un Estado, mientras que el término pueblo puede ser utilizado sin referencia necesaria al control del poder del Estado.[43]

Es así que, con base en los principios, normas y criterios antes señalados, en el artículo 2o. se propone consolidar la definición de pueblos indígenas, bajo las siguientes características:

Criterios objetivos:

a) Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización.
b) Conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas.

Criterios subjetivos:

a) Reivindican el derecho a la diferencia y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras

[43] *Ibid.* p. 139.

generaciones, sus territorios y su identidad, como base de su existencia continuada como pueblo.

b) Tienen la conciencia de su identidad indígena, es decir, la cuestión de la autoidentificación como indígena –la autoadscripción– hacia un pueblo indígena y la aceptación por parte del mismo.

Asimismo, en el párrafo sexto de dicho artículo se establece que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará tomando en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios de autoadscripción, etnolingüísticos, históricos y de asentamiento físico.

En el mismo sentido, en el párrafo séptimo del mismo artículo se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica.

Por su parte, considerando lo establecido en el apartado C del artículo 2o. de la Constitución Federal, que reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su au-

todenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación, se propone conceptualizar a dichos pueblos y comunidades como sujetos de derecho colectivo. Dicho concepto se sustenta en los siguientes criterios:

a) Son aquellos que descienden de poblaciones del continente africano, que fueron trasladadas por la fuerza o se asentaron en el territorio nacional desde la época colonial.
b) Tienen formas propias de organización, social, económica, política y cultural.
c) Tienen aspiraciones comunes y afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas.

Asimismo, se propone establecer que los pueblos y comunidades afromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público.

Sobre esta base, la presente Iniciativa constituye un avance sustancial en el enfoque y tratamiento de este importante tema, en virtud de que se conceptualiza y reconoce una serie de derechos colectivos a los pueblos y comunidades afromexicanas, que complementan los derechos individuales que hoy día tienen sus habitantes. De esta manera, como ha sucedido con los pueblos indígenas, se llena una laguna en el ordenamiento jurídico y se sienta un importante precedente normativo que contribuye a superar la perspectiva individualista o, en el mejor de los casos, de minoría étnica, bajo el cual ha sido tratada la cuestión de los afrodescendientes.

En consonancia con la sistemática seguida por el Constituyente Permanente al reformar el artículo 2o. de la Constitución Federal, se reconoce en las fracciones I, IV, V, VI y VIII del artículo 115 de la Constitución Federal de esta iniciativa, a los municipios indígenas, bajo principios y características específicas tales como, las asambleas generales comunitarias e instituciones comunitarias; las autoridades electas democráticamente; los sistemas normativos y ordenamientos jurídicos; las contribuciones comunitarias, entre ellas, el trabajo comunitario y las cooperaciones económicas, entre otras.

Aunado a lo anterior, se considera que los pueblos indígenas están integrados por un conjunto de comunidades y éstas son la forma de organización básica y primaria de los pueblos indígenas, siendo éstos últimos el elemento aglutinador en términos lingüísticos, culturales y étnicos. Desde esta perspectiva, los pueblos indígenas están constituidos por una serie de comunidades que en su conjunto comparten una misma historia, filosofía, cosmogonía, tienen una lengua y cultura común, existe entre ellas continuidad histórica, geográfica, o pueden estar dispersas en territorios extensos, dentro o fuera del país, pero con instituciones políticas, jurídicas y económicas afines, entre otros aspectos.

En este sentido, el párrafo cuarto del artículo 2o. Constitucional, hace una definición del concepto de comunidades indígenas en los siguientes términos, "Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres."

Por lo anterior, es posible afirmar que la Constitución no hace más que reconocer una realidad que ha existido durante largo tiempo, por lo cual, en aras de una mayor precisión y coherencia normativas, se propone consolidar el concepto de comunidad indígena, bajo los siguientes criterios:

a) Son la unidad social, económica, política y cultural.
b) Están asentadas en un territorio; en este contexto podríamos hablar del territorio comunal o ejidal, como sucede en la gran mayoría de los casos en diversos estados de la República.
c) Tienen y reconocen a sus autoridades propias, de acuerdo con sus sistemas normativos. En otros términos, estamos hablando del gobierno comunitario.
d) Constituyen la unidad básica de la organización municipal y estatal, tratándose de los pueblos indígenas.
e) Son sujetos de derecho con personalidad jurídica.

Este planteamiento es de seria relevancia dado que la forma primaria y básica de organización de los pueblos indígenas de

México es la comunidad. Además, como se describirá en el apartado correspondiente, con la propuesta de reconocer a la comunidad indígena como sujeto de derecho, se pretende dar una dimensión integral a la misma, dotándola de la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones en el ámbito público.

Sobre la base del espíritu republicano y federalista que subyace en esta norma constitucional, la propuesta de reforma a los artículos 1o. y 2o. de nuestra Constitución, reconoce y reafirma el carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüe de nuestro país, sustentado en la presencia y diversidad de los pueblos indígenas y afromexicano que lo integran. De igual manera, se propone modificar el párrafo primero del artículo 2o. Constitucional, para establecer que la Nación Mexicana constituye una unidad en la diversidad. En el mismo sentido, se propone modificar el párrafo segundo de dicho artículo para establecer que la Nación, además de tener una composición pluricultural, es multiétnica.

Finalmente, se propone adicionar un párrafo sexto al artículo 1o. Constitucional, para establecer que los pueblos y personas indígenas y afromexicanas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a ser protegidos contra el racismo y todo tipo de discriminación.

6. Consideraciones específicas de la Reforma

6.1 Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público

En el Diagnóstico se expuso que a los pueblos y comunidades indígenas se les criminaliza por aplicar sus normas, se desconoce valor jurídico a sus decisiones en Asambleas comunitarias o de sus autoridades tradicionales, no se les permite recibir ni administrar recursos públicos y, en general, se les ve sin autoridad y fuerza.

Para superar estas condiciones de negación y discriminación, la Constitución Federal debe dotar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de capacidad jurídica plena para

ejercer funciones de autoridad en sus ámbitos territoriales. Para ello, se les debe reconocer como sujetos de derecho público.

Esta cuestión está reconocida en el régimen jurídico internacional, particularmente en el Convenio 169 de la OIT,[44] la DNUDPI[45] y la DADIN.[46]

De manera expresa, el artículo IX de la DADIN establece: "Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración".

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico, la personalidad jurídica puede ser de derecho privado, de derecho social o de derecho público; por ello, a la luz de lo establecido por la DADIN, conviene preguntarse ¿cuál es el alcance de la personalidad que se debe reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?

La personalidad de derecho privado implica la aptitud de ser titulares de derechos y obligaciones, así como la capacidad de

[44] Artículo 1, numeral 1 inciso b) y numeral 2.
[45] Artículos 1, 2 y 3.
[46] Artículos I, V, VI, VIII y IX.

ejercerlos por sí mismos; es la institución jurídica a través de la cual, los particulares, como individuos o conformando personas jurídicas colectivas, sociedades o asociaciones, pueden realizar actos jurídicos válidos.

En cambio, la personalidad de derecho público, implica regular una entidad con capacidad de ejercer atribuciones y facultades, a partir de la cual se constituyen o modifican derechos y por ello, capaz de afectar la esfera jurídica de los gobernados.

En este contexto, cuando la DADIN establece que "Los Estados reconocerán *plenamente* la personalidad jurídica de los *pueblos indígenas*..." debe entenderse que se trata de un tipo distinto de personalidad jurídica, pues es evidente que no estamos frente a un particular o ente colectivo de naturaleza privada, sino ante pueblos indígenas preexistentes a la conformación del Estado mexicano. Se trata entonces de una personalidad jurídica con amplitud suficiente que permita, por una parte, ejercer sus derechos y, por otra, ejercer atribuciones que hagan viable la libre determinación, el ejercicio de la jurisdicción indígena y adoptar sus formas propias de organización, entre otras. Esta personalidad sólo puede ser la personalidad de derecho público.

En este mismo sentido, se debe entender el mandato de la DADIN de que "Los Estados reconozcan plenamente la personalidad jurídica", pues un reconocimiento que sólo permita ser titular de derechos no podrá tenerse como reconocimiento pleno.

De igual manera, cuando la DADIN establece que el reconocimiento de la personalidad jurídica debe hacerse "respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración" confirma que la personalidad jurídica a reconocer debe ser una que permita a los pueblos indígenas fortalecer sus formas propias de organización, dentro de las que se encuentran, la elección de autoridades a través de sus normas e instituciones democráticas, definición de la propiedad y posesión de sus integrantes, uso y disfrute de sus tierras, territorios y recursos naturales, impartición de justicia conforme a su especificidad cultural, entre otros, actos que además, implican el ejercicio pleno de los derechos fundamentales reconocidos por la propia DADIN.

Tales cuestiones son congruentes con la realidad de los pueblos y comunidades indígenas, pues cuando eligen autoridades o imparten justicia, en un primer aspecto, materializan un derecho reconocido en la Constitución (artículo 2o. apartado A, fracciones II y III) y en los tratados internacionales; y por otra, más relevante aún, los resultados del ejercicio de esos derechos, constituyen auténticos actos de autoridad con validez plena frente a terceros y frente al Estado.

En estas condiciones, es insostenible el contenido actual del artículo 2o. de la Constitución Federal en el que se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público al disponer:

> *Artículo 2o...*
>
> ...
>
> *A...*
>
> Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán 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***.

Se afirma lo anterior, toda vez que, a 20 años de haberse reconocido a los pueblos indígenas como entidades de interés público, no se conoce un solo caso en el que esta disposición se haya aplicado. Antes bien, puede ser utilizado como el fundamento para que los pueblos sigan siendo objetos de tutela del Estado.

La falta del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, mostró su rostro más trágico cuando el Gobierno de México decidió entregar recursos económicos a sus autoridades tradicionales de forma directa. Esta decisión evidenció que las comunidades carecen de algún tipo de decreto de creación, no cuentan con Registro Federal de Contribuyentes, ni documento que, conforme al sistema jurídico mexicano, de certeza respecto a su existencia misma y de sus autoridades.

Como ha ocurrido desde la conformación del Estado Mexicano, los pueblos y comunidades indígenas, se ven obligados a conformar figuras asociativas de derecho privado, derecho social o afiliarse a organizaciones políticas, para acceder a los recursos que por derecho les corresponden.

Hoy día, sólo la Ley de creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público y por tanto puede coordinar acciones, suscribir convenios de concertación y colaboración, y transferirles recursos, por ejemplo. Por ello, es impostergable su reconocimiento como sujetos de derecho público.

Esta necesidad ha sido analizada por el Poder Judicial de la Federación. En diversas resoluciones emitidas, sus tribunales han establecido que el reconocimiento de la libre determinación y autonomía debe entenderse como el reconocimiento de la capacidad de autodefinirse y autogobernarse,[47] lo que necesariamente implica la personalidad de derecho público, pues tales actos sólo tienen sentido frente al Estado y frente a terceros. Es decir, si la Constitución Federal por un lado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano a la libre determinación y autonomía, el derecho de aplicar sus sistemas

[47] En el expediente TEPJF SUP-JDC-1865/2015, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación estableció que la realización del derecho a la autodeterminación requiere de protección a otros derechos, en especial el derecho al desarrollo económico, social y cultural. En caso contrario, se restringiría su contenido esencial y se tornaría en derechos ilusorios carentes de toda efectividad en la práctica social.

En la Jurisprudencia TEPJF 19/2014, la indicada Sala Superior determinó que una vertiente específica del derecho a la autonomía es el derecho al autogobierno, éste comprende 4 elementos: *a)* El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; *b)* El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; *c)* La participación plena en la vida política del Estado; *d)* La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 32/2012 promovido por la comunidad de Cherán del estado de Michoacán, determinó que las autoridades tradicionales estaban legitimadas para promover Controversia constitucional y señaló que el derecho de libre determinación incluye la facultad de determinar libremente su forma de organización, entre ellas adoptar la figura municipal.

normativos o de elegir a sus autoridades a través de métodos propios, debe reconocer sin ambigüedades, su capacidad para ejercer dichos derechos por sí mismos y desde luego, al resultado de dicho ejercicio reconocerles efectos jurídicos como auténticos actos de autoridad.

Considerando lo anterior, resulta indispensable dotar a los pueblos y comunidades indígenas de capacidad jurídica plena para ejercer sus derechos y funciones de autoridad, armonizando así nuestra norma constitucional con las disposiciones establecidas en los instrumentos internacionales citados, por ello se propone adicionar un párrafo séptimo al artículo 2o. Constitucional para reconocer a dichos pueblos y comunidades como sujetos de derecho público con personalidad jurídica.

En el mismo sentido, a fin de establecer la obligación del Estado de desarrollar en mayor medida este aspecto trascendental, se propone modificar el actual último párrafo del apartado A de dicho artículo, que se convertiría en el penúltimo párrafo de dicho apartado, para determinar que la Federación y las entidades federativas establecerán las normas, así como las bases y mecanismos para asegurar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Asimismo, se propone modificar el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 Constitucional para reconocer que, las Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas que se constituyan en el ámbito regional, también tendrán el carácter de sujetos de derecho público.

6.2. Libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos

La libre determinación es el derecho más importante que tienen los pueblos indígenas. Así está reconocido en el artículo 3 de la DNUDPI que establece: "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".

Este derecho es semejante a las raíces de un árbol, ya que es la fuente de otros derechos que son fundamentales para la existencia, bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas, también es la base para construir la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, basada en el reconocimiento y respeto mutuos.

Es así que puede afirmarse que la libre determinación es la condición política elemental y necesaria para la toma de decisiones y la realización de todos los derechos inherentes de los pueblos indígenas, incluidos los relativos a las tierras, territorios y recursos o bienes naturales; a los sistemas normativos; a la participación y representación política y al patrimonio cultural; entre otros.

Es importante resaltar que existen muchas formas para ejercer el derecho de libre determinación. Una de estas formas es a través del derecho de autonomía que, en el caso de nuestro país, puede ejercerse a nivel de la comunidad, municipio y región, dependiendo de las realidades, condiciones y aspiraciones de cada uno de los pueblos indígenas.

Bajo estas premisas, la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía, es el principio y la norma fundamental en que se sustentan los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y afromexicano. Por esa razón, se propone revisar el actual texto del artículo 2o. de la Constitución para consolidar este derecho.

Uno de los problemas que presenta el actual texto del artículo 2o. Constitucional, es que, aunque está reconocido el derecho de libre determinación de manera general, no se establecen los principios y formas para ejercerlo en la vida concreta de los pueblos y comunidades.

Debe considerarse también, que las propuestas toman en consideración y desarrollan lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, que estipula:

Artículo 2o...

...

...

...

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional...

A. 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:

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

...

Como puede observarse, este derecho humano fundamental se ejercerá en el contexto de las estructuras jurídicas estatales; por ello, en esta Iniciativa de Reforma se desarrollan y concretizan un conjunto de principios, características, ámbitos, niveles y mecanismos específicos, para el ejercicio eficaz del derecho de libre determinación y la autonomía, atribuible a los pueblos indígenas, en el marco jurídico nacional.

Asimismo, se realiza una reflexión sobre los distintos niveles y mecanismos mediante los cuales la autonomía indígena se debe ejercer, tal como lo han venido señalando los tribunales constitucionales al hablar de la autonomía comunitaria; la autonomía municipal (municipio indígena y régimen municipal diferenciado) y la autonomía regional a través de la asociación de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas.

También se deben reflexionar sobre los diversos ámbitos en los que se debe ejercer la autonomía, desde una perspectiva integral y holística. Esto puede abarcar los ámbitos político, jurídico, económico, territorial, social y cultural, entre otros. Por ejemplo, un primer aspecto que se enlaza con el carácter de sujeto de derecho público, es el ejercicio de la autonomía en el ámbito jurídico pues como sabemos, gran parte de las decisiones que se adoptan a través de las asambleas comunitarias son válidas y obligatorias para quienes forman parte de la comunidad.

Con base en estos fundamentos y consideraciones, la Iniciativa de Reforma Constitucional, en los artículos 1o., 2o., 21, 26, 27, 35, 41, 50, 73, 89, 94, 99, 102, 115, 116 y 122, hace los siguientes desarrollos normativos constitucionales específicos:

6.2.1. Definición, características y principios

Se considera de suma importancia, incluir en la Iniciativa la conceptualización, características y principios, para lograr la eficacia del derecho de libre determinación; con ello se pretende aportar elementos relativos a su naturaleza y finalidad, que

orienten a todos los órdenes de gobierno en su implementación. De esta manera:

a) De conformidad con el artículo 3 de la DNUDPI, en el párrafo quinto del artículo 2o. Constitucional, se define la libre determinación bajo dos componentes. En primer término, está el elemento constitutivo relativo a la capacidad que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política, que podrá incluir formas tradicionales y estatales de organización, u otras. El segundo elemento consiste en afirmar que cada pueblo podrá determinar libremente sus finalidades de realización humana, en los ámbitos económico, social y cultural.

b) Se reafirman las disposiciones constitucionales, en el sentido de que la libre determinación de los pueblos indígenas, será ejercida de forma concreta y específica a través de la autonomía, y como partes integrantes de la Nación Mexicana. Se reconoce así, que la autonomía indígena es una de las expresiones de la libre determinación, en virtud de la cual los pueblos indígenas pueden disponer de una estructura organizativa determinada por ellos mismos, de conformidad con sus sistemas normativos que les son intrínsecos, en el marco de un Estado. En este sentido, contribuirá a fortalecer las actuales estructuras estatales, dotándolas de autenticidad y legitimidad, así como a la eliminación de la lógica vertical jerárquica y centralista, generando una colaboración eficaz de competencias.

Considerando lo anteriormente expuesto, es importante resaltar la propuesta citada anteriormente, consistente en adicionar un párrafo sexto al artículo 1o. Constitucional, para establecer que los pueblos y personas indígenas y afromexicanas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a ser protegidos contra el racismo y todo tipo de discriminación.

6.2.2. Ámbito material

Considerando la sistemática jurídica establecida en el artículo 2o. de la Constitución, en la presente Iniciativa se enriquece el apartado A de dicho artículo, en el que se reconocen un conjunto de derechos específicos a los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito es garantizar el ejercicio efectivo de la libre determinación y autonomía.

En este marco, se reconocen los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, a sus instituciones y formas propias de gobierno y organización social, económica, políticas, jurídica y cultural; sus sistemas normativos para la regulación de sus formas de gobierno, organización, propiedad, impartición de justicia y solución de conflictos, entre otros; sus sistemas políticos para elegir y nombrar autoridades y representantes; su participación en el ámbito estatal y de representación en instancias de decisión, conforme a sus sistemas normativos y especificidades culturales; al patrimonio cultural, material e inmaterial, sus lenguas, conocimientos, expresiones y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, asimismo se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio; establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes; a su medicina tradicional; a sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; a la integridad del hábitat, medio ambiente, tierras, territorios, recursos naturales, recursos genéticos y biodiversidad; acceder a la jurisdicción del Estado y a procedimientos idóneos, justos, equitativos y accesibles; al desarrollo integral, intercultural y sostenible; a la consulta y consentimiento libre, previo e informado; y acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad y sin discriminación.

Asimismo, en el marco de la autonomía, se reconoce el derecho de las mujeres indígenas a la participación política y a la toma de decisiones públicas; a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; la protección integral de su salud; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos

y bienes naturales; a su participación plena en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a una vida libre de violencia, discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la justicia; así como a la promoción y respeto pleno de todos sus derechos humanos.

También se reconocen las diversas formas organizativas de las comunidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes o en situación de movilidad en los contextos de origen, tránsito y destino, para fortalecer la vida comunitaria. Asimismo, se establece la obligación para el Estado de crear las condiciones para que las personas indígenas migrantes y residentes ejerzan la ciudadanía indígena y mantengan el vínculo con sus pueblos y comunidades de origen, estableciendo mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho. Estas propuestas constituyen una de las exigencias más sentidas de la población migrante y debe traducirse en una acción de corresponsabilidad elemental, dada la importante aportación social y económica que, de manera sistemática y solidaria, hacen a nuestro país.

De igual manera, se reconoce el derecho de los pueblos transfronterizos al libre acceso a sus territorios ancestrales para mantener su integridad étnica y cultural.

Como una expresión de la autonomía, en el párrafo tercero que se propone adicionar a la fracción VII del artículo 115, se reconoce a las instituciones de prevención y conservación de la paz y seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Por lo regular, estas instituciones están integradas por un cuerpo de topiles y mayores de vara, que son nombrados en las asambleas generales comunitarias o por las autoridades comunitarias y municipales, duran en su cargo un año y desempeñan su labor bajo la lógica del servicio comunitario. Se trata del primer peldaño del sistema de cargos y, en el ejercicio de su función, son coordinados y supervisados constantemente por el Síndico Municipal y otras autoridades comunitarias. En última instancia tienen que rendir cuentas a la asamblea general comunitaria. Al respecto, es importante precisar que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyó en este apartado a las comunidades afromexicanas.

Gracias a la existencia de estas instituciones se ha mantenido la convivencia pacífica, el respeto a las instituciones, la gobernabilidad, la seguridad, la paz y la tranquilidad de los habitantes de numerosas comunidades y municipios indígenas del país. Su reconocimiento formal es una necesidad imperiosa, a efecto de apoyar su labor, tomando en cuenta los nuevos desafíos y retos en materia de seguridad en cada una de las regiones indígenas del país. A la par, en un marco de diálogo entre las autoridades indígenas y las instancias estatales correspondientes, se deben definir y establecer los mecanismos de coordinación y respeto con los sistemas de seguridad pública y la jurisdicción estatal.

6.2.3. Niveles y mecanismos

La presente Iniciativa de Reforma Constitucional, en los artículos 2o. y 115, propone tres niveles específicos para el ejercicio de la autonomía, que son: la comunidad, el municipio y las

asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas; asimismo, en cada uno de estos niveles se instituye un conjunto de mecanismos para materializar su ejercicio.

6.2.3.1. La autonomía en el nivel comunitario

La comunidad es la forma básica de organización que los pueblos indígenas de México han usado desde tiempo inmemorial. Históricamente, esta forma de organización se ha venido adaptando a las diversas circunstancias y realidades, hasta constituir, hoy día, la principal institución de autogobierno indígena y fuente de identidad.

Debe considerarse que la identidad y sentido de pertenencia surge porque en la comunidad confluye el pasado común histórico y se proyecta un futuro compartido, materializándose en la vida cotidiana de quienes habitan en ella, así como en la de quienes han emigrado a otras partes y siguen teniendo un importante apego a su comunidad, manifestándolo con el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias, en particular, con el envío de sus cooperaciones económicas y en especie.

Por esta razón, se considera que la autonomía en el nivel comunitario es una realidad que existe sobre la base de los sistemas normativos indígenas, a pesar de que no han tenido la visibilización y el reconocimiento normativo e institucional. De ahí la importancia de fortalecerla en el ámbito interno y consolidar su reconocimiento en el ámbito estatal.

Por ello, en primer lugar, se propone modificar el párrafo cuarto del artículo 2o. Constitucional, para establecer en el concepto de comunidades indígenas, que son aquellas integrantes de un pueblo indígena, que formen, además de una unidad social, económica y cultural, una unidad política. Asimismo, se propone sustituir el concepto de "usos y costumbres", establecido en dicho párrafo, por el de "sistemas normativos", para hacerlo más acorde con el lenguaje que se utiliza en las fracciones II y III del apartado A de dicho artículo, en las disposiciones de los instrumentos internacionales en la materia y con la redacción general de esta Iniciativa.

Aunado a lo anterior, en la fracción XI del artículo 115 de la

presente Iniciativa, se propone reconocer las siguientes facultades de las comunidades indígenas y afromexicanas:

a) Determinar y ejercer sus sistemas de organización social, económica, territorial, jurídica, política, cultural y educativa, así como su forma de administración y funcionamiento, de conformidad con sus sistemas normativos;
b) Nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y otras instancias regionales o estatales, de conformidad con sus sistemas normativos;
c) Recibir y administrar recursos presupuestales municipales, estatales y federales, en forma directa, proporcional, justa y equitativa;
d) Aprobar y expedir sus ordenamientos jurídicos, y
e) Las demás que para el logro de su objeto y aspiraciones de vida resulten procedentes.

Es importante precisar que, como resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento, también se incluyó en esta propuesta a las comunidades afromexicanas.

Asimismo, en dicha fracción, se reconoce a la asamblea general comunitaria u otras instancias colectivas de decisión, como la institución de autoridad máxima de dichas comunidades.

Dichas facultades tienen como base el reconocimiento como sujeto de derecho público con personalidad jurídica que se realiza a los pueblos y comunidades indígenas, en el párrafo séptimo que se propone adicionar al artículo 2o. Constitucional.

Estos elementos, que han dado una especificidad y particularidad a las comunidades indígenas, han sido el pilar fundamental para su supervivencia y desarrollo colectivo; por eso, su preservación constituye un imperativo legal y ético que es necesario reconocer y salvaguardar en nuestra Carta Magna y en el conjunto del ordenamiento jurídico, a fin de seguir alimentando la diversidad que nos caracteriza en el contexto nacional y global.

En este contexto, es importante señalar que en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, se propone adicionar un párrafo quinto para establecer la obligación de los municipios de realizar la transferencia directa de recursos presupuestales a las comunidades indígenas y afromexicanas con base en una distribución equitativa, justa y proporcional. Debe precisarse que la referencia final a las comunidades afromexicanas, así como la relativa a la distribución en la que se debe basar la transferencia de recursos mandatada, es resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento.

Esta nueva base normativa se establece con el objetivo de que exista una distribución justa, equitativa, compensatoria y redistributiva de los recursos municipales, cuestión que se ha problematizado en los últimos años, muy especialmente por la relación asimétrica existente entre las autoridades de las cabeceras municipales y las comunidades indígenas con otras categorías o denominaciones administrativas o políticas municipales. Todo ello ha tenido como consecuencia que hayan aumentado los índices de marginación y pobreza en las comunidades indígenas que integran la municipalidad. Frente a esta problemática, hasta hoy las autoridades correspondientes han procurado dar una solución política y administrativa, confiada a la voluntad de las partes; por ello, es necesario sentar nuevas

bases constitucionales que permitan una solución constructiva, institucional e incluso por la vía jurisdiccional. Es decir, esta propuesta contribuirá a solucionar el potencial problema de inequidad en la distribución financiera que, de manera cotidiana, viven las comunidades indígenas, en relación con las cabeceras municipales. Además, para superar esta inequidad se propone que las comunidades indígenas, con cualquier categoría o denominación administrativa o política, participen de manera corresponsable en el ejercicio y aplicación de los recursos, así como en la fiscalización y rendición de cuentas, de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales; es decir, a través de sus asambleas generales comunitarias o sus comisiones revisoras de cuentas, entre otras. Con ello se atiende la demanda de dichas comunidades, de aplicar y ejercer los recursos municipales de manera directa, puesto que han señalado que los actuales procesos de asignación de obras no permiten un ejercicio óptimo, eficaz y transparente de esos recursos. Estas propuestas contribuirán en gran medida a la prevención y solución de las irregularidades que se han venido presentando en varios municipios del país, en relación con la aplicación de los recursos municipales.

Asimismo, se propone modificar el inciso *c)* de la citada fracción V del artículo 115 Constitucional, para establecer dentro de las facultades de los municipios, que se deberá garantizar la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas, en la formulación de planes de desarrollo regional. Lo anterior con la finalidad de garantizar la equidad e inclusión de las comunidades indígenas en los procesos de planeación del desarrollo regional, particularmente en aquellos municipios donde las cabeceras municipales tienen población mayoritariamente no indígena o la población indígena representa una minoría en el contexto municipal, entre otros.

Es así que el planteamiento central en este apartado es reconocer de derecho *(iure)*, lo que ya se da de hecho *(facto);* asimismo, dotar a la comunidad de otras facultades que consoliden esta forma de organización y la hagan compatible con el Municipio.

6.2.3.2. La autonomía en el nivel municipal

Es importante destacar que el municipio es una de las instituciones traídas por los españoles a estas tierras como consecuencia del proceso de colonización. En el devenir histórico, tanto en el régimen colonial como en el México independiente, se ha venido adaptando en los hechos, a las diversas circunstancias, realidades y contextos históricos del país.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico, tanto en el ámbito federal como estatal, parte del principio de la igualdad formal de todos los municipios y no toma en consideración la diversidad de contextos y situaciones en que se desenvuelven. Esto es patente con la gran mayoría de los municipios con población indígena.

Con el objeto de dar cabida a esta diversidad cultural, económica y social, en complemento a las bases, principios y características que actualmente se estipulan en el artículo 115 y otros de la Constitución, resulta necesario reconocer explícitamente las especificidades y particularidades que caracterizan a los municipios indígenas.

En este sentido, en la propuesta de párrafo segundo de la fracción I del artículo 115, se reconocen a los municipios indígenas, principios y características específicas en todos los ámbitos, tales como las asambleas generales comunitarias u otras instituciones de toma de decisiones; las autoridades o los sistemas de cargos municipales y las competencias que la Constitución y sus sistemas normativos les establecen.

Asimismo, en el contexto del actual artículo 115, se hacen los siguientes desarrollos normativos específicos:

a) En la propuesta de párrafo segundo de la fracción I de dicho artículo, se plantea establecer que los municipios indígenas puedan ser gobernados por la autoridad electa democráticamente en sus asambleas generales comunitarias o a través de sus instituciones de toma de decisiones. Sobre este aspecto, es importante expresar que ser autoridad en el contexto de un municipio indígena, forma parte de un conjunto interrelacionado de derechos y obligaciones que, en general, es necesario cumplir de manera

escalonada, sistemática, gradual e integral. Esto es especialmente relevante en el caso del sistema de cargos, que tiene la virtud de asignar un rol a los ciudadanos y ciudadanas que integran una comunidad o municipalidad indígena, y contribuye de manera efectiva en la formación y capacitación de los mismos, en el ejercicio del autogobierno comunitario. Conforme a este sistema, de manera ascendente y escalonada se va cumpliendo cada uno de los cargos, un ejemplo puede ser, iniciar desde los topiles, mayores de vara, integrantes de la banda de música o de un comité en particular, secretarios, regidores, síndicos, presidentes municipales, alcaldes constitucionales, integrantes del consejo de ancianos, por citar los más importantes, complementándose con otros cargos del ámbito agrario y tradicional religioso.

b) En el mismo párrafo segundo de la fracción I, se establece que las autoridades de los municipios indígenas, en ejercicio de la autonomía, tomarán posesión y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus sistemas normativos determinen, en referencia al conjunto de principios y normas jurídicas que sustentan el sistema político electoral que tradicionalmente han usado los municipios indígenas para la elección y nombramiento de sus autoridades municipales, la duración en los cargos y la fecha de toma de protesta y posesión, entre otras.

c) En la fracción II se propone adicionar un párrafo cuarto para establecer la facultad de los municipios indígenas de expedir sus ordenamientos jurídicos, tomando en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales, en los cuales podrán establecer su forma de gobierno, administración y funcionamiento, así como su organización social, económica, política y cultural, entre otros principios y características;

d) En consonancia con lo establecido en la propuesta de párrafo cuarto de la fracción I del apartado B del artículo 2o. Constitucional, en el que se reconoce formalmente el trabajo comunitario y se establece que éste podrá ser considerado como una contribución, se plantea en esta

Iniciativa la adición de un párrafo tercero a la fracción IV, en el que, tratándose de los municipios indígenas, se reconocen las contribuciones comunitarias en el sistema de ingresos municipales, entre ellas, el trabajo comunitario y las cooperaciones económicas, en los términos establecidos en la ley.

La presente reforma, al reconocer estas contribuciones en el sistema de ingresos municipales, visibiliza esta práctica ancestral, la consolida como una importante institución económica, social y cultural, le asigna un valor económico y sienta las bases para retribuir, de una forma más justa y equitativa, con recursos estatales, a las comunidades y municipios indígenas. Sobre esta base se fortalece la hacienda municipal, asignando mayores recursos a los municipios indígenas para que estén en mejores condiciones de afrontar la inequidad y pobreza en que se encuentran.

e) Se plantea la adición de un párrafo segundo a la fracción V, en el que se propone dar intervención a las asambleas generales comunitarias u otras instituciones propias de toma de decisión, de conformidad con sus sistemas normativos, en el ejercicio de las facultades establecidas en todos los incisos de la fracción de referencia, que regulan la facultad de los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es decir, se establece expresamente que, aquellas decisiones que tienen relación con la base territorial municipal, deben ser tomadas con la participación de toda la población, ya sea a través de sus asambleas generales comunitarias –en tanto máxima instancia de toma de decisiones–, o mediante otras instancias de toma de decisión. Con ello, las medidas que adopten los Ayuntamientos en las materias señaladas, tendrían el respaldo y el consenso de toda la municipalidad, creando la legitimación social correspondiente, así como la sostenibilidad de los proyectos a implementarse.

f) Con fundamento en las disposiciones del apartado B del artículo 2o. de la Constitución, relativas a la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo –y de los estatales y municipales–, incorporando las propuestas y recomendaciones que realicen, así como de establecer en los presupuestos de egresos correspondientes, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido apartado, y las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas, como se señaló anteriormente, se propone en esta iniciativa modificar el inciso *c)* de la citada fracción V, para establecer que los municipios garanticen la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas, en la formulación de planes de desarrollo regional.

g) Como se ha señalado en párrafos anteriores de este apartado, en la fracción VII se propone adicionar un párrafo tercero para reconocer las instituciones de prevención y conservación de la paz y seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y desarrollar disposiciones en la ley correspondiente para establecer los mecanismos de coordinación y respeto con los sistemas de seguridad pública y la jurisdicción estatal.

h) Se propone adicionar un párrafo segundo a la fracción VIII, en el que se establece el derecho de las comunidades

indígenas y afromexicanas, a tener representación en el Ayuntamiento del municipio al que pertenezcan.

Esta representación será nombrada de conformidad con sus sistemas normativos y formas propias de elección; es decir, en asambleas generales comunitarias y bajo los procedimientos establecidos en sus normas internas. Lo anterior tendrá una especial trascendencia en el proceso de transformación y democratización de los municipios del país, tanto para los que se rigen por el régimen de sistemas normativos indígenas como por el de sistema de partidos políticos, ya que en cualquier contexto –particularmente respecto de estos últimos– tendrán que respetarse plenamente las formas propias de elección de las comunidades indígenas que los integran. En general, el propósito específico de esta nueva disposición es el de garantizar una auténtica participación y representación de dichas comunidades en los Ayuntamientos, a efecto de que participen en la toma de decisiones.

6.2.3.3. La autonomía en el nivel regional: Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas

Con la finalidad de concretar el ejercicio de la autonomía en el nivel regional, uno de los más importantes postulados que tiene nuestro actual texto constitucional en la fracción III del artículo 115, es la facultad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse libremente en el ámbito municipal.

Sin demerito de lo anterior, resulta necesario ampliar esta facultad con la finalidad de que los municipios y comunidades se puedan asociar libremente en el ámbito regional, para formar asociaciones de municipios y comunidades indígenas.

El derecho de asociación y el mecanismo específico de las Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas, contenido en esta fracción, debe ser el marco idóneo y necesario para la coordinación y articulación de los municipios y comunidades indígenas en el ámbito regional. Asimismo, constituye una de las bases para que los pueblos indígenas, puedan reconstituirse como tales, de acuerdo a los tiempos y

ritmos que ellos mismos convengan, revirtiendo la atomización y fragmentación a las que han sido sometidos históricamente. El ejercicio de este derecho tiene especial relevancia, ya que una de las aspiraciones fundamentales de los pueblos indígenas es ejercer su autonomía a nivel regional.

Aunado a lo anterior, con base en los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyó a las comunidades afromexicanas, en caso de que así lo determinen, como integrantes de dichas Asociaciones.

Por ello, se plantea consolidar y fortalecer en el texto constitucional esta importante figura, atribuyéndole el carácter de sujeto de derecho con personalidad jurídica de derecho público, tal como se propone en el párrafo tercero de la fracción III citada. En dicho párrafo, se explicita y reafirma su dimensión regional, ampliándose su titularidad hacia los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, para recibir el nuevo nombre de Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas. Esto último, como una consecuencia específica del reconocimiento constitucional del sujeto pueblo y su derecho de libre determinación en diversos ámbitos y niveles, particularmente en el contexto regional.

Además, para formar tales Asociaciones, se propone considerar los ámbitos de filiación colectiva, como son el étnico, territorial, cultural, lingüístico e histórico. Así, la relación de pertenencia de los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas a un territorio y a una cultura determinada, así como su historia, deben ser los fundamentos para la construcción de estas Asociaciones en el plano regional, pues en muchos de ellos existe continuidad biogeográfica o comparten características culturales comunes.

Por otra parte, en la fracción XII que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, se describe el objeto de las Asociaciones, en los términos siguientes:

En el inciso *a)* se establece la posibilidad de diseñar e implementar política y programas de desarrollo regional. Esto se plantea desde una perspectiva integral, intercultural y sostenible. Hasta el día de hoy, numerosos municipios y comunidades indígenas han venido elaborando, en sus respectivas instancias

de decisión, planes de desarrollo en el ámbito local, sentando bases firmes para el desarrollo en estos niveles. Sin embargo, debemos reconocer que muchos de los problemas y desafíos que actualmente viven los pueblos indígenas tienen una dimensión regional, como es el caso de la infraestructura caminera, el fortalecimiento de las lenguas y culturas indígenas o el combate a los efectos adversos del cambio climático, entre otros. A esto se suman las limitaciones financieras, materiales y económicas existentes en el ámbito comunitario y municipal, que encaminan necesariamente hacia una lógica de priorización de los proyectos de desarrollo en el ámbito regional. En este contexto, una condición indispensable para resolver los graves problemas de inequidad y pobreza en que se encuentran los pueblos indígenas, es el diseño e implementación de programas de desarrollo en el plano regional, que además, necesariamente deberán tomar como criterios fundamentales, la perspectiva de la integralidad, la multiculturalidad y la sostenibilidad.

En el inciso *b)* se establece la capacidad de cuidar y preservar sus tierras, territorios y recursos naturales, un aspecto de gran importancia para los pueblos, municipios y comunidades indígenas tanto para su bienestar y desarrollo en general, como para afrontar los efectos adversos del cambio climático.

En el inciso *c)* se establece la capacidad de planeación e instrumentación de programas de infraestructura en el ámbito regional. Ante el crecimiento poblacional que se han dado en los últimos años en diversas comunidades y municipios indígenas, así como aquellos que por su cercanía geográfica comparten el territorio, es importante la planeación e implementación corresponsable de programas de infraestructura y urbanismo en temas tan fundamentales como el uso racional y sustentable del agua, el saneamiento ambiental, la seguridad regional, la edificación de viviendas pertinentes y sostenibles, la construcción de vías de comunicación, entre otros, que permitan una mayor optimización de los recursos y una mayor coordinación para la solución de los problemas que cotidianamente viven.

En los incisos *d)*, *e)* y *f)* se plantean un conjunto de materias, relacionadas con la capacidad de las Asociaciones para el fortalecimiento de sus instituciones políticas, jurídicas, económi-

cas, sociales, culturales y educativas; la participación en las instancias estatales y federales; y la seguridad pública y la consecución de la paz social, respectivamente.

Finalmente, en el inciso *g)* se reafirma el compromiso de las Asociaciones, en el sentido de realizar todas aquellas acciones que promuevan el bienestar de sus respectivos pueblos y comunidades. Este inciso les da suficiente amplitud, profundidad e integralidad a las funciones de las asociaciones de municipios y comunidades indígenas, ya que, con la finalidad de promover el bienestar de dichos pueblos y comunidades, se vuelve indispensable la realización de múltiples acciones para la consecución de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, consagrados en la legislación nacional e internacional.

Para hacer realidad estas importantes funciones, y con el propósito de reconocer e instituir mecanismos concretos para la implementación de las Asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, atendiendo sus contextos, particularidades y aspiraciones, esta Iniciativa plantea en el párrafo segundo de la fracción XII citada, que dichas Asociaciones determinarán libremente su forma de organización y funcionamiento, de conformidad con los sistemas normativos y las especificidades culturales de los municipios y comunidades que las integren, garantizando la participación de las mujeres indígenas.

Aunado a lo anterior, en el párrafo tercero que se propone adicionar a la fracción XII, se ha considerado que, para garantizar su debido funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de las Asociaciones, las autoridades competentes deberán establecer las partidas presupuestales correspondientes.

Considerando que las diferentes propuestas que se realizan en todos los niveles descritos, deben ser materializadas para un verdadero ejercicio de la libre determinación y autonomía, se propone modificar el actual último párrafo del apartado A del artículo 2o. Constitucional, el cual se convierte en el penúltimo párrafo de dicho apartado, para instaurar la obligación de la Federación y las entidades federativas, de establecer las normas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos

y comunidades indígenas reconocidos en esta Constitución, el ejercicio efectivo de la libre determinación y autonomía, así como las bases y mecanismos para asegurar su reconocimiento como sujetos de derecho público.

Además, se propone la adición de un párrafo tercero al apartado B del artículo 2o. Constitucional, para establecer que los pueblos y comunidades indígenas dispondrán de los recursos y medios para garantizar el ejercicio de la serie de derechos que se proponen reconocer.

Considerando lo anterior, el párrafo tercero de dicho apartado se recorrería para convertirse en el párrafo cuarto, mismo que se propone modificar para adecuar su redacción y establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, establecerán las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas las ejerzan y vigilen.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo quinto a dicho apartado, para instituir la obligación del Estado de establecer las partidas específicas en los presupuestos de egresos y de asignar y transferir directamente los recursos a las comunidades, los municipios y los pueblos indígenas, y en su caso, por las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, a través de sus instituciones, en un marco de autonomía, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

De igual manera, se propone adicionar un párrafo sexto a dicho apartado, para reconocer específicamente los mecanismos comunitarios, municipales y regionales de planeación, administración y ejecución de la obra pública de los pueblos y comunidades indígenas, así como las instancias comunitarias de supervisión, fiscalización y rendición de cuentas, de conformidad con sus sistemas normativos.

Con las adiciones anteriores, el actual párrafo cuarto se recorrería para convertirse en el párrafo séptimo, el cual se propone modificar con la finalidad de adecuar la redacción relacionada con los pueblos y comunidades indígenas, para establecer que toda comunidad equiparable a dichos pueblos y comunidades,

tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Es así que cada uno de los niveles, ámbitos, características y demás especificidades para el ejercicio concreto y eficaz de la autonomía, descritas en la presente Exposición de Motivos, deberá ser determinada por las propias comunidades, municipios y pueblos indígenas, a través de sus instituciones e instancias representativas y pertinentes, atendiendo a sus diversos contextos, realidades y aspiraciones de vida. Este postulado tiene gran importancia, ya que no hay un modelo uniforme y homogéneo para la implementación del derecho de la autonomía, sino que éste deberá atender esencialmente al propio contexto del sujeto autonómico y a sus respectivos procesos políticos y organizativos. Es decir, sobre la base de los principios y normas constitucionales propuestas en la presente Iniciativa, cada comunidad, municipio y pueblo indígena, implementará el tipo de autonomía que libremente decida.

Desde esta perspectiva, la autonomía debe ser concebida en el marco de un proceso en permanente construcción, que necesariamente debe atender la pluralidad y diversidad de situaciones, realidades y aspiraciones de vida de los pueblos indígenas.

Su reconocimiento e implementación en el ámbito estatal, deberá darse sobre la base de un proceso de diálogo respetuoso, constructivo e intercultural entre dichos pueblos y las respectivas instancias del Estado, ya sea en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, respetando plenamente sus esferas de competencia.

Considerando lo anterior, será por la vía del diálogo como habremos de construir juntos –sociedad y gobierno–, la autonomía de los pueblos indígenas, misma que nos traerá reconciliación, paz, justicia y democracia.

6.3. Derechos de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas son sujetos de derecho a las que se deben reconocer derechos específicos en el marco del reconocimiento de derechos colectivos, considerando una perspectiva interseccional, intercultural y multidimensional. Por esta razón, se

propone que esta Reforma Constitucional reconozca y salvaguarde sus derechos humanos individuales.

Para los pueblos indígenas y afromexicano no es ajena la idea de igualdad entre hombre y mujer, lo que suele vincularse a una cosmovisión que se enfatiza en la complementariedad, la dualidad y en el fuerte arraigo al territorio y a sus identidades. Por ello, el principio de igualdad es compatible con sus normas, instituciones y formas de organización, a fin de superar las condiciones de subordinación y subrepresentación.

Conforme al Convenio 169 de la OIT,[48] la DNUPI,[49] la DADIN[50] y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijín[51] se establece que se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de las mujeres; asimismo, que gozarán de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia, exclusión, discriminación y racismo.

En ese sentido, es menester colaborar en la generación de las

[48] Artículo 3, numeral 1 y Artículo 20, numeral 3 inciso *d)*.
[49] Artículo 21, numeral 2 y Artículo 22, numerales 1 y 2.
[50] Artículos VII, XXVII, XXX.
[51] Varios apartados referentes a mujeres indígenas en relación a salud, educación, tierras, territorio, participación, etc. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

condiciones necesarias que vayan acordes al principio rector de la igualdad y no discriminación, para promover el reconocimiento de sus derechos, así como los mecanismos pertinentes para ejercerlos, promoviendo su desarrollo integral en los ámbitos social, político, económico, familiar, educativo, comunitario y cultural.

Entre otros aspectos, se debe garantizar su participación efectiva y en condiciones de igualdad en todos los ámbitos de la vida de los pueblos indígenas y del Estado mexicano; además se debe poner especial énfasis en la protección de su salud, el acceso a la educación, el uso y disfrute de la tierra y los recursos naturales, la participación política y en la toma de decisiones, a participar en los procesos de desarrollo, a una vida libre de violencia y discriminación, a las garantías de acceso a la justicia y al pleno respeto de sus derechos humanos. De esta manera, se busca reducir las brechas por razón de género que históricamente han sido un freno para alcanzar su pleno desarrollo y participación.

En un reporte especial sobre mujeres, la Señora Victoria Tauli Corpuz, Relatora Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU, destaca que las mujeres indígenas se enfrentan a una diversidad de violaciones a sus derechos humanos multifacéticas y complejas, que se refuerzan mutuamente; varias de estas violaciones remiten a vulnerabilidades estructurales que reproducen relaciones de poder basadas en el género, en la condición étnica y de clase, en condiciones socioeconómicas, así como violaciones al derecho de la libre determinación. Por ello, señaló:

> Para proteger los derechos de las mujeres indígenas se necesita tanto un cambio de paradigma como la formulación de un enfoque multidimensional. Los Estados deben encontrar la manera de lograr un delicado equilibrio entre la protección de las mujeres indígenas y el respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. Para encontrar tal equilibrio resulta fundamental la participación y consulta de las mujeres y niñas indígenas.[52]

[52] Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Taluli Corpuz, ONU, 30 periodo de sesiones, 6 de agosto 2015, pp. 23; https://docu-

En este sentido, en la fracción IV del apartado A del artículo 2o. Constitucional, se propone garantizar la participación de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad y equidad en el ejercicio del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en la vida política, económica, social y cultural del país; así como tener representación política, de conformidad con sus sistemas normativos y especificidades culturales. Al respecto, es importante precisar que, en la redacción final de este párrafo, se consideraron los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo segundo al citado apartado A, para reconocer y garantizar el derecho de las mujeres indígenas a la participación política y a la toma de decisiones; a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; la protección integral de su salud; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos y bienes naturales; a su participación plena en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a una vida libre de violencia, discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la justicia; así como a la promoción y respeto pleno de todos sus derechos humanos. Es importante precisar que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyeron en este apartado los derechos de las mujeres "a la toma de decisiones"; a la "sucesión" de la tierra; a la participación plena en los procesos de desarrollo "municipal y regional", así como a la "promoción" de todos sus derechos humanos.

En lo que respecta a las obligaciones de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el primer párrafo de la fracción I del apartado B del artículo 2o. Constitucional, se propone que, al impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías, alcanzar la autosuficiencia y soberanía alimentaria, fomentar la agroecología y mejorar sus condiciones de vida y el bienestar común, se garantice la participación de las mujeres.

ments-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/173/86/PDF/G1517386.pdf?OpenElement.

En el mismo sentido, se propone modificar la fracción V del apartado B, para convertirse en la fracción VI, para garantizar la participación efectiva y en condiciones de igualdad de las mujeres indígenas en los procesos de desarrollo integral; su acceso a la educación; así como a la propiedad y posesión de la tierra y los recursos o bienes naturales, su participación en la toma de decisiones de carácter público y la promoción y respeto de sus derechos humanos. De igual manera, debe señalarse que, como resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se precisa en este apartado que el derecho a la participación en la toma de decisiones es "de carácter público".

De igual manera, se propone modificar la fracción VIII del apartado citado, para convertirse en la fracción IX, e instituir que, en lo relativo a la obligación estatal de establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, se realicen acciones destinadas a garantizar los derechos laborales de las jornaleras agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niñas, adolescentes y jóvenes de familias migrantes; así como velar por el respeto de sus derechos humanos.

En la fracción X que se propone adicionar a dicho apartado, se establece en el primer párrafo de dicha fracción, que en relación con la obligación del Estado de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado, se deberá garantizar la participación plena de las mujeres, en condiciones de igualdad.

En relación con los pueblos y comunidades afromexicanas, en la fracción VIII que se propone adicionar al apartado C del artículo 2o. Constitucional, se considera reconocer y garantizar el derecho de las mujeres afromexicanas a una vida libre de violencia y de todo acto de discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la justicia y el respeto a sus derechos humanos; a la participación política, a la toma de decisiones públicas

y a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; a su participación en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a la protección integral de su salud y seguridad social; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos y bienes naturales; y, en general, a sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales.

Por otra parte, en la fracción IV que se propone modificar del artículo 41 Constitucional, se considera que en relación con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a postular candidaturas pertenecientes a dichos pueblos, se deberá garantizar la participación de las mujeres.

En el mismo sentido, en la fracción VII que se propone adicionar al párrafo tercero del artículo 41 citado, para reconocer los principios, normas, instituciones y mecanismos democráticos de los pueblos, municipios y comunidades indígenas y afromexicanas para la elección de sus autoridades y representantes, se plantea garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

En el artículo 115 Constitucional, se propone modificar el inciso *c)* de la fracción V para establecer que cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán, además de asegurar la participación de los municipios, pueblos y comunidades indígenas, deberá asegurar la participación de las mujeres.

En el inciso *b)* de la fracción XI que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, se propone que las comunidades indígenas y afromexicanas, al nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y otras instancias regionales o estatales, de conformidad con sus sistemas normativos, reconozcan los aportes y la participación política de las mujeres.

En el mismo sentido, en el párrafo segundo de la fracción XII que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, se establece que, en relación al derecho de las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas de determinar libremente su forma de organización y funciona-

miento, de conformidad con sus sistemas normativos y las especificidades culturales de los municipios y comunidades que las integren, se deberá garantizar la participación de las mujeres indígenas.

6.4. Derechos de la niñez, adolescencia y juventud indígenas

Debe considerarse que las niñas, los niños, las y los adolescentes y jóvenes indígenas son sujetos de derecho a los que se deben reconocer derechos específicos en el marco del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Por esta razón, se propone que la Reforma Constitucional reconozca y salvaguarde sus derechos individuales.

De conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT,[53] la DNUDPI[54] y la DADIN,[55] debe prestarse particular atención a los derechos y necesidades especiales de las niñas, los niños, las y los adolescentes y jóvenes; asimismo, se establece que deben gozar de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

En ese marco, considerando el principio rector de la igualdad, es fundamental coadyuvar en la generación de las condiciones necesarias para promover, además del reconocimiento de sus derechos, los mecanismos pertinentes para que puedan ser ejercidos, promoviendo su desarrollo integral en los ámbitos social, político, económico, familiar, educativo, comunitario y cultural.

En este sentido, se estima necesario garantizar su adecuado desarrollo físico, mental, emocional, social y en condiciones de igualdad, sin menoscabo de sus derechos colectivos e identidad cultural. El artículo 2o. de la Constitución Federal, así como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ya recogen esta perspectiva, por lo que resulta necesario sentar las bases que permitan desarrollar derechos específicos tales como el derecho

[53] Artículo 28, numeral 1 y Artículo 29.
[54] Artículo 21, numeral 2 y Artículo 22, numerales 1 y 2.
[55] Artículos VII, XXVII y XXX numeral 4 incisos *a)* y *c)*.

a una vida libre de violencia y discriminación, en especial la sexual, de género, étnica y racial; acceso a una vida digna, desarrollo pleno e integral, acceso a la cultura, capacitación para el empleo, prevención de adicciones; así como los mecanismos que garanticen su ejercicio.

Considerando lo anterior, en la fracción VIII del apartado B del artículo 2o. Constitucional, que se propone modificar para convertirse en la fracción IX, se considera instituir que en relación con la obligación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios de establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, se realicen acciones destinadas a apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de familias migrantes; así como velar por el respeto de sus derechos humanos.

De igual manera, en la fracción XI que se propone adicionar al apartado B citado, se establece en el primer párrafo, la obligación de las autoridades de garantizar el reconocimiento y la atención especial a los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas. Para este efecto, se deberán establecer políticas, programas y proyectos que permitan el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos en sus propias lenguas, asignando y asegurando los recursos suficientes, el acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, los oficios, entre otros. Al respecto, es importante precisar que, en la redacción final de este párrafo, se consideraron los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, en este sentido, se incluyeron los conceptos de "conocimiento", así como de "salud" y "tecnología", en la parte final del mismo.

Asimismo, en el párrafo segundo de dicha fracción, se propone establecer la obligación estatal de garantizar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas, una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género; crear políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales, así como realizar medidas para evitar las uniones, matrimonios y embarazos a temprana edad, con perspectiva intercultural.

6.5. Pueblo afromexicano y reconocimiento de sus derechos fundamentales

Nuestra Nación constituye una unidad en la diversidad, con una composición pluricultural y multiétnica conformada por distintas colectividades poblacionales, entre las que se encuentra la población afrodescendiente.

El origen de la población afrodescendiente en México y en otros países del Continente Americano se remonta a la época colonial, cuando, a partir del siglo XVI, miles de personas fueron trasladadas por la fuerza por los países europeos del Continente Africano a América y obligadas a trabajar como esclavos en haciendas, ingenios, gremios, minas o en labores domésticas. También son descendientes de africanos algunas personas que han llegado a vivir a México como parte de movimientos migratorios o como refugiados en épocas posteriores.[56]

En el contexto internacional, la Declaración y el Programa de Acción de Durban reconocieron que los afrodescendientes fueron víctimas de la esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo, y que continuaban siéndolo de sus consecuencias.

El proceso de Durban del año 2001, realzó la imagen de los afrodescendientes y contribuyó a que se hicieran avances sustanciales en la promoción y protección de sus derechos, como resultado de las medidas concretas adoptadas por los Estados, la ONU, otros órganos internacionales y regionales y la sociedad civil.

En el caso de México, el pueblo afromexicano y las comunidades que lo integran, son un sector de la población que ha sido invisibilizado y discriminado. A nivel estatal, únicamente Guerrero, Oaxaca y la Ciudad de México los reconocen legalmente; asimismo, en las estadísticas, por primera vez fueron considerados en la Encuesta Intercensal 2015, elaborada por el INEGI.

El reconocimiento de la autoadscripción afromexicana o afrodescendiente forma parte de los esfuerzos conjuntos de la ONU en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, en el marco del Decenio Internacional para los Afrodes-

[56] INEGI, CNDH y Conapred, Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México, México: INEGI, 2017, p. 7.

cendientes, que inició en 2015, que busca revalorizar la cultura, la historia y la integración multicultural y multiétnica de esta colectividad históricamente discriminada.

Recientemente, ha sido aprobada una reforma al artículo 2o. Constitucional para reconocer al pueblo y a las comunidades afromexicanas, agregando un Apartado C. No obstante, se considera importante establecer un catálogo de derechos del que debe gozar este pueblo, pues a pesar que se encuentra en una situación similar a los pueblos indígenas, tiene notas distintivas.

Entre otros aspectos, se requiere un concepto de pueblo afromexicano, explicitar la prohibición del racismo y la autoadscripción como criterio de identificación individual y colectiva.

En este sentido, en consonancia con la propuesta realizada para pueblos y personas indígenas, se propone adicionar un párrafo sexto al artículo 1o. Constitucional, para reconocer que los pueblos y personas afromexicanas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a ser protegidos contra el racismo y todo tipo de discriminación.

De igual manera, se propone adicionar un párrafo segundo al apartado C del artículo 2o. Constitucional para establecer un concepto de pueblos y comunidades afromexicanas, señalando

que son aquellas que descienden de poblaciones del continente africano, que fueron trasladadas por la fuerza o se asentaron en el territorio nacional desde la época colonial y que tienen formas propias de organización, social, económica, política y cultural, aspiraciones comunes y que afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas. Al respecto, debe destacarse que considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se precisa en el concepto de pueblos y comunidades afromexicanas, que son aquellas que descienden de poblaciones del continente africano.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo tercero a dicho apartado, para establecer que los pueblos y comunidades afromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público.

Con la finalidad de establecer un catálogo de derechos, se propone adicionar un párrafo cuarto al mismo apartado, para reconocer que además de lo establecido en los apartados anteriores, dichos pueblos y comunidades tienen derecho a:

- Salvaguardar y fortalecer su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial. Además, se propone considerar que el sistema educativo nacional, deberá reconocer y difundir los conocimientos, aportes y contribuciones realizados por dichos pueblos;
- Controlar, utilizar, preservar, conservar y proteger sus recursos naturales, así como participar en el aprovechamiento y desarrollo sustentable de las tierras, territorios y recursos naturales que ocupan tradicionalmente o aquellos que se encuentren vinculados a sus modos de vida y su cultura, incluyendo playas, ríos, lagunas y mares costeros;
- Acceder de manera efectiva a los servicios de salud y atención médica que tomen en cuenta sus especificidades culturales y sin ningún tipo de discriminación;
- Ser incluidos en todos los registros públicos y producción de datos, información y estadísticas oficiales, en especial en los censos y encuestas, para lo cual, las instituciones competentes deberán establecer metodologías y criterios estadísticos y censales respecto a su identidad;

- Mantener, ejercer y desarrollar su medicina tradicional, mediante programas de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura;
- Que se reconozcan sus conocimientos, saberes y propiedad intelectual colectiva en todos los ámbitos en que se expresen;
- Establecer y administrar sus propios medios de comunicación, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha, así como acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, y sin discriminación alguna;
- Reconocer y garantizar el derecho de las mujeres afromexicanas a una vida libre de violencia y de todo acto de discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la justicia y el respeto a sus derechos humanos; a la participación política, a la toma de decisiones y a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; a su participación en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a la protección integral de su salud y seguridad social; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos y bienes naturales; y, en general, a sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales, y
- Se garantice su desarrollo y bienestar como colectividades culturalmente diferenciadas.

Es preciso destacar que, en la redacción del catálogo de derechos enlistado anteriormente, se consideraron los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, con los cuales se consolidaron los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades afromexicanas.

Con la finalidad de establecer las obligaciones estatales correlativas a los derechos enunciados, se propone la adición de un párrafo quinto a dicho apartado C, para disponer que la Federación, las entidades federativas y los Municipios tendrán la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución, con el

propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que son objeto.

Asimismo, se plantea instituir en un párrafo sexto que, en coordinación con dichos pueblos y comunidades, se deberán establecer las instancias y se determinarán las políticas públicas especializadas para su atención, a las que se deberán otorgar recursos financieros suficientes.

En la parte final de dicho apartado, se propone adicionar un párrafo séptimo que establezca que la ley reglamentaria establecerá las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas reconocidos en la Constitución.

Por otra parte, se propone adicionar un párrafo cuarto al apartado A del artículo 26 Constitucional para establecer que el Estado garantizará la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades afromexicanas en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes en todos los aspectos. Los resultados de estos mecanismos, validados por dichos pueblos, deberán ser respetados por las instancias competentes.

De igual manera, se propone modificar la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 Constitucional, para establecer que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, intercultural y sostenible, a través de políticas de fomento a la producción nacional y la soberanía alimentaria que garanticen a la población afromexicana, el desarrollo y protección de prácticas agroecológicas, cultivos tradicionales con semillas nativas, en especial el sistema milpa, los recursos agroalimentarios, conocimientos tradicionales, patrimonio biocultural y el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, culturalmente pertinentes, libres del uso de sustancias peligrosas, organismos genéticamente modificados y productos químicos tóxicos.

En el artículo 35 Constitucional, se propone modificar la fracción II, para establecer que los pueblos y comunidades afromexicanas podrán postular y solicitar el registro de candidaturas de personas pertenecientes a dichos pueblos y comunidades.

En el mismo sentido, se propone modificar la fracción IV del párrafo tercero del artículo 41 Constitucional, para garantizar que los pueblos y comunidades afromexicanas puedan postular candidaturas pertenecientes a dichos pueblos y comunidades, garantizando la participación de las mujeres.

Asimismo, se propone adicionar una fracción VII al párrafo tercero de dicho artículo 41 Constitucional, para reconocer los principios, normas, instituciones y mecanismos democráticos de los pueblos, municipios y comunidades afromexicanas para la elección de sus autoridades y representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Además, se propone adicionar un párrafo segundo al artículo 50 Constitucional, para garantizar la representación política del pueblo afromexicano en las dos Cámaras del Congreso general, de conformidad con la composición multiétnica y pluricultural de la Nación y atendiendo a sus propios principios y procedimientos. Para lo cual se establece que la ley reglamentaria correspondiente determinará los mecanismos para hacer efectivo este derecho.

De igual manera, se propone adicionar las fracciones XXXI y XXXII al artículo 73 Constitucional para establecer las facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación sobre derechos del pueblo afromexicano; así como para realizar procesos de consulta libre, previa e informada, y culturalmente apropiada a los pueblos y comunidades afromexicanas, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean susceptibles de afectarles.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se propone adicionar una fracción XX al artículo 89 Constitucional, para establecer la facultad y obligación del Presidente de la República de respetar y garantizar la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas reconocidos en la Constitución y los instrumentos jurídicos internacionales.

Finalmente, se propone modificar el inciso *b)* de la fracción IV del artículo 116 Constitucional, para establecer que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, tratándose de pueblos y comunidades afromexicanas, además de los principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, se observarán los principios de pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y libre determinación.

6.6. Tierras, territorios, recursos, biodiversidad y medio ambiente de los pueblos indígenas

La tierra, el territorio y los recursos naturales, constituyen elementos fundamentales de los pueblos indígenas de México; constituyen el sustento de su vida cotidiana y dan base a su existencia misma. Con la tierra establecen una relación no sólo material, sino espiritual, misma que determina su identidad.[57] Por esta razón, los problemas sobre la propiedad, uso, disfrute, delimitación y toma de decisión sobre las tierras, territorios y

[57] "La tierra es para nosotros una Madre, que nos pare, nos alimenta y nos recoge en sus entrañas. Nosotros pertenecemos a ella; por eso nosotros no somos los propietarios de tierra alguna. Entre una Madre e hijos la relación no es en términos de propiedad, sino de pertenencia mutua. Nuestra Madre es sagrada, por eso nosotros somos sagrados". Floriberto Díaz. Escrito, *Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe.* Robles Hernández, Sofía y Rafael Cardoso Jiménez, Compiladores. UNAM-PUMNMC, 2007.

recursos naturales constituyen temas trascendentes pues no sólo afectan el presente de los pueblos, sino pueden comprometer su futuro.

Con posterioridad a la Revolución mexicana, se reconoció y tituló a los pueblos sus tierras comunales, mediante Resoluciones Presidenciales expedidas por el Titular del Poder Ejecutivo; no obstante, hoy día estos documentos de propiedad han mostrado limitaciones pues en los últimos años se han otorgado concesiones y permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales y minerales sin tomar en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo prácticamente un proceso de despojo de sus tierras y recursos y bienes naturales, generando conflictos que, en muchos casos, han derivado en violaciones graves a los derechos humanos de defensores comunitarios.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que toda decisión sobre las tierras y recursos natu-

rales, constituye un impacto significativo en la vida de las comunidades, por lo que ha ordenado llevar a cabo procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado. Se trata de resoluciones que han adoptado una visión más amplia del derecho a la tierra y han ido configurando el derecho al territorio en los términos establecidos en los instrumentos internacionales.

En estas condiciones, se ha configurado una tensión normativa entre el derecho de propiedad regulado por el artículo 27 de la Constitución Federal, en virtud del cual, la Nación es propietaria del territorio y el derecho al territorio establecido en el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, conforme al cual, el derecho a la tierra debe entenderse como derecho al territorio, lo que incluye la totalidad del hábitat que los pueblos utilizan u ocupan de alguna manera. Desde luego teniendo en cuenta los recursos estratégicos de la Nación a los que se refiere el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT.

El artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, establece que por territorio indígena se ha de entender "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"; asimismo que

> los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación".

A su vez, conforme a los artículos 25, 26, 27 y 29 de la DNUDPI, estos pueblos tienen derecho a poseer, utilizar, resguardar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; así como a conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de dichas tierras y territorios.[58]

Por esta razón, se ha reflexionado respecto a la forma de armonizar en la Constitución las disposiciones del Convenio 169

[58] Véase también, *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, artículos17, 18, 19 y 20, (A/RES/73/165).

de la OIT y las Declaraciones sobre derechos de los pueblos indígenas.

Se propone incorporar a la Constitución el concepto de territorio y garantizar el derecho inherente de los pueblos a poseer, utilizar, desarrollar y controlarlo. Asimismo, reconocer la relación sui generis que tienen los pueblos y comunidades con sus tierras y territorios, la cual es de carácter material, espiritual e incluso sagrada.

Considerando la importancia del tema de tierras y territorios, estimamos necesario reflexionar a la par los temas de medio ambiente y biodiversidad.

Cabe señalar que la presente Iniciativa propone incluir el concepto "bienes naturales", para poner énfasis en una particular concepción de los pueblos indígenas sobre los denominados "recursos naturales"; de ahí que en el texto se utilicen los conceptos de recursos o bienes naturales.

Esta concepción toma en cuenta que en las últimas décadas, la crisis ambiental vigente y los numerosos conflictos en torno a la desigual apropiación privada, con fines de lucro, de los llamados recursos o bienes naturales y de los territorios en los que éstos persisten –la mayoría de ellos indígenas–, ha impulsado el surgimiento y la construcción de una nueva conceptualización, que retoma la cosmovisión de estos pueblos, misma que se opone a la visión mercantilista que subyace en el concepto tradicional de "recursos" naturales.

Este concepto define los bienes naturales comunes como aquellos que, proveídos por la naturaleza, se heredan y transmiten entre los integrantes de una comunidad y entre distintas generaciones de la misma. Son bienes que pertenecen y responden al interés y a las necesidades de todos y cada uno de los integrantes de la colectividad, cuestionando la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como "recursos" para actividades económicas susceptibles de apropiación y explotación privada, revalorándose en cambio, los servicios ambientales que dichos bienes generan, considerados y defendidos como ajenos, e incluso opuestos, a la lógica del mercado.[59]

[59] Ver, entre otros: Galeano, Eduardo, Úselo y tírelo. El mundo visto desde una ecología latinoamericana, Booket, Buenos Aires, 2005; González De Molina, Manuel y Antonio

En este sentido, se propone modificar la fracción V del apartado A del artículo 2o. Constitucional, para convertirse en la fracción VIII y así establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a conservar, proteger y preservar el hábitat, el medio ambiente y la integridad de sus tierras, territorios, recursos naturales, recursos genéticos y biodiversidad, en los términos establecidos en la Constitución. Asimismo, se establece el reconocimiento y protección de la bioculturalidad existente en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

De igual manera, se propone modificar la fracción VI del citado apartado A, para convertirse en la fracción IX y reconocer, en primer lugar, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos o bienes naturales que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

En segundo lugar, en el párrafo segundo de dicha fracción, se establece que el territorio de los pueblos indígenas comprende la totalidad del hábitat de las regiones que habitan, ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Finalmente, se reconoce en dicha fracción, en su párrafo tercero, la relación especial de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos o bienes naturales, así como sus costumbres y sistemas de tenencia de la tierra, por lo que se garantiza su reconocimiento, delimitación y protección. Al respecto, debe destacarse que con base en los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyeron en esta propuesta los conceptos de "aguas y mares costeros".

Ortega Santos, "Bienes comunales desde la perspectiva socioambiental", en: De Dios S. *et al.* (eds.), Historia de la Propiedad en España. Bienes Comunales. Pasado y Presente, Centro de Estudios Registrales, 2002, pp. 493-533: Leff, Enrique, Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004:

Martínez Alier, Joan, "América Latina. El ecologismo de los pobres", en *Envío Digital*, Nicaragua, N° 125, 1992. Disponible en: http://www.envio.org.ni/articulo/718; y Martínez Alier, Joan, "El ecologismo de los pobres, 20 años después: India, México y Perú", Curso Internacional de Economía Ecológica-ASAUEE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, y Curso de Ecología Política en la Consejería de Educación de la Embajada de España en Argentina, 2009.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo segundo a la fracción VII del párrafo décimo del artículo 27 Constitucional, para establecer que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la propiedad de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales. También, es importante destacar que, como resultado de las Asambleas citadas, se incluyó en este párrafo el concepto de "posesión", considerando la importancia de este derecho en relación con los pueblos y comunidades indígenas.

En el mismo sentido, se propone modificar el párrafo segundo de la fracción VII citada, para convertirse en el párrafo tercero, para establecer que la ley protegerá la integridad de dichas tierras, territorios y recursos o bienes naturales.

Por otra parte, en la fracción XII que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, relativa al objeto las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, se propone establecer un inciso *b)* que permita señalar que uno de los objetos de dichas asociaciones será el cuidado y preservación de sus tierras, territorios y recursos naturales.

6.7. Sistemas normativos indígenas, coordinación con el sistema jurídico nacional y acceso efectivo a la jurisdicción del estado

La facultad jurisdiccional del Estado tiene gran relevancia para hacer realidad la aspiración de justicia, connatural al ser humano. El ejercicio de esta facultad, en tanto que se ocupa de resolver controversias, enfrenta la posibilidad de afectar los derechos fundamentales y el patrimonio de las personas, por lo que genera una percepción de eficacia y eficiencia, no sólo del sistema de procuración e impartición de justicia, sino del Estado en su conjunto, como forma de organización.

En el modelo actual, son recurrentes los reclamos por alcanzar una auténtica justicia que, además, sea gratuita, pronta y expedita. A estos reclamos se suma la exigencia de contar con un sistema de procuración y administración de justicia que atienda las especificidades culturales de los pueblos indígenas, capaz de entender y resolver desde los parámetros culturales, sociales y de cosmovisión de los sujetos que requieren la intervención

de la autoridad jurisdiccional. Los planteamientos aluden a un sistema de justicia deficiente, inadecuado, sin pertinencia, con intervención tardía y a largo plazo, que reproduce un colonialismo jurídico que descalifica e inferioriza la normatividad indígena y sus valores culturales, lo que ha generado altos índices de impunidad, violaciones a los derechos humanos y una gran cantidad de conflictos que no se resuelven adecuadamente por las vías institucionales existentes, propiciando un sinnúmero de manifestaciones de inconformidad y protesta social.

Para atender esta problemática en su aspecto general, se han adoptado nuevos modelos procesales, paradigmas jurídicos y modificaciones institucionales, buscando mejorar los aspectos sustantivos y procedimentales de nuestro sistema de justicia, mismos que se han venido implementando con la expectativa de generar resultados positivos. Sin embargo, estos avances son insuficientes frente al reclamo específico de los pueblos indígenas, pues en el marco de su derecho de autonomía, plantean ejercer la actividad jurisdiccional a través de sus sistemas normativos y mecanismos propios de resolución de conflictos.

Frente a estos planteamientos, la presente Iniciativa busca sentar las bases normativas para hacer posible el pluralismo jurídico, en el contexto de nuestra diversidad. Para ello, las propuestas se apartan de la concepción de Estado nación homogéneo, que hasta ahora ha prevalecido, misma que nos llevó a diseñar un sistema de justicia estatal uniforme y lineal, con pocas posibilidades de reconocer y juzgar la diversidad o en la diversidad. En contrapartida, adopta una visión pluralista en la que, atendiendo a la composición pluricultural de nuestro país, propone ampliar el horizonte de la jurisdicción estatal, adoptando un nuevo modelo normativo e institucional que reconozca y fortalezca los sistemas jurídicos indígenas y posibilite su convivencia e interrelación con el sistema jurídico estatal.

Con base en el derecho a la libre determinación, los pueblos y comunidades indígenas tienen la facultad de aplicar sus propias normas en la organización de sus comunidades[60] y en la

[60] En las comunidades indígenas existen normas propias para elegir autoridades, decidir sus facultades y atribuciones, así como para proveer seguridad y orden, entre otras cuestiones. Todas estas normas e instituciones conforman su sistema normativo.

resolución de conflictos. Esta facultad implica que los pueblos pueden crear y modificar sus normas para definir qué conductas serán permitidas, prohibidas u obligadas.

Correlativamente, sus integrantes tienen el derecho de acceder a las instituciones establecidas por su pueblo o comunidad, las cuales se entienden adecuadas a su cultura.

Este derecho también incluye que se tomen en consideración sus normas, costumbres, tradiciones y, en general, sus especificidades culturales cuando acuden a instancias jurisdiccionales del Estado, a lo que se denomina "efectivo acceso a la jurisdicción del Estado".

El artículo 2o. de la Constitución Federal reconoce este derecho en las fracciones II y VIII de su apartado A; sin embargo, el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas lo limita a la regulación y solución de los conflictos internos y se condiciona su validación por jueces y tribunales del Estado; por ello, se propone que se amplíe su aplicación a todos los ámbitos de la organización comunitaria, reconociendo con ello las formas propias de la justicia indígena; asimismo, que la ley secundaria establezca principios de coordinación de la justicia estatal con la justicia indígena.

Por su parte, se propone ampliar la garantía de efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, haciendo obligatoria la asistencia de defensores y peritos que conozcan la lengua y cultura de los pueblos; así como el derecho a procedimientos justos y equitativos para resolver conflictos entre comunidades o con instancias estatales.

Consideramos que las propuestas que se desarrollan en la Iniciativa, dotarán de mayor legitimidad, integralidad y pertinencia al actual sistema de procuración e impartición de justicia estatal, haciéndola coherente con los sistemas normativos de los pueblos indígenas y atendiendo de manera efectiva sus históricos reclamos de justicia.

Con base en lo anterior, se propone modificar la fracción II del apartado A del artículo 2o. Constitucional, para establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a aplicar y desarrollar sus sistemas normativos para la regulación de sus formas de gobierno, organización, propiedad, impartición de

justicia y solución de conflictos, entre otros, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Asimismo, se propone establecer en un párrafo segundo de dicha fracción, que la ley establecerá los principios para el ejercicio de la jurisdicción indígena, las reglas de coordinación con el sistema jurídico mexicano y el establecimiento de medios de impugnación específicos para garantizar los derechos colectivos, en el marco del pluralismo jurídico.

Es pertinente señalar que no se trata de crear una jurisdicción fuera del ámbito estatal, sino de establecer una esfera de competencia de las autoridades indígenas en el marco de la autonomía, estableciendo mecanismos y procedimientos de coordinación, articulación e interrelación con el régimen estatal y las salvaguardas correspondientes. En gran medida, se trata de crear una jurisdicción especializada en la que la sociedad, en especial los pueblos y comunidades indígenas, tengan una participación significativa, a través del reconocimiento de las normas, procedimientos e instituciones que han estado vigentes y que han mostrado eficacia durante varios siglos.

En el mismo sentido, se propone modificar la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. Constitucional, para convertirse en la fracción XI y establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, se propone que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos, sustituyendo el concepto de "costumbres" establecido anteriormente, así como sus especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución. Asimismo, se propone establecer que las personas indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidas y asesoradas por personas intérpretes, traductoras, defensoras y peritas, especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género y diversidad cultural y lingüística. Al respecto, es importante precisar que considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se determinó incluir en la propuesta el derecho

de las personas indígenas a ser "asesoradas", precisando además, la referencia a "personas" intérpretes, traductoras, defensoras y peritas. De igual manera se adiciona el concepto de "pluralismo jurídico" a las materias señaladas en la parte final de dicho párrafo.

En el mismo sentido, producto de las Asambleas citadas, se adiciona un párrafo segundo a dicha fracción XI, para establecer la obligación del Estado de establecer un sistema de procuración y administración de justicia especializado en materia de derechos de los pueblos indígenas que garantice su acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.

Además, se propone adicionar un párrafo tercero a dicha fracción XI para establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos idóneos, justos, equitativos y accesibles para el arreglo de controversias, así como a la reparación efectiva de las afectaciones a sus derechos.

Lo anterior se considera, ante el hecho más evidente que limita a las personas y comunidades indígenas al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, el cual tiene que ver con las dificultades de comunicación frente a los tribunales, dado que no existen jueces, magistrados y agentes del ministerio público que hablen la lengua indígena y que conozcan las especificidades culturales y los sistemas normativos indígenas. La situación más dramática se da en materia penal, pues por la deficiente comunicación, se han afectado los derechos fundamentales del inculpado, causándole agravios de imposible reparación.

Frente a esta dificultad, ha habido consenso unánime de prever la presencia de personas traductoras e intérpretes, e incluso, se ha ampliado al derecho de contar con defensores y peritos que conozcan su lengua y cultura. Sin embargo, este derecho no puede ni debe limitarse a la comunicación en el proceso, ni al conocimiento de la especificidad cultural, sino debe garantizarse que dicha especificidad, sea efectivamente tomada en cuenta al momento de resolver el caso concreto. Además, se requiere el respeto pleno a la jurisdicción indígena, a fin de que su aplicación no genere el inicio de una investigación penal por abuso de autoridad u otros ilícitos, como ha ocurrido hasta ahora.

Por otra parte, se propone modificar el párrafo primero del artículo 21 Constitucional, para establecer que la actuación del Ministerio Público y las policías, se regirá con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico, debiendo coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo segundo al artículo 94 Constitucional, para establecer que la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación atenderá los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico, además de lo dispuesto en la Constitución.

De igual manera, se propone adicionar un párrafo séptimo al mismo artículo 94 Constitucional, para establecer que el Poder Judicial de la Federación deberá coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena, de conformidad con lo establecido en la fracción II, apartado A, del artículo 2o. Constitucional.

En el artículo 116 Constitucional, se propone modificar el párrafo primero de la fracción III, para establecer que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas y se deberán contemplar mecanismos de coordinación con la jurisdicción indígena. Además, se propone establecer que dichos tribunales se integrarán y ejercerán sus funciones bajo los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico.

De igual manera, en dicho artículo, se propone modificar el primer párrafo de la fracción IX, para establecer que las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad, pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y respeto a los derechos humanos.

En relación con estas propuestas, debe considerarse al sistema jurídico indígena en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal, para evitar la asimilación del primero por el segundo, dada la asimetría en la que se encuentran y por la tradición del monismo jurídico con el que se ha construido el sistema jurídico estatal.

Asimismo, se puede advertir que la jurisdicción indígena no constituye ni constituirá una facultad alejada de la fiscalización, ni ajena a la revisión, en el que los derechos individuales deberán ser armonizados con los derechos colectivos.

Es importante precisar que con esta propuesta de reforma constitucional se busca construir y garantizar el pluralismo jurídico, mediante una relación intercultural, de coexistencia armónica y en un plano de igualdad y respeto entre dos regímenes jurídicos que, en los hechos, han existido en nuestro país, apartándose de la lógica de subordinación de los sistemas jurídicos indígenas al sistema jurídico estatal. Asimismo, en principio, la aplicación de las normas comunitarias, no podrá considerarse una conducta criminosa que se deba sujetar a una investigación penal.

Es así que se busca fortalecer nuestro sistema actual de procuración e impartición de justicia, haciéndolo pertinente y pluricultural, y poniéndolo en consonancia con el reconocimiento de la pluriculturalidad existente en nuestro país.

6.8. Participación y representación de los pueblos indígenas en las instancias de decisión nacional, de las entidades federativas y municipales

Resulta necesario consolidar la democracia en nuestro país a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación, que permitan a los ciudadanos y ciudadanas de los pueblos indígenas influir en la adopción de decisiones de las esferas de competencia de los poderes estatales y en el ámbito municipal; reconocer otros mecanismos de participación que son inherentes a estos pueblos, puesto que los han practicado de manera ancestral o porque con ellos se implementan algunos de sus derechos reconocidos en los ámbitos estatal, nacional e internacional; así como generar espacios de representación política, que permitan a estos pueblos hacer escuchar sus aspiraciones y concretar sus propuestas en los órganos de decisión estatal, a los que hasta ahora no han tenido acceso como entidades colectivas.

Debe considerarse que el artículo 5 de la DNUDPI, establece que el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, debe entenderse sin perjuicio del derecho de participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado. A su vez el artículo 18 de dicho instrumento dispone que tienen derecho de participar en la toma de decisiones por conducto de representantes elegidos por los pueblos de conformidad con sus propios procedimientos.

El ejercicio del derecho de participación y representación tiene avances importantes en México. En el ámbito municipal/comunitario, se ha reconocido el derecho de elección de sus gobiernos locales de acuerdo a sus propios sistemas normativos; por ejemplo, en el estado de Oaxaca se ha desarrollado un marco normativo para este régimen electoral y en el estado de Morelos se reconoció la posibilidad de integrar "municipios indígenas" por lo cual se crearon cuatro municipios que, entre sus prerrogativas, tendrán la de elegir a sus autoridades municipales mediante sus "usos y costumbres".

Sin embargo, en comunidades y municipios de otras entida-

des, el ejercicio de este derecho, junto con el reconocimiento a sus propias formas de gobierno, ha tenido que ser garantizado por instancias jurisdiccionales. Esos han sido los casos de San Francisco Cherán, Michoacán; Ayutla de Los Libres, Guerrero y Oxchuc, Chiapas. De ahí la importancia de consolidar disposiciones que garanticen este derecho colectivo.

Por su parte, en la implementación de derechos de corte individual, el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado, sin restricción alguna, se establece en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que a la luz del artículo 1o. Constitucional, son de observancia obligatoria en nuestro país.

Al respecto, se considera que no es suficiente que los partidos políticos propongan candidatos de extracción indígena, ya que finalmente éstos quedan supeditados a sus planteamientos y programas. Habrá que recordar que hasta los años 80's del siglo pasado, los partidos políticos, sin excepción, contemplaban a los indígenas dentro del sector campesino, ignorando con ello sus diferencias culturales.

Respecto a la representación política, los avances son incipientes. En el año 2004 se conformaron 28 distritos electorales federales con mayoría de población indígena; posteriormente, en el año 2018 se estableció la obligatoriedad de postular candidatos indígenas por los partidos políticos en al menos 13 de ellos. Sus impactos, sin embargo, aunque importantes, son mínimos en tanto que no existe un mecanismo eficaz que permita la representación de los pueblos como sujetos colectivos. De igual manera, en otras instancias de toma de decisión (organismos autónomos, consejos consultivos y de gobierno) no hay mecanismos que garanticen esa participación, limitándose las acciones a un número reducido de cuotas en algunas entidades federativas.

Por esta razón, se considera necesario hacer expreso el derecho de participación y representación política de los pueblos indígenas, a través de representantes electos de acuerdo a sus sistemas normativos y sentar las bases del reconocimiento de los mecanismos para lograrlo tanto a nivel federal como en las

entidades federativas y en el ámbito municipal. Es necesario que dichos pueblos tengan una representación, fruto de sus propias formas colectivas de organización política y de gobierno.

Considerando lo anterior, se propone modificar la fracción III del apartado A del artículo 2o. Constitucional, para establecer que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, de acuerdo con sus normas y procedimientos, también incluya a los principios e instituciones de dichos pueblos y comunidades. Es importante señalar que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se modificó la redacción de dicho párrafo en la referencia a "mujeres y hombres", sustituyéndola por el concepto de "personas".

De igual manera, se propone adicionar una fracción IV al apartado A del artículo citado, para establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en la vida política, económica, social y cultural del país; así como tener representación política, de conformidad con sus sistemas normativos y especificidades culturales, garantizando la participación de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad y equidad. Asimismo, atendiendo a los resultados de las Asambleas citadas, se incluyó en la propuesta el concepto de "país", con la finalidad de puntualizar que es en este marco en el que se ejercerá el derecho de participación en los distinto ámbitos señalados; de igual manera, en la parte final se adiciona el concepto de "equidad", a la par del de "igualdad".

De igual manera, considerando los resultados de las Asambleas referidas, se modifica la redacción del primer párrafo de la citada fracción X, para establecer que en relación con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes en los ayuntamientos, además de observar el principio de "paridad de género", se deberá incluir el principio de "pluriculturalidad", garantizando la representación de todos los pueblos y comunidades que integren dichos municipios.

Asimismo, se propone modificar el párrafo segundo de la fracción VII del apartado citado, misma que se convierte en la

fracción X, para sustituir el concepto de "tradiciones y normas internas" por el de "sistemas normativos" y así establecer que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán los derechos de los municipios referidos en dicha fracción, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus sistemas normativos.

Por otra parte, se propone modificar la fracción II del artículo 35 Constitucional, para establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a postular y solicitar el registro de candidaturas de personas pertenecientes a dichos pueblos.

En el mismo sentido, se propone modificar la fracción IV del párrafo tercero del artículo 41 Constitucional, para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a postular candidaturas pertenecientes a dichos pueblos, garantizando la participación de las mujeres.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo segundo al apartado D de la fracción V del artículo 41 Constitucional, para establecer que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales garantizarán el respeto de los sistemas normativos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como la promoción e implementación de sus derechos político electorales, estableciendo las partidas presupuestales y los tiempos en los espacios de radio y televisión que correspondan. Debe destacarse que la redacción final de la propuesta que se realiza, principalmente en lo relativo a la inclusión de las comunidades afromexicanas, así como al presupuesto y tiempos en medios de comunicación, se elaboró considerando los resultados de las Asambleas multicitadas.

De igual manera, se propone adicionar una fracción VII al párrafo tercero del citado artículo 41 Constitucional, para reconocer los principios, normas, instituciones y mecanismos democráticos de los pueblos, municipios y comunidades indígenas y afromexicanas para la elección de sus autoridades y representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

En el artículo 50 Constitucional, se propone adicionar un párrafo segundo para establecer el deber de garantizar la representación política de los pueblos indígenas y afromexicano en las dos Cámaras del Congreso general, de conformidad con la composición multiétnica y pluricultural de la Nación y atendiendo a sus propios principios y procedimientos. Asimismo, se dispone que la ley reglamentaria correspondiente establecerá los mecanismos para hacer efectivo este derecho.

Esta forma de representación política, es acorde con el espíritu del Artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena del año 2001, que dio lugar a la redistritación electoral federal y debe entenderse como una acción afirmativa que permitirá la participación política de los pueblos en cuestión.

Se realiza esta afirmación ya que, en el marco de un Estado democrático, caracterizado por el pluralismo jurídico, es indispensable generar un modelo de representación que efectivamente asegure el ingreso de representantes indígenas y afromexicanos a las Cámaras del Congreso, por lo que es necesario contar con un mecanismo compensatorio que lo permita.

De igual manera, se propone adicionar una fracción X al párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional para establecer que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá garantizar los derechos político electorales de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes, en el marco del pluralismo jurídico.

Por otra parte, se propone adicionar un párrafo segundo a la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, para establecer que los municipios con presencia de comunidades indígenas y afromexicanas integrarán sus Ayuntamientos con representantes de éstas, quienes serán electos de conformidad con sus sistemas normativos y formas propias de elección. Es importante señalar que, como resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyó en esta propuesta a las comunidades afromexicanas.

Además, en la fracción XI que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, relativa a las comunidades indígenas

y afromexicanas, se propone en el inciso *b)* como una de sus facultades, la de nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y otras instancias regionales o estatales, de conformidad con sus sistemas normativos, reconociendo los aportes y la participación política de las mujeres.

En la misma fracción XI, se propone adicionar un párrafo segundo que reconozca a la asamblea general comunitaria u otras instituciones colectivas de decisión, como la autoridad máxima de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Lo anterior, considerando que para la sociedad indígena es sabido que la máxima autoridad de una comunidad es su asamblea, a través de la cual elijen a sus autoridades, se toman las decisiones que tendrán que ejecutar las mismas y se fiscaliza el uso de los recursos públicos, entre otras facultades. En ella participan los ciudadanos y ciudadanas que la misma determina, quienes deben estar en cumplimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones comunitarias.

Aunque existe una gran diversidad de formas y procedimientos para su realización, la asamblea constituye el espacio de diálogo y reflexión para la construcción de acuerdos y consensos, bajo la convocatoria y conducción de las autoridades comunitarias, en su caso, tratándose de asuntos político electorales, de una mesa de debates, integrada por ciudadanos y ciudadanas electas en la misma. Los acuerdos emanados en dicha instancia, tienen carácter obligatorio para todos los habitantes de la comunidad o municipio, siendo ejecutados y garantes de su cumplimiento, las autoridades comunitarias y municipales, conforme a sus sistemas normativos propios.

En el mismo sentido, en la fracción XII que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, relativa a las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, se propone en el inciso *e)* que parte de su objeto sea la participación en las instancias estatales y federales.

Por otra parte, se propone adicionar un párrafo cuarto a la fracción II del párrafo segundo del artículo 116 Constitucional, para establecer que en las legislaturas de los Estados se garantizará la representación política de los pueblos indígenas y

afromexicanos, atendiendo a la composición multiétnica y pluricultural correspondiente, así como a sus propios principios y mecanismos democráticos. De igual manera, se destaca que, como resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyó en esta propuesta a los pueblos afromexicanos.

En el mismo artículo 116 Constitucional, en el inciso *a)* de la fracción IV del párrafo segundo, se propone adicionar un párrafo segundo, para establecer que se reconocen los principios y mecanismos democráticos de elección de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en los municipios y en las legislaturas locales.

Al respecto, es importante resaltar que se propone modificar el inciso *c)* de la citada fracción IV, para establecer que las autoridades electorales y jurisdiccionales competentes, tratándose de dichos pueblos y comunidades, observarán los principios de pluriculturalidad, pluralismo jurídico y libre determinación.

6.9. Consulta libre, previa e informada

Si bien el derecho a la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe no está reconocido expresamente en la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Electorales han ordenado realizar consultas libres, previas, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe a comunidades indígenas, aplicando directamente las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI.

El Convenio 169 de la OIT, es el primer instrumento internacional que establece el derecho de estos pueblos a la consulta, "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", mismas que "deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas", (artículo 6 numerales 1 inciso *a)* y 2); asimismo, regula otras disposiciones particulares al respecto, en los artículos 7 numerales 1 y 3; 15 numeral 2; 16 numeral 2; 17 numerales 2 y 3; 22 numeral 3 y 28 numeral 1.

Por su parte, la DNUDPI en su artículo 19 establece que

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, en sus artículos 10, 11, 15, 17, 28, 29, 30, 32, 36 y 38, establece otras disposiciones particulares al respecto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su sentencia dictada el 27 de junio del 2012, al resolver el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, señaló que el deber de realizar consultas también deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos y deben realizarse desde las primeras etapas de elaboración de la medida propuesta. Al respecto, dicha Corte determinó:

> 166. La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los

> pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1) [...]
>
> 167. Puesto que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes. En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que haga con terceros privados o en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes.

Si bien la comunidad internacional realiza un mayor énfasis cuando se trata de temas relativos a las tierras y territorios, no se puede dejar de observar que también este derecho se hace extensivo a otro tipo de medidas, destacando que debe ser siempre de manera previa antes de iniciar a ejecutar la medida, tal y como se señala en el documento "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos", de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 30 de diciembre de 2009,[61] a saber:

> 273. Los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas

[61] https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf.

a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que "los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos", teniendo en cuenta que esta consulta debe "estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado", según se dispone en el convenio169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *La consulta y el consentimiento no se limitan a asuntos que afecten los derechos de propiedad indígenas, sino que también son aplicables a otras acciones administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas.*

276. *El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones.* El Estado debe respetar, proteger y promover las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas y tribales, por ser éstas un componente intrínseco de la identidad cultural de las personas que conforman tales pueblos. La obligación estatal de desarrollar procesos de consulta respecto de decisiones que afecten al territorio se vincula directamente, así, a la obligación estatal de adoptar medidas especiales para proteger el derecho la identidad cultural, basado en una forma de vida intrínsecamente ligada al territorio.

Con mayor profundidad, la propia Corte IDH hace referencia a los derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la sentencia emitida el 28 de noviembre de 2007, en el caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, en los siguientes términos:

134. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación

constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

135. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación,

> no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis.

La obligatoriedad de las disposiciones internacionales y de la jurisprudencia de la Corte IDH, han sido establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que

> El Estado Mexicano se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999.[62]

Por otro lado, el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas –ahora Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas–, Dr. James Anaya, en su "Informe al Consejo de Derechos Humanos del año 2009",[63] señaló que el derecho a la consulta no sólo está previsto en los instrumentos internacionales de derechos indígenas, sino es un principio internacional derivado de los instrumentos de derechos humanos en general. De igual forma, manifestó que este derecho se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a la libre determinación, a la integridad cultural, a la igualdad, a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, entre otros.

Asimismo, el Relator, en su informe de fecha 6 de julio del 2012,[64] resalta que los principios de consulta y consentimiento libre, previo e informado, representan conjuntamente una nor-

[62] Tesis 1ª XIII/2012; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 650.

[63] Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas D. James Anaya, al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/12/34 Párrafos 40, 41 y 42.

[64] Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. A/HRC/21/47, 6 de julio del 2012.

ma especial para la protección y ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, y como un medio para garantizar su observancia. Estos derechos, entre otros, incluyen los derechos de propiedad, la cultura, religión, salud, bienestar físico y material, sus propias prioridades de desarrollo, incluida la explotación de los recursos o bienes naturales, como parte de su derecho fundamental a la libre determinación, señalándolos en los párrafos 49, 50 y 51 del citado informe.

Del mismo modo, se considera una de las recomendaciones de la Sra. Victoria Tauli Corpuz, Ex Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su Informe sobre su visita a México, señala que

> Cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas debe ser previa y se debe proporcionarles información adecuada sobre los impactos sociales, ambientales y culturales de dichos proyectos, y posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios. No debe procederse sin que se hayan implementado dichas garantías y se haya obtenido su consentimiento libre, previo e informado. Los pueblos indígenas cuyos derechos hayan sido vulnerados por dichos proyectos deben obtener justicia y una reparación integral.

Las recomendaciones y acuerdos del Sistema de Naciones Unidas, son orientadoras y fundamentan el contenido y alcance de las normas relativas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

Hasta hoy, se han realizado un buen número de consultas, tanto respecto a proyectos de desarrollo como a medidas legislativas que han abierto el debate sobre la idoneidad de su procedimiento, principios y formas de implementación, con miras a garantizar plenamente los derechos sustantivos que subyacen en cada proceso consultivo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado a través de sus tesis de jurisprudencia: 2a. XXIX/2016 (10a.) y XXVII.3o.20 CS (10a.) que de conformidad con los estándares internacionales, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función

de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los pueblos indígenas, por lo que se deberá analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: *a)* previa al acto; *b)* culturalmente adecuada; *c)* informada, y *d)* de buena fe; ya que la dimensión y relevancia del derecho, respecto de medidas administrativas o legislativas de impacto significativo sobre el entorno de los grupos mencionados, se erigen también como un mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos, con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación, así como los demás culturales y patrimoniales.

De esta manera, el derecho a la consulta se ha configurado como el medio efectivo para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, se trata de un derecho "bisagra" pues es un derecho procedimental que permite acceder al ejercicio de derechos sustantivos. Así, frente a cualquier proyecto de desarrollo o frente a la necesidad de adoptar cualquier medida legislativa susceptible de afectarles, se debe activar el derecho de consulta.

El gran reto es que las consultas sean procesos de diálogo constructivo de los pueblos con el Estado, a fin de alcanzar acuerdos que garanticen cada uno de sus derechos fundamentales (territorio, sistemas normativos, derechos políticos electorales, de participación y representación, entre otros) y, en casos específicos, alcanzar su consentimiento antes de implementar las medidas sometidas a consulta.

Lo anterior, bajo la necesidad de establecer, en términos de lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los casos en que se debe consultar a los pueblos indígenas cuando exista un impacto significativo en su vida y entorno, tal como se establece en la tesis jurisprudencial XXVII/2016; cuestión que debe interpretarse en concordancia con la jurisprudencia de la CoIDH emitida en el caso Saramaka vs Surinam, en la que establece la necesidad de obtener el consentimiento en los casos en que exista impacto significativo en la vida de las comunidades.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que con fecha 10 de junio

de 2020, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia en el amparo en revisión 1144/2019, mediante la cual concedió el amparo, para el efecto de que el Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y/o Cámara de Senadores, inicie el proceso legislativo correspondiente a la brevedad posible y de manera prioritaria, además de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que puedan opinar en la elaboración de la Ley que Reglamenta la Consulta Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Afromexicano y Equiparables, en la que se tome en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que con ello se garantice la calidad democrática de su decisión, así como tomar en cuenta los parámetros establecidos al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad que se refieren a la consulta indígena, en especial la 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020.

Con base en lo anteriormente expuesto, se propone adicionar una fracción XIII al apartado A del artículo 2o. Constitucional, para establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento. Al respecto, debe precisarse que considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluyeron los conceptos de "culturalmente adecuada y de buena fe", en relación al derecho a la consulta, precisando además que este derecho se deberá implementar "antes de adoptar y aplicar" las medidas señaladas.

Asimismo, se propone instituir en dicha fracción que los procesos de consulta contarán con la participación plena y efectiva de los pueblos interesados y se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución y en las normas in-

ternacionales en la materia. De igual manera, debe señalarse que como resultado de las Asambleas citadas, se consideró en este párrafo la referencia a la participación plena y efectiva de los pueblos interesados y el concepto de "normas", en la parte final.

Considerando este derecho de los pueblos y comunidades indígenas, se considera establecer, en la fracción X que se propone adicionar al apartado B del artículo 2o. Constitucional, la obligación del Estado, a través de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado, garantizando la participación plena de las mujeres, en condiciones de igualdad.

Asimismo, se propone establecer en un párrafo segundo de dicha fracción, que el Estado deberá realizar estudios previos para evaluar el impacto social, cultural y ambiental de dichas medidas, así como respecto de los derechos de los pueblos interesados, con su participación plena y efectiva. Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la participación justa y equitativa de los beneficios. Debe señalarse que, de igual manera, como resultado de las Asambleas citadas, se incluye en este apartado el concepto de estudios "previos" y que la realización de dichos estudios también se hará en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

En el mismo sentido, se propone adicionar una fracción XXXII al artículo 73 Constitucional, para establecer que el Congreso de la Unión tiene facultad para realizar procesos de consulta libre, previa e informada, y culturalmente apropiada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean susceptibles de afectarles.

De esta manera, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y afromexicano, vendrá a constituir la vía en la que se manifiesten las inconformidades, se reflexionen las características de los proyectos o medidas

legislativas y se adopten las decisiones que correspondan, generando un clima de gobernabilidad y sentando las bases para garantizar las inversiones.

6.10. Patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual colectiva

Conforme a la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la Unesco, cultura es

> el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.[65]

Conforme al artículo 2 numeral 1 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco, se entiende por

> patrimonio cultural inmaterial, los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes– en las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio [...] que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las

[65] Esta definición fue tomada conforme a las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (Mondiacult, México, 1982), de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (Nuestra Diversidad Creativa, 1995) y de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998), en el que se señaló que, cultura es "el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden".

comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad.

Asimismo, la comunidad internacional ha reconocido, a partir del párrafo 12 del preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la estrecha y tradicional dependencia que tienen los pueblos indígenas con sus recursos biológicos y la particular contribución de sus conocimientos tradicionales para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (dos de los objetivos fundamentales del CDB, por lo cual, en su artículo 8 inciso *j)* establece que cada Parte Contratante del Convenio,

> Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios

> derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

En este sentido, el Foro Permanente de la ONU, en su 18° periodo de sesiones, definió, en relación con los conocimientos tradicionales que

> se refiere a acervos y sistemas complejos de conocimientos, pericia, prácticas y manifestaciones mantenidos y desarrollados por los pueblos indígenas de todo el planeta a partir de una vasta experiencia e interacción con el entorno natural y transmitidos por vía oral de generación en generación;[66] sus conocimientos tradicionales son además pertinentes para la cría y la producción de animales como se señala en la Declaración de Interlaken sobre los Recursos Zoogenéticos.[67]

Por su parte, el patrimonio cultural indígena, en términos del artículo 31, numeral 1 de la DNUDPI, comprende "los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas".

Respecto de los cuales, esta misma disposición establece que

> Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas. [...] También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales".

De igual manera, el artículo XXVIII de la DADIN establece que

---

66 Documento E/C.19/2019/5, párr.3, haciendo referencia a *State of the World's Indigenous Peoples*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 09.VI.13), pág. 64.

67 FAO, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, *Plan de Acción Mundial sobre los Recursos Zoogenéticos y la Declaración de Interlaken*, párr.12, Roma, 2007, disponible en http://www.fao.org/3/a1404s/a1404s00.pdf.

> 2. La propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas comprende, *inter alia*, los conocimientos y expresiones culturales tradicionales entre los cuales se encuentran los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, los diseños y procedimientos ancestrales, las manifestaciones culturales, artísticas, espirituales, tecnológicas y científicas, el patrimonio cultural material e inmaterial, así como los conocimientos y desarrollos propios relacionados con la biodiversidad y la utilidad y cualidades de semillas, las plantas medicinales, la flora y la fauna. 3. Los Estados, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, adoptarán las medidas necesarias para que los acuerdos y regímenes nacionales o internacionales provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural y la propiedad intelectual asociada a dicho patrimonio de los pueblos indígenas. En la adopción de estas medidas, se realizarán consultas encaminadas a obtener el consentimiento libre, previo, e informado de los pueblos indígenas".

Bajo estas consideraciones, la concepción de la cultura no se reduce a su aspecto meramente folclórico, como tradicionalmente se acepta y se pondera en relación con la cultura indígena; asimismo, se aparta de la limitada visión de cultura como nivel de instrucción e incluso, como nivel de conocimiento de la cultura occidental dominante.

Esta situación ha sido descrita con particular claridad y contundencia, por quien fuera la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en el estudio denominado, "Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas", que concluye:

> Los pueblos indígenas han sido especialmente vulnerables a la pérdida de su patrimonio como entidades diferentes. Como por lo general los gobiernos los consideran "atrasados", han sido objeto de políticas agresivas de asimilación cultural. Con frecuencia sus artes y conocimientos no se consideraron como tesoros mundiales, sino que simplemente se destruyeron durante el proceso de colonización. A menudo se dio más valor a sus cuerpos que a su cultura, que fue coleccionada por museos. El turismo, una creciente demanda de

> arte "primitivo" por los consumidores y el desarrollo de la biotecnología amenazan ahora la capacidad de los pueblos indígenas para proteger lo que queda de su patrimonio.[68]

Como se ha dicho, frente a esta dramática situación, se debe consolidar una nueva concepción de cultura, integrada por elementos objetivos y subjetivos que una sociedad determinada crea, recrea, adapta o desarrolla para satisfacer sus necesidades fundamentales y, en consecuencia, todos estos elementos son indispensables para gozar de plena libertad, igualdad, dignidad y desarrollo; es decir, los derechos fundamentales no pueden colmarse plenamente si se hace fuera de la cultura o sin la pertinencia cultural.

En este sentido, el derecho a la diferencia, no sólo implica la posibilidad de ser diferente, sino sobre todo, el derecho de expresar o ejercer los aspectos que ésta conlleva. Esta exigencia nos conduce a plantear que, para el ejercicio de los derechos consagrados en nuestra Constitución, se requiere que la norma constitucional, reglamentaria y las instituciones, sean acordes a la cultura e identidad de los pueblos indígenas y afromexicano; con ello, el derecho a la salud, a la educación, a los medios de comunicación, a la justicia, entre otros, sólo serán eficaces, si atienden la especificidad cultural indígena. Dicho de otro modo, no basta que se reconozcan y se establezcan los derechos, sino es indispensable establecer los medios para ejercerlos plenamente.

Es por ello, que el reconocimiento y protección del patrimonio cultural, así como de los derechos de propiedad intelectual que deriven de él, son uno de los grandes pendientes del Estado mexicano con los pueblos indígenas. En la actualidad no se cuenta con un reconocimiento adecuado, ni con los elementos legales que permitan ese reconocimiento y protección, de ello surge la necesidad de que en la reforma constitucional se generen las condiciones pertinentes para proteger ese patrimonio y la propiedad intelectual.

Frente al vacío constitucional y legal en este tema, se han

[68] El estudio de referencia puede ser consultado en http://www.corteidh.or.cr/tablas/r912.pdf.

incrementado los casos de plagio de los diseños indígenas, asimismo, se han denunciado casos de biopiratería y apropiación de propiedades curativas de plantas.

Por ello, es urgente una base constitucional que reconozca y ordene proteger estos derechos. Se ha reflexionado sobre el derecho a proteger, revitalizar y transmitir su patrimonio cultural material e inmaterial, así como todos aquellos elementos que conformen la identidad de los pueblos indígenas. Asimismo, sobre el reconocimiento de la propiedad intelectual colectiva respecto del patrimonio cultural material e inmaterial y la necesidad de contar con una ley reglamentaria que establezca los mecanismos encaminados a sancionar el abuso o uso sin consentimiento de dichos elementos culturales.

En ese sentido, en el contexto estatal, y en términos del artículo 2 de la Declaración de la Unesco, se pretende establecer bases sólidas del pluralismo cultural que "constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural", puesto que, "Inseparable de su contexto democrático, el pluralismo cultural es propio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública".

Asimismo, materializa lo establecido en la Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional (Unesco, 1966), donde se afirma: "toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos" y que, "todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura", concluyendo que "Todo ello indica que los pueblos tienen derechos colectivos a la integridad cultural, incluido el derecho a definir, interpretar y determinar el carácter de los futuros cambios de sus culturas".

En este sentido, se considera modificar la fracción IV del apartado A del artículo 2o. Constitucional, para convertirse en la fracción V y establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar, proteger, controlar y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. De igual manera, se reconoce su propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio.

En el mismo sentido, se propone establecer en un párrafo

segundo de dicha fracción V, que se reconocen como lenguas nacionales a las lenguas indígenas y el español, las cuales tendrán la misma validez en términos de la ley. Asimismo, se establece que las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico de los pueblos indígenas, y son un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la Nación, por lo que el Estado promoverá su uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión. Posteriormente, en la parte final de dicho párrafo se establece la obligación del Estado de promover una política lingüística multilingüe, que propicie que las lenguas indígenas alternen en igualdad con el español en todos los espacios públicos y privados.

En atención a lo anterior, se propone adicionar una fracción II al apartado B de dicho artículo 2o. Constitucional, para establecer la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

Es importante señalar que se adoptan los conceptos de patrimonio cultural material e inmaterial y propiedad intelectual, resaltando su carácter colectivo, mismo que, cuando así corresponda, impida que la creación, elaboración o difusión se atribuya a un individuo en particular o, en algunos casos, a una comunidad específica. Asimismo, se adoptan estos conceptos, a fin de hacer uso de su característica de ser oponibles contra terceros, de tal forma que se puedan salvaguardar los elementos que los integran, respecto de intereses ajenos a dichas comunidades y frente al saqueo y la creciente comercialización.

Al respecto, la ONU,[69] registra que en estos últimos años, los pueblos indígenas han manifestado su preocupación por la propiedad intelectual sobre su patrimonio, en diversas declaraciones internacionales, entre ellas la Declaración de Manila (1988), la Declaración de Kari Oca (1992), la Declaración de Mataatua (1993) y la Declaración de las mujeres indígenas en Beijing (1995). Esta preocupación se manifestó también en las declaraciones finales del órgano coordinador de los pueblos

[69] Folleto No. 12 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet12sp.pdf.

indígenas de la cuenca del Amazonas (1994) y en la Consulta Regional del Pacífico Sur sobre los conocimientos y los derechos de propiedad Intelectual de los pueblos indígenas (1995).

Son estos conceptos, en especial el de propiedad intelectual, indispensables frente al vacío legal existente.

En efecto, a nivel federal se cuenta con la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Propiedad Industrial. La primera, tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación; protección de los derechos de los autores, de los artistas, intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas, así como otros derechos de propiedad intelectual. Para esta Ley, el autor es el único, primigenio y perpetuo titular, en relación con las obras de su creación, y le corresponde el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras o de autorizar a otros, su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites que establece la misma.

Por su parte, la Ley de Propiedad Industrial protege figuras como: patentes, marcas, secreto industrial, modelos de utilidad, avisos comerciales; así como la denominación de origen;[70] a esta última figura se han acogido algunos productores y artesanos indígenas. Esta legislación otorga a sus inventores, el derecho exclusivo para su explotación en su provecho, teniendo que tramitar el registro y protección de estos derechos ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

Como se puede observar, estas disposiciones no atienden ni regulan la propiedad intelectual colectiva que demandan los pueblos indígenas y afromexicano. De ahí la importancia de establecer en nuestra Constitución, la propiedad intelectual colectiva *sui generis*, atendiendo las recomendaciones de diversos organismos internacionales, en especial, las formuladas por la Relatora Érica-Irene A. Daes, en el estudio titulado "La Soberanía permanente de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales", en el que expresa la necesidad de:

[70] Se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos. Artículo 156 de la Ley de Propiedad Industrial.

> Elaborar y promover tipos *sui generis* de propiedad: colectiva, inalienable, indivisible, inembargable, imprescriptible, aplicando el bagaje de principios y experiencias desarrolladas en la defensa de tierras y recursos. En el entendido de que se trata de resguardar derechos soberanos. Ello pasa por destacar la centralidad del principio de la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos, un asunto crucial de la autodeterminación de los pueblos indígenas.[71]

Esta Iniciativa pone a nuestro país a la par de otras experiencias en América Latina, como es el caso de la Ley No. 20 sobre el "Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas", adoptada el 26 de junio de 2000, por la República de Panamá, que conforme a su artículo 1, establece:

> Esta Ley tiene como finalidad proteger los derechos colectivos de propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, tales como invenciones, modelos, dibujos y diseños, innovaciones contenidas en las imágenes, figuras, símbolos, gráficos, petroglifos y otros detalles; además, los elementos culturales de su historia, música, arte y expresiones artísticas tradicionales, susceptibles de un uso comercial, a través de un sistema especial de registro, promoción y comercialización de sus derechos, a fin de resaltar los valores socioculturales de las culturas indígenas y hacerles justicia social.

Asimismo, se tiene el caso del Perú que cuenta con la Ley N° 28216, la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas y cuyo objeto es otorgar protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.[72]

---

[71] Daes, Erica-Irene: "La Soberanía permanente de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales". E/CN.4/Sub.2/2004/30, Ginebra, 13 de Julio de 2004.

[72] http://www.wipo.int/wipolex/es/results.jsp?countries=PE&cat_id=18.

6.11. Educación comunitaria, indígena e intercultural

En una sociedad multicultural, las personas deben desarrollar habilidades para generar convivencia entre miembros de distintos pueblos, la cual debe basarse en el respeto, la comprensión y el mutuo conocimiento. Esta perspectiva es diferente al fin de la política integracionista que buscaba la asimilación de los pueblos indígenas a una cultura nacional homogénea. Por lo cual, dicha perspectiva enriquecerá la diversidad de la Nación al ser igualmente reconocidos los orígenes históricos de los pueblos indígenas y afromexicano, y sus saberes ancestrales.

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública y durante todo el siglo XX, se implementaron modelos educativos que impusieron una visión homogénea de nación, con una sola lengua y una sola cultura para todos los mexicanos. Diferentes gobiernos enfatizaron la idea de que la diversidad cultural y lingüística de la nación, constituía un obstáculo para el desarrollo del país; para ello implementaron una política de castellanización compulsiva, prohibiendo el uso de las lenguas originarias en el ámbito escolar y en la vida pública, por considerarlas simples dialectos atrasados y carentes de valor para la formación de los alumnos y ciudadanos de la sociedad nacional en su conjunto.[73]

Según el Foro Permanente, algunos estudios señalan que "enseñar a los niños conocimientos indígenas de maneras tradicionales permite conservar la cultura de las comunidades, reduce la tasa de deserción escolar, ayuda a solucionar problemas de disciplina y favorece el crecimiento económico".[74]

Las escuelas multiculturales y plurilingües son una opción para todos los mexicanos y no sólo deben ser pensadas para los indígenas o afromexicanos. Así lo establece la reciente reforma educativa que incorpora al artículo 3° Constitucional, los prin-

[73] Memoria de los Foros de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los Pueblos Originarios de Chihuahua, Sonora y Sinaloa. CGEIB, 2006.

[74] Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, 18° Periodo de sesiones, Documento: E/C.19/2019/5, párr. 24, en referencia a Jorgen Klein, "Indigenous knowledge and education: the case of the Nama people in Namibia", *Education as Change*, vol. 15, núm. 1 (2011).

cipios de pluriculturalidad y plurilingüismo, con la perspectiva de que trascienda a todo el sistema educativo para su enriquecimiento.

La educación indígena intercultural y plurilingüe, por su parte, debe propiciar la revitalización de los elementos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas de México y reconocer de una mejor manera la pluriculturalidad, tal como se encuentra establecida en el artículo 2o. de la Constitución Federal. Asimismo, debe contribuir a sentar las bases para que los pueblos indígenas y afromexicano conozcan e investiguen sobre sus orígenes y pasados históricos.

También es fundamental reconocer y sentar las bases para la educación comunitaria e indígena, lo que permitirá armonizar nuestra Constitución con los instrumentos internacionales en la materia.

Al respecto, existen diversas iniciativas de educación comunitaria que imparten los saberes indígenas a partir de sus estructuras de pensamiento y totalmente en lengua propia, estas escuelas permiten formar sujetos adaptados plenamente a la cultura indígena, capacitados para relacionarse con el resto de la sociedad y aptos para desarrollar lógicas y saberes con raíz ancestral.

Este tipo de educación se encuentra protegida por los artículos 14 y 27 del Convenio 169 de la OIT y el 14 de la DNUDPI.

El artículo 27 del Convenio 169 de OIT, que dispone:

> 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.
>
> 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
>
> 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Por su parte, el artículo 14 numeral 1 de la DNUDPI establece: "Los Pueblos Indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje".

Además, el artículo XV de la DADIN dispone que:

> 5. Los Estados promoverán relaciones interculturales armónicas, asegurando en los sistemas educativos estatales currícula con contenidos que reflejen la naturaleza pluricultural y multilingüe de sus

sociedades y que impulsen el respeto y el conocimiento de las diversas culturas indígenas. Los Estados, en conjunto con los pueblos indígenas, impulsarán la educación intercultural que refleje las cosmovisiones, historias, lenguas, conocimientos, valores, culturas, prácticas y formas de vida de dichos pueblos.

En la presente Iniciativa, se plantea desarrollar estas disposiciones, a través del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y afromexicano, a implementar sistemas y modelos educativos propios, de conformidad con sus características y necesidades; así como el derecho a la educación con perspectiva intercultural para todos, misma que promueva el conocimiento, respeto y valoración de la diversidad cultural y lingüística del Estado.

Con base en lo anterior, se propone adicionar una fracción VI al apartado A del artículo 2o. Constitucional, para reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en todos los niveles conforme a sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje, los cuales tendrán el reconocimiento y apoyo del Estado. Debe precisarse que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se establece en la propuesta que la educación señalada en esta propuesta, deberá ser impartida "en todos los niveles".

De igual manera, se propone modificar la fracción II del apartado B del artículo 2o. Constitucional, la cual se convertirá en la fracción III, para establecer la obligación del Estado, en primer lugar, de garantizar y fortalecer la educación indígena, intercultural y plurilingüe; la alfabetización, el ingreso y la conclusión de la educación básica, media superior y superior, gratuita, integral y con pertinencia; la formación de profesionales indígenas, así como crear las condiciones para la implementación de una educación comunitaria. En dicho párrafo, se mantiene la redacción relativa a establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Asimismo, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se establece en este párrafo que la educación será "gratuita", además de las características que se señalan.

En un segundo párrafo de dicha fracción, se propone establecer la obligación estatal de definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos e impartan la educación en sus propias lenguas en todos los niveles, en concordancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con dichos pueblos.

En un párrafo tercero, se propone instituir la obligación estatal de garantizar y promover la educación intercultural plurilingüe como eje transversal en todo el sistema educativo nacional.

Asimismo, en un párrafo cuarto, se propone estatuir la obligación de garantizar y promover el uso y desarrollo de los sistemas de conocimientos y las lenguas de los pueblos indígenas, como materia de estudio y medio de instrucción en el sistema educativo nacional.

Finalmente, en un párrafo quinto de dicha fracción, se propone establecer la obligación del Estado de impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación, así como, promover una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo, en el conjunto de la sociedad. Es importante precisar que, la parte final de este párrafo considera los resultados de las Asambleas citadas anteriormente.

Las propuestas referidas, consideran principalmente el momento histórico que vive nuestro país, de suma trascendencia para que la política educativa estatal asuma el compromiso de impulsar la construcción del rostro plural de la Nación, con el fin de construir y posibilitar un nuevo marco jurídico que establezca las bases para poder determinar una educación donde las necesidades y demandas de los pueblos indígenas y afromexicano, sean satisfechas.

6.12. Salud y medicina tradicional

La salud es un derecho garantizado a todas las personas en nuestra Constitución, sin embargo, tratándose de pueblos y comunidades indígenas, el ejercicio pleno de este derecho exige que se realice con pertinencia cultural, considerando la articulación con la medicina tradicional y los médicos que la ejercen.

Al respecto, existen aspectos centrales que requieren atención específica. En primer término, el derecho a la salud al nivel más alto posible, atendiendo a que, por la marginación en la que se encuentran las comunidades, sólo se ven beneficiadas por servicios de salud públicos con deficiente calidad; otro aspecto tiene que ver con el acceso a la salud, lo que implica la presencia de intérpretes y traductores, así como el establecimiento de un sistema de salud intercultural; finalmente, pero no menos importante, se debe reconocer la medicina tradicional,[75] como una expresión de la autonomía y como elemento central en la atención de la salud de los pueblos indígenas y afromexicano.

Estas tres dimensiones se desprenden de lo establecido por

[75] La Organización Mundial para la Salud ha definido a la Medicina Tradicional como "Una firme amalgama de práctica médica activa y experiencia ancestral y como la suma de todos los conocimientos teóricos y prácticos explicables o no, utilizados para diagnóstico, prevención y supresión de trastornos físicos, mentales o sociales, basado exclusivamente en la experiencia y la observación transmitidos verbalmente o por escrito de una generación a otra". (Informe de la Asamblea Mundial de Salud 1977).

los artículos 24 y 25 del Convenio 169 de la OIT; 21 y 24 de la DNUDPI y XVIII de la DADIN, así como la iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de América de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)[76] y la Estrategia de la OMS sobre medicina tradicional 2014-2023.

El artículo 24.1 de la DNUDPI, sobre este tema señala:

> Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

Bajo este contexto, la Reforma Constitucional propone que el acceso efectivo a este derecho, debe realizarse mediante el uso de su medicina tradicional, a través de sus médicos e impulsando modelos de salud que impliquen un enfoque intercultural, en donde se atienda con pertinencia cultural y permita abordar los problemas considerando sus cosmovisiones, así como el derecho inherente a la salud, la nutrición y la alimentación, por lo que garantizar el derecho a las mismas con pertinencia cultural, permitirá cerrar brechas de desarrollo físico de las personas indígenas y afromexicanas.

Considerando lo anterior, se propone adicionar una fracción VII al apartado A del artículo 2o. Constitucional, para reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional y la partería. De igual manera, en dicha fracción se reconoce a las personas que la ejercen, así como los saberes, prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas y hongos medicinales, minerales, animales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital, entre otros. Debe precisarse que, considerando los resultados

[76] "Resolución 2. Instar a los Gobiernos Miembros a que "d). Promuevan la transformación de los sistemas de salud y apoyen el desarrollo de modelos alternativos de atención de la población indígena, dentro de la estrategia de los SILOS, incluyendo la medicina tradicional y la investigación sobre su calidad y seguridad" Resolución V. "Salud de los Pueblos Indígenas" Aprobada por la XXXVII Reunión del Consejo Directivo del Comité de Planificación y Programación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), celebrado en Winnipeg, Canadá, abril de 1993.

de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluye el concepto de "hongos" en la referencia a "plantas medicinales".

Atendiendo al reconocimiento de este derecho de los pueblos y comunidades indígenas, se propone modificar la fracción III del apartado B del artículo 2o. Constitucional, misma que se convertirá en la fracción IV, para establecer la obligación del Estado de asegurar el acceso efectivo y al nivel más alto posible del derecho a la salud y la seguridad social, mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional y el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural, que incluya la formación de profesionales de la salud y servicios de interpretación y traducción a las personas indígenas. De igual manera, debe destacarse que con base en los resultados de las Asambleas citadas, en este párrafo se incluye la obligación del Estado de asegurar el acceso a "la seguridad social".

En un párrafo segundo de dicha fracción, se propone establecer la obligación estatal de garantizar el reconocimiento, respeto, fortalecimiento y promoción de la medicina tradicional indígena y la partería, evitando cualquier tipo de discriminación. Así como establecer programas de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura para su ejercicio, investigación y fortalecimiento integral. Asimismo, como resultado de las Asambleas señaladas anteriormente, se incluye en este párrafo el concepto de "respeto" y "partería", así como la obligación de evitar cualquier tipo de discriminación al respecto.

Finalmente, en un párrafo tercero de la misma fracción, se propone establecer que será obligación del Estado, garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición con pertinencia cultural, en especial para la población infantil.

El reconocimiento y fortalecimiento de la medicina tradicional, tiene especial relevancia, dado que se trata de un sistema de conocimientos y saberes ancestrales de los pueblos indígenas, que se encuentra sometido a una doble y contradictoria amenaza, cuyo rápido avance lo coloca en riesgo de una pérdida definitiva.

La primera, la constituye el proceso de discriminación, devaluación cultural y hasta persecución, a que ha estado sometido por parte de la medicina occidental, que descalifica a este sis-

tema terapéutico; misma que ha llegado a interiorizarse entre las propias comunidades indígenas, quienes comienzan hoy día a dejar de buscar las formas tradicionales de tratamiento, solicitando en cambio, el acceso al sistema oficial.[77]

El segundo, es el cada vez más acelerado proceso de sustracción de los saberes indígenas ancestrales, respecto al uso medicinal de la biodiversidad, por parte de intereses ajenos a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con el objeto de patentar y controlar –con fines de lucro– los recursos biogenéticos y los principios activos de plantas medicinales, patrimonio de dichos pueblos.

En suma, con la presente Iniciativa se busca garantizar la coexistencia armónica, en un plano de igualdad y respeto, de dos sistemas de salud que, en los hechos, han existido en nuestro país, apartándose de la lógica de subordinación de la medicina tradicional al sistema estatal de salud.

6.13. Comunicación indígena, comunitaria e intercultural

En una sociedad donde los medios de comunicación han tenido un auge e influencia considerable en la definición de las relaciones sociales y construcción de nuevos paradigmas en valores y formas de organización, es indispensable contar con medios de comunicación propios, a la par que los restantes medios de comunicación garanticen la difusión de las culturas, realidades y principios de una sociedad pluricultural.

Durante los últimos años, se han desarrollado una gran cantidad de procesos de comunicación comunitaria, impulsados por autoridades, ciudadanas y ciudadanos, y organizaciones indígenas, quienes han concebido y mostrado que los medios de comunicación son una herramienta fundamental para fortalecer, potenciar y desarrollar los distintos aspectos de la cultura, además de implicar una ventana para conocer otras realidades, difundir sus derechos, mostrar la importancia de la vida

[77] Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe sobre el 17º periodo de sesiones, Documentos: E/2018/43-E/C.19/2018/11, párr. 49-51.

comunitaria y como un ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Producto de esta experiencia, actualmente se cuenta con diversas radios comunitarias en muchas partes de nuestro país; innumerables producciones audiovisuales que han obtenido reconocimientos en festivales locales, nacionales e internacionales; páginas electrónicas y experiencias de telefonía celular comunitaria.

A pesar que desde 2001, se estableció en el apartado B, fracción VI del artículo 2o. de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos indígenas a adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, hasta hoy, estas iniciativas de comunicación indígena se han establecido y están operando, con sus propios recursos, en algunos casos con limitados apoyos de autoridades municipales o de la sociedad civil. De igual forma, no existen las bases ni las condiciones para que accedan al disfrute pleno de los avances científicos y tecnológicos; por ello, se requiere desarrollar las disposiciones constitucionales y convencionales sobre la materia, a fin de consolidar su existencia.

En particular, se ha analizado lo dispuesto en los artículos 2o. apartado B, fracción VI, y 28 de la Constitución Federal, concretamente lo relativo a las reformas en materia de telecomunicaciones, establecidas en este último precepto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2013, mismos que expresamente disponen:

Artículo 2o...

A...

B. La Federación, los Estados y los Municipios [...] 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 ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. a la V...

VI. ... Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de

comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Artículo 28...

...

...Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2°, 3°, 6° y 7° de esta Constitución...

Al respecto, el artículo 16 de la DNUDPI dispone lo siguiente:

Artículo 16.-

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los

medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

De conformidad con estas disposiciones y atendiendo el pacto federal, corresponde a la Federación la administración del espectro radioeléctrico, mediante el otorgamiento de las concesiones que procedan, así como generar las condiciones necesarias para que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, adquieran, operen y administren sus propios medios de comunicación.

En este marco, la presente Iniciativa tiene como finalidad, establecer los lineamientos generales para adoptar medidas y políticas públicas en materia de comunicación indígena con perspectiva intercultural, que contribuyan al fortalecimiento de la cultura y la diversidad de nuestro país, así como al pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Bajo esta consideración, se propone reconocer el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano a establecer y administrar sus sistemas de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información en condiciones de igualdad y en uso de sus lenguas y elementos culturales propios; mismos que permitan su interconexión, cerrando las brechas de desarrollo y desigualdad.

De la misma manera, se estima necesario garantizar el derecho de acceso a vías de comunicación, propiciando la articulación de los pueblos y fortaleciendo su organización regional y su capacidad productiva.

En este sentido, se propone modificar la fracción VI del apartado B del artículo 2o. Constitucional, para convertirla en la fracción VII y establecer la obligación del Estado de garantizar y extender la red de comunicaciones que permita la articulación de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha. Al respecto, es importante precisar que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se incluye en este apartado la referencia al internet.

Asimismo, en un párrafo segundo de dicha fracción, se pro-

pone instituir la obligación estatal de establecer y garantizar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales.

Finalmente, en un párrafo tercero de la misma fracción, se propone establecer la obligación de adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, asegurando que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena.

La comunicación, en los términos planteados en esta Iniciativa, es un instrumento de gran valía para construir una sociedad participativa, democrática, incluyente e intercultural. Su ejercicio, por parte de los pueblos indígenas y afromexicano, implica la posibilidad de establecer una relación directa y fluida, donde los sujetos sociales, que en otros tiempos fueron simples espectadores o destinatarios de la información, sean los principales protagonistas de su historia.

6.14. Desarrollo integral, intercultural y sostenible, soberanía y autosuficiencia alimentaria

Es importante considerar que el desarrollo, en su concepción hegemónica y monocultural, extendida a toda la sociedad, fundamentado principalmente en el crecimiento macroeconómico, ha provocado, entre otros efectos, la pauperización de un importante sector de la sociedad, así como una grave crisis climática y ecológica a nivel mundial, dado que su principal objetivo es la competencia, el crecimiento y la ganancia.

En contraparte, en la concepción de los pueblos indígenas, los diversos sistemas de relación económica y social se fundan en la cooperación y la reciprocidad en la vida comunitaria; en la búsqueda del bien común, sustentado en la responsabilidad

individual y familiar; en la comunicación y en el compromiso intergeneracional; en la austeridad y la autosuficiencia de sus formas de producción y consumo; y en el derecho colectivo a la tierra, el territorio y los recursos o bienes naturales.

De manera especial, en su concepción y relación con la naturaleza, se consideran parte de ella, en lugar de asumirla como objeto de dominación, dándole un carácter sagrado y con la que, de forma ancestral, han establecido relaciones de intercambio y no de explotación. Para los pueblos indígenas, la madre tierra no les pertenece, son parte de ella y de los equilibrios que hacen posible la vida en su seno.

De esta forma, la concepción del desarrollo que les ha sido impuesta de diversas maneras, además de implicar una pérdida acelerada de su cultura, ha despojado a los pueblos indígenas y afromexicano de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, y su derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo, desde sus perspectivas, visiones y aspiraciones específicas, trayendo como consecuencia la situación de pobreza, inequidad, exclusión, extinción y migración, en el que hoy se encuentran, además de una acelerada destrucción de los recursos o bienes naturales.

Como una de las alternativas ante las constantes críticas frente a este concepto economicista de desarrollo, impuesto mundialmente, se publica en 1987, el "Informe Brundtland" de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente de la ONU, en el cual, bajo una óptica liberal, se plantea el concepto "Desarrollo sustentable", definiéndolo como "aquel que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones".

Bajo este planteamiento se pretendieron conjugar tres elementos fundamentales: sociedad, medio ambiente y economía, incorporando además una especie de justicia intergeneracional, como parte inherente a toda política de desarrollo.

Dadas las limitaciones de la concepción anterior, ésta evolucionó progresivamente hacia la de desarrollo sostenible, definido en La Carta de la Tierra,[78] misma que fue retomada por el

[78] La Carta de la Tierra es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica. Es producto de un

movimiento indígena internacional. Bajo esta Carta, el desarrollo sostenible no se centra únicamente en el medio ambiente y en los factores económicos, sino que incluye un estilo o modo de vida. En dicho documento, se recupera y activa el concepto de sostenibilidad, uniéndolo al de solidaridad, el respeto y el cuidado de la comunidad de vida, la integridad ecológica, los derechos humanos universales, el respeto a la diversidad, la justicia económica, la democracia y una cultura de paz.

Desde la perspectiva indígena, se pone especial importancia en dos aspectos que califican a la propuesta de desarrollo que se plantea. Por un lado, la integralidad, dado que los pueblos indígenas no separan el todo para poner énfasis en una de sus partes, sino que procuran que todas se desenvuelvan de forma holística, abarcando las cuestiones sociales, económicas, culturales y ecológicas. Por otro lado, se da relevancia a la perspectiva de la interculturalidad, dado que, al determinar y ejercer libremente su derecho al desarrollo, dichos pueblos están plan-

diálogo intercultural, desarrollado por la sociedad civil mundial a lo largo de casi una década (1992-2000) siendo traducida desde su lanzamiento, a más de 30 lenguas. Desde entonces la Carta ha ido ganando el reconocimiento oficial en todos los países del sistema de Naciones Unidas.

teando realizarla dentro del marco de convivencia e interrelación con otros pueblos y culturas existentes.

Esta propuesta es congruente con las recomendaciones oficiales que ha hecho el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU, en el sentido de tomar en cuenta las cuatro grandes dimensiones que debe abarcar este concepto, a saber, lo económico, lo ecológico, lo social y lo cultural, poniendo énfasis en esta última dimensión.[79]

Sobre ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha admitido que

> el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de ser mutuamente excluyentes. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de en un impedimento para el desarrollo. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen mutuamente, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural.[80]

A nivel de los instrumentos internacionales, tenemos que, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Económicos, Sociales y Culturales, ambos en su artículo 1°, reconocen a los pueblos el derecho de libre determinación, en virtud del cual determinan su desarrollo económico, social y cultural, asimismo, disponen libremente de sus riquezas y recursos naturales.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU[81]

[79] "63. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) debería abarcar las dimensiones culturales del desarrollo sostenible. El Foro Permanente recomienda a la Conferencia que apruebe los indicadores culturales como un cuarto 'pilar' para la elaboración de políticas de desarrollo para todos los pueblos." Documentos E/2012/43; E/C.19/2012/1. Informe sobre el 11° periodo de sesiones (7 a 18 de mayo de 2012).

[80] "Programa de pequeños proyectos con comunidades indígenas de América Latina"; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, USA, 1997.

[81] Resolución 41/128 de la 97 sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprobada y proclamada el 4 de diciembre de 1986.

establece en sus artículos 1, numeral 1, y 6, numeral 3, que el desarrollo es un derecho inalienable, en virtud del cual el ser humano y los pueblos están facultados para participar en él, de tal manera que puedan garantizarse los derechos humanos y libertades fundamentales, logren contribuir al mismo y disfruten de él, para lo cual los Estados deben adoptar medidas que permitan eliminar los obstáculos para alcanzarlo.

La DNUDPI, en sus artículos 3, 20, 23, 32, entre otros, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud del cual persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; reivindicando su derecho a mantener y desarrollar libremente sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas, tradicionales y de otro tipo; a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, y a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Asimismo, la DNUDPI establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para su desarrollo o para la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7, numerales 1 y 3, establece que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, además de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente, por lo que los gobiernos deberán de velar que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

Como resultado del Informe Brutland, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo en

Río de Janeiro, en 1992; conocida también como la Cumbre de la Tierra, la cual produjo compromisos decretados en diversos documentos tales como la Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente,[82] la cual establece en sus principios 1, 3, 4 y 22, entre otros, que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales, y que los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses, y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

En seguimiento a esta importante Declaración, en 2012 se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro+20, cuyo documento final denominado "El futuro que queremos", aprobado por la 123ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, establece:

> 49. Destacamos la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible. También reconocemos la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en los planos mundial, regional, nacional y subnacional.

Es así que se considera que el derecho al desarrollo es el segundo componente principal de la Libre Determinación y Autonomía, por lo cual, los pueblos pueden decidir el tipo de desarrollo que mejor atienda a sus intereses y aspiraciones.

En este sentido, desde el título de este tema, se propone abordar un desarrollo integral, intercultural y sostenible en donde la autosuficiencia y soberanía alimentaria[83] tienen un papel

[82] La Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya esta Declaración en la Resolución A/RES/47/190, de fecha 16 de marzo del año 1993.

[83] La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, establece en su artículo 15 numeral 5 que "5. Los Estados, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, formularán políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, así como sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos enunciados en la

central. Se concibe como integral porque, como lo señala la Declaración, no solo se trata de buscar un desarrollo económico, sino también debe ser en lo social, cultural y en cualquier otro ámbito de la vida de nuestras comunidades.

Así concebido, el desarrollo hasta hoy sólo ha sido aspiración para los pueblos indígenas y afromexicano. Por ello, se ha reflexionado respecto a qué es el desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas y qué aspectos debe incluir un modelo de desarrollo para que genere bienestar colectivo sin agredir la cultura e identidad de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, se ha reflexionado sobre la necesidad de llevar a cabo una planeación estratégica que permita proponer el impulso de cultivos y proyectos de desarrollo regionales con enfoque intercultural.

Con base en lo anterior, se propone modificar el párrafo quinto del artículo 2o. Constitucional para establecer que, en virtud del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En el mismo sentido, se propone adicionar una fracción XII al apartado A del citado artículo 2o. Constitucional, para establecer que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas, decidir libremente su desarrollo integral mediante el aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, y con base en sus formas de organización económica, social y cultural, para generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático, entre otras cuestiones.

En el apartado B del mismo artículo, se propone modificar el párrafo primero para establecer que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en coordinación con los pueblos indígenas, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos y comunidades indígenas, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Es importante

presente Declaración. Los Estados establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y relativas al desarrollo con la realización de los derechos enunciados en la presente Declaración.

precisar que, la redacción final de este párrafo considera importantes aportaciones realizadas en las Asambleas Regionales de Seguimiento, como es la precisión de que exista una coordinación del Estado con los pueblos indígenas y la garantía del ejercicio efectivo de sus derechos.

Igualmente, se propone modificar la fracción I de dicho apartado B, para instituir en un primer párrafo, la obligación estatal de impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías, alcanzar la autosuficiencia y soberanía alimentaria, fomentar la agroecología y mejorar sus condiciones de vida y el bienestar común, garantizando la participación de las mujeres.

Asimismo, se establece en el párrafo segundo de la fracción citada, que las autoridades competentes determinarán, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa, justa y proporcional, las asignaciones presupuestales que los pueblos y comunidades indígenas administrarán directamente, en ejercicio de su libre determinación y autonomía. De igual manera, debe destacarse que, como resultado de las Asambleas Regionales de Seguimiento, se considera en esta propuesta el

concepto de distribución "justa" y, en la parte final de dicho párrafo, se hace alusión al derecho de "libre determinación" a la par del derecho de autonomía.

Además, en el párrafo tercero de dicha fracción, se propone instaurar el deber de establecer un régimen fiscal especial para fortalecer las economías comunitarias y regionales de los pueblos indígenas.

Finalmente, como cuarto párrafo de dicha fracción, se propone reconocer las diversas formas de trabajo comunitario de los pueblos indígenas, como una contribución, en un marco de armonización con los principios establecidos en la Constitución.

De igual manera, se propone modificar la fracción VII del apartado B del artículo 2o. Constitucional, para convertirse en la fracción VIII y establecer la obligación del Estado de apoyar las actividades productivas y el desarrollo con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental de los pueblos y comunidades indígenas, mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de recursos públicos a las iniciativas comunitarias y regionales de desarrollo y a los sistemas tradicionales de producción, la incorporación de tecnologías sostenibles para incrementar su capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Por otra parte, se propone adicionar un párrafo cuarto al apartado A del artículo 26 Constitucional para establecer la obligación del Estado de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes en todos los aspectos, en especial atendiendo a su ubicación geográfica y afinidad étnica. Asimismo, se propone que los resultados de estos mecanismos, validados por dichos pueblos, deberán ser respetados por las instancias competentes.

En el mismo sentido, se propone modificar la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 Constitucional, para establecer que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, intercultural y sostenible, a través de políticas de fomento a la producción nacional y la soberanía alimentaria que

garanticen a la población campesina, indígena y afromexicana, el desarrollo y protección de prácticas agroecológicas, cultivos tradicionales con semillas nativas, en especial el sistema milpa, los recursos agroalimentarios, conocimientos tradicionales, patrimonio biocultural y el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, culturalmente pertinentes, libres del uso de sustancias peligrosas, organismos genéticamente modificados y productos químicos tóxicos. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria correspondiente.

En otro aspecto, se propone modificar el inciso *c)* de la fracción V del artículo 115 Constitucional para establecer que cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios, pueblos y comunidades indígenas, así como de las mujeres.

Finalmente, en la fracción XII que se propone adicionar al artículo 115 Constitucional, relativa a las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, se considera en el inciso *a)*, como parte del objeto de dichas asociaciones, el diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo regional.

Considerando las propuestas expuestas, la presente Iniciativa reafirma que, sólo será posible el desarrollo sostenible con perspectiva integral e intercultural de los pueblos indígenas y afromexicano, si éste se concibe e implementa bajo un enfoque de derechos y de respeto a sus formas propias de vida y organización, lo cual está en consonancia con lo señalado en la recomendación 11 del informe del Quinto Periodo de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que a la letra dice:

> El Foro Permanente reafirma y reitera que la libre determinación, el consentimiento previo libre y fundamentado y la responsabilidad, constituyen la base y un requisito previo para toda relación que pueda llamarse una verdadera colaboración para el desarrollo e insta a todos los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos internacionales de desarrollo, las empresas y el sector privado, así como también a la sociedad civil, a que respeten estos principios vitales.

6.15. Migración indígena, jornaleros agrícolas y población indígena en contextos urbanos y transfronterizos

La migración es un fenómeno social que ha generado gran impacto en la vida de los pueblos y comunidades. En muchos casos, propicia adoptar nuevas normas de vida comunitarias para acoger a quienes tienen que migrar, en otros, amplía los horizontes de la comunidad pues quienes migran a otros lugares mantienen un vínculo cultural, social y económico con sus comunidades de origen, de tal forma que, aun saliendo del territorio comunitario, estatal o nacional, su participación es directa y de gran importancia.

Dicho fenómeno es ineludible en la problemática de los pueblos indígenas y afromexicano, tanto por los niveles de flujo migratorio como por su importante participación en las remesas anuales.

Al respecto, la DNUDPI dispone en su artículo 2 que los pueblos y personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y no deberán ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, la fundada en su origen o identidad indígenas. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, numeral 2, dispone que los derechos que en el mismo se enuncian, se deben gozar sin discriminación alguna por motivos de raza, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Esta situación requiere que los hermanos y hermanas migrantes, tengan las condiciones necesarias para preservar y reproducir su cultura en los lugares de llegada, además de prohibir expresamente la discriminación por condición migratoria. Los sentimientos de solidaridad y ayuda mutua propios de las comunidades, generalmente se reproducen en los contextos urbanos, de tal forma que es común observar comunidades de migrantes que deben tener atención especial. Este fenómeno requiere de medidas especiales, con miras a garantizar que la cultura y los elementos de la identidad no se pierdan frente a la necesidad de vivir fuera de sus lugares de origen.

Otro tema de vital importancia tiene que ver con los pueblos transfronterizos, respecto de los cuales el artículo 36 de la DNUDPI establece:

> 1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos a través de las fronteras. 2. Los Estados en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.

Por ello, se ha reflexionado sobre las medidas específicas que se deben establecer para garantizar este derecho a los pueblos que fueron divididos por las fronteras estatales.

Bajo estas consideraciones, en primer lugar, se propone modificar el párrafo quinto del artículo 1o. Constitucional para agregar la condición migratoria como una de las formas de discriminación prohibidas por dicho artículo.

En el mismo sentido, se propone adicionar un párrafo tercero al apartado A del artículo 2o. Constitucional, para reconocer las diversas formas organizativas de las comunidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes o en situación de movilidad en los contextos de origen, tránsito y destino, para fortalecer la vida comunitaria y garantizar los derechos reconocidos en esta Constitución. Al respecto, es importante precisar que, en la redacción final de este apartado se consideraron los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, por lo cual se incluye en este párrafo el reconocimiento de las comunidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes o en situación de vulnerabilidad; la referencia de los contextos de "origen", así como la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En el mismo sentido, producto de las Asambleas citadas, se propone adicionar un párrafo cuarto al apartado de referencia, para establecer la obligación del Estado de crear las condiciones para que las personas indígenas migrantes y residentes ejerzan

la ciudadanía indígena y mantengan el vínculo con sus pueblos y comunidades de origen, estableciendo mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo cuarto al apartado citado, para establecer que los pueblos indígenas transfronterizos tienen el derecho de libre acceso a sus territorios ancestrales para mantener la integridad étnica y cultural.

Aunado a lo anterior, se propone modificar la fracción VIII del apartado B del artículo 2o. Constitucional, la cual se convertirá en la fracción IX, con la finalidad de instituir la obligación del Estado de establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, en especial, mediante acciones destinadas a garantizar los derechos laborales de las personas jornaleras agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos, así como promover la difusión de sus culturas y su inclusión social en los lugares de destino migratorio, propiciando acciones de fortalecimiento con el vínculo familiar y comunitario, con pleno respeto a su identidad. Debe señalarse que, producto de los resultados de las Asambleas citadas, se incluye en este apartado el concepto de "personas" al hacer referencia a "jornaleras agrícolas" y "trabajadoras del hogar", incorporándose también a las personas "con discapacidad".

Asimismo, se propone adicionar un párrafo segundo a dicha fracción, para establecer el deber estatal de garantizar que la migración sea por libre decisión y no por necesidad. Para ello, el Estado impulsará políticas, programas y proyectos que garanticen los derechos económicos, políticos, sociales, culturales, lingüísticos y laborales que reduzcan la migración de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, así como velar por el respeto de los derechos de las comunidades indígenas residentes.

Para concluir con dicha fracción, se propone adicionar un párrafo tercero que considera la obligación del Estado de esta-

blecer políticas públicas dirigidas a personas indígenas en condición de desplazamiento, para garantizar su subsistencia, la preservación y enriquecimiento de las diversas manifestaciones culturales, su seguridad e inclusión social en los lugares de destino, apoyo para su reconstitución como comunidades indígenas y, en su caso, para el retorno a sus lugares de origen.

Finalmente, considerando los importantes planteamientos y propuestas surgidas en las Asambleas Regionales de Seguimiento, principalmente en la realizada en la Ciudad de México, se ha determinado adicionar un apartado F al artículo 122 Constitucional, relacionado con los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes. Dicho apartado se compone de dos párrafos.

En el primer párrafo se establece que en la Ciudad de México los sujetos titulares de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en esta Constitución, serán los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes.

Posteriormente, en el párrafo segundo de dicho apartado, se propone establecer que el gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías, en coordinación con dichos pueblos, barrios y comunidades, tendrán la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos sus derechos, así como establecer las instituciones y determinar las políticas públicas para su atención.

z

El artículo 2.1. del Convenio 169 de la OIT mandata a los Gobiernos "asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad". Dichas acciones, deberán promover la plena efectividad de los derechos y ayudar a los miembros de los pueblos indígenas a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir.

De conformidad con esta disposición y teniendo en cuenta que el Gobierno de México ha estimado fundamental establecer una nueva relación con los pueblos indígenas y afromexicano,

basada en el reconocimiento y respeto de los derechos indígenas, se estima necesario impulsar principios constitucionales que sienten las bases de dicha relación.

El reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afromexicano, nos plantea la necesidad de revisar la estructura institucional del Estado. Dos razones básicas deben guiarnos para diseñar la nueva institucionalidad estatal a fin de alcanzar una sociedad más democrática, incluyente y justa.

La primera razón tiene que ver con la eficacia y eficiencia que debe tener el conjunto de los derechos fundamentales planteados en esta Iniciativa. La eficacia de los derechos se entiende como su real y efectiva materialización, es decir, que éstos sean efectivamente observados por las autoridades y que trasciendan en nuestra cotidianeidad. Por su parte, la eficiencia exige que cada uno de estos derechos, al aplicarse u observarse

por las autoridades, generen un beneficio concreto para la ciudadanía, en este caso para los pueblos indígenas y afromexicano a los que van dirigidos. En este sentido, las reformas propuestas pretenden impulsar una transformación estructural en la relación del Estado con dichos pueblos.

La falta de eficacia y eficiencia de los derechos indígenas, es un fenómeno que ha sido señalado con mayor énfasis después de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal de 2001, en gran medida porque su aplicación sólo ha sido genérica, orientadora y porque no estableció los mecanismos específicos para su debida aplicación y justiciabilidad en el contexto de la organización del Estado.

A la existencia de derechos con poca o nula aplicación en la práctica, el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas –ahora Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas–, Rodolfo Stavenhagen, ha llamado la atención respecto de la "brecha de implementación". En su informe al Consejo de Derechos Humanos de 27 de febrero de 2007, A/HRC/4/32, sobre el particular señaló:

> 6. Durante los últimos años han continuado los procesos de reforma constitucional, legislativa e institucional en relación con los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo Burundi, Camboya, Marruecos, Noruega, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela. En otros países se está considerando este reconocimiento, como es el caso de los procesos de reforma constitucional en Kenya y en Nepal.
>
> 7. El Relator Especial ha recibido información de distintas partes del mundo acerca de la lentitud y las dificultades de la implementación de estas reformas, así como de la frecuente inconsistencia entre la legislación relativa a los derechos de los pueblos indígenas y la legislación sectorial."

De esta forma, para garantizar la implementación de los derechos colectivos que se proponen reconocer en nuestra Constitución, es indispensable no sólo un adecuado desarrollo normativo, sino sobre todo, un nuevo diseño institucional que

garantice su ejercicio. A este respecto, como consecuencia de la reforma constitucional aludida, es indispensable una reforma a las leyes reglamentarias y una reforma institucional con mirada de largo alcance.

La segunda razón que nos plantea la necesidad de una reforma institucional, tiene que ver con la búsqueda de instituciones democráticas que habrán de fortalecer la legitimidad del Estado como forma de organización, en otros términos, es indispensable un rediseño institucional para hacer un Estado más democrático e incluyente. Desde esta perspectiva, se plantea una revisión a las actuales instituciones y la creación de otras desde dos vertientes.

Por una parte, procurando que las instancias de debate y decisión estatal tengan espacios para que la ciudadanía se exprese y tome sus decisiones atendiendo a sus particularidades y especificidades culturales, en este caso, los pueblos indígenas y afromexicano. Cuanto más tome participación la ciudadanía, habrá mayor legitimidad de las instituciones y del Estado en su conjunto. Por otra parte, las instituciones deben lograr el máximo de beneficios para la sociedad, por lo que tienen que responder a sus necesidades y aspiraciones fundamentales.

En este sentido, no basta con tener el reconocimiento formal de derechos, sino que es indispensable que se establezcan mecanismos que garanticen su cumplimiento y justiciabilidad a fin de que se perciba al Estado como una entidad legítima e incluyente, situación que sólo se alcanzará mediante mecanismos de mayor participación ciudadana, con mayor razón tratándose de sectores que, como los pueblos indígenas y afromexicano, han estado marginados y excluidos en la toma de decisiones.

Bajo esta consideración, en la presente Iniciativa, se plantean un conjunto de modificaciones institucionales que garanticen el ejercicio pleno de los derechos colectivos. Por una parte, mediante el reconocimiento de instituciones que los propios pueblos han desarrollado como formas propias de organización; y por otra, con la creación de instituciones que atiendan de manera específica y especializada las necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas y afromexicano.

En este sentido, se propone modificar el párrafo tercero del artículo 1o. Constitucional para establecer que, en relación con la obligación de todas las autoridades de, en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deberá realizarse de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico.

En relación con la jurisdicción indígena, como se ha mencionado en el apartado correspondiente, en el párrafo segundo de la fracción II del apartado A del artículo 2o. Constitucional se propone que la ley secundaria que corresponda, deberá establecer los principios para el ejercicio de la jurisdicción indígena, las reglas de coordinación con el sistema jurídico mexicano y el establecimiento de medios de impugnación específicos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, todo ello en el marco del pluralismo jurídico.

En el párrafo quinto del apartado A del artículo 2o. Constitucional, se propone instituir que la Federación y las entidades federativas tienen la obligación de establecer las normas para

garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución, el ejercicio efectivo de la libre determinación y autonomía, así como las bases y mecanismos para asegurar su reconocimiento como sujetos de derecho público. Lo anterior, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento.

De igual manera, como resultado de las Asambleas citadas, se propone adicionar un sexto párrafo al apartado A citado, para establecer que, en términos generales, se deberá respetar el derecho de autoadscripción individual o colectiva, conforme a las instituciones, normas y procedimientos de cada pueblo o comunidad indígena.

En el mismo sentido, considerando la sistemática actual del artículo 2o. Constitucional, se propone modificar el párrafo primero del apartado B, para establecer que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en coordinación con los pueblos indígenas, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para cumplir con dicho mandato, en los párrafos posteriores de dicho apartado B, se señalan el conjunto de obligaciones estatales que han sido descritas en los apartados correspondientes de la presente Exposición de Motivos.

Destaca la fracción I de dicho apartado, la cual se propone modificar para establecer en un párrafo segundo, que las autoridades competentes determinarán, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa, justa y proporcional, las asignaciones presupuestales que los pueblos y comunidades indígenas administrarán directamente, en ejercicio de su libre determinación y autonomía.

Asimismo, se contempla en el párrafo tercero de dicha fracción, la obligación de establecer un régimen fiscal especial para fortalecer las economías comunitarias y regionales de los pueblos indígenas.

De igual forma, en el párrafo cuarto, se propone reconocer las diversas formas de trabajo comunitario de los pueblos indí-

genas, como una contribución, lo que repercutirá inminentemente en las economías de los pueblos, municipios y comunidades.

Aunado a lo anterior, se propone modificar el párrafo tercero del apartado B de dicho artículo, para convertirse en el párrafo cuarto y establecer que 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 en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas las administren, ejerzan y vigilen. Es importante precisar que, considerando los resultados de las Asambleas Regionales de Seguimiento, en la parte final del párrafo, se incluyó el concepto de "administración", para ampliar esta obligación estatal en beneficio de los pueblos y comunidades de referencia.

En el mismo sentido, se propone adicionar un párrafo quinto a dicho apartado para establecer la obligación de las autoridades competentes de asignar y realizar la transferencia directa de recursos presupuestales a los pueblos, municipios y comunidades indígenas, de manera equitativa, justa y proporcional, para que los administren a través de sus instituciones, bajo los principios de planeación participativa, progresividad, austeridad, honestidad, eficiencia, transparencia, igualdad de género y rendición de cuentas. De igual manera, se precisa que, como resultado de las Asambleas aludidas, se precisa que la obligación estatal de asignar y realizar la transferencia de recursos, se realizará "de manera equitativa, justa y proporcional".

En lo relacionado con los pueblos y comunidades afromexicanas, en el apartado C del artículo 2o. Constitucional, se propone adicionar los párrafos quinto, sexto y séptimo para establecer que:

- La Federación, las entidades federativas y los Municipios tendrán la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución, con el propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que son objeto.

- En coordinación con dichos pueblos y comunidades, se establecerán las instancias y se determinarán las políticas públicas especializadas para su atención, a las que se deberán otorgar recursos financieros suficientes.
- La ley reglamentaria establecerá las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas reconocidos en esta Constitución.

Por otra parte, como se mencionó en el apartado correspondiente, en el artículo 21 Constitucional, se propone modificar el párrafo primero, para establecer que la actuación del Ministerio Público y las policías se regirá con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico, debiendo coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena.

En el artículo 26 Constitucional, se propone adicionar un párrafo cuarto al apartado A de dicho artículo para establecer que el Estado garantizará la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes, los resultados de estos mecanismos, validados por dichos pueblos, deberán ser respetados por las instancias competentes.

En el artículo 27 Constitucional, se propone modificar el párrafo segundo de la fracción VII del párrafo décimo de dicho artículo, para establecer que la ley protegerá la integridad de dichas tierras, territorios y recursos o bienes naturales propiedad de los pueblos y comunidades indígenas.

En el mismo artículo, se propone modificar la fracción XX del párrafo décimo, para establecer que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, intercultural y sostenible, a través de políticas de fomento a la producción nacional y la soberanía alimentaria en beneficio de la población campesina, indígena y afromexicana.

En materia político electoral, en primer lugar, se propone reconocer en los artículos 35 y 41 de la Constitución, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a

postular y solicitar el registro de candidaturas de personas pertenecientes a dichos pueblos.

En el mismo artículo 41, se propone establecer en el párrafo segundo del apartado D de la fracción V del párrafo tercero, que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales garantizarán el respeto a los sistemas normativos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción e implementación de sus derechos político electorales, estableciendo las partidas presupuestales y los tiempos en los espacios de radio y televisión que correspondan.

Finalmente, en el artículo 50 Constitucional, se propone adicionar un párrafo segundo, para establecer la garantía de representación política de los pueblos indígenas y afromexicano en las dos Cámaras del Congreso general, de conformidad con la composición multiétnica y pluricultural de la Nación y atendiendo a sus propios principios y procedimientos. Además, se propone incluir que la ley establezca los mecanismos para hacer efectivo dicho derecho.

Asimismo, en relación con el Congreso de la Unión, se propone adicionar las fracciones XXXI y XXXII al artículo 73 Constitucional, para establecer que podrá expedir la legislación sobre derechos de los pueblos indígenas, así como del pueblo afromexicano y realizar procesos de consulta libre, previa e informada, y culturalmente apropiada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean susceptibles de afectarles.

En relación con las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se propone adicionar la fracción XX al artículo 89 Constitucional, para incluir en las mismas, la relativa a promover, respetar y garantizar la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en la Constitución y los instrumentos jurídicos internacionales.

En lo relacionado con el Poder Judicial de la Federación, en primer lugar, se propone adicionar un párrafo segundo al artículo 94 Constitucional, para establecer que la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación atenderá los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo

jurídico, además de lo dispuesto en la Constitución al respecto. En el mismo sentido, se propone adicionar un párrafo séptimo para instituir que dicho Poder deberá coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena, de conformidad con lo establecido en la fracción II, apartado A, del artículo 2o. de esta Constitución.

Finalmente, se propone adicionar una fracción X al párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional, para establecer que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le corresponde resolver sobre lo relacionado con garantizar los derechos político electorales de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes, en el marco del pluralismo jurídico.

En lo relacionado con los organismos protectores de derechos humanos, en el apartado B del artículo 102 Constitucional, se propone adicionar un párrafo final para establecer que dichos organismos deberán regir su actuación con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico.

En el artículo 115 Constitucional, se realizan diferentes propuestas con la finalidad de modificar la conformación y funcionamiento de los municipios y su relación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como se ha abundado en el apartado relacionado con el derecho de libre determinación de dichos pueblos y comunidades. En este sentido, en términos generales se enlistan las siguientes consideraciones:

- En la fracción I se propone reconocer al municipio indígena y su forma de gobierno;
- En la fracción II se reconoce la facultad de los municipios indígenas de expedir sus ordenamientos jurídicos;
- En la fracción III se reconoce el derecho de los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas de coordinarse y asociarse libremente en el ámbito regional;
- En la fracción IV se establece que en los municipios indígenas se reconocen las contribuciones comunitarias en el sistema de ingresos municipales. Asimismo, la obligación de los municipios de realizar la transferencia directa de

recursos presupuestales a las comunidades indígenas y afromexicanas con base en una distribución equitativa, justa y proporcional;
- En la fracción V se establece que, en los municipios indígenas, las facultades previstas serán ejercidas previa decisión de sus instancias propias de toma de decisión;
- En la fracción VII se reconocen las instituciones de prevención y conservación de la paz y seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;
- En la fracción VIII se establece la obligación de los municipios con presencia de comunidades indígenas y afromexicanas, de integrar a sus Ayuntamientos representantes de éstas;
- En la fracción XI se desarrollan las facultades de las comunidades indígenas y afromexicanas, y
- En la fracción XII se desarrolla el objeto de las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas. Asimismo, se incluye la obligación de las autoridades competentes de establecer las partidas presupuestales correspondientes.

En lo relacionado con los Estados, en las diferentes fracciones que conforman el párrafo segundo del artículo 116 Constitucional, se realiza una serie de propuestas relativas a los poderes estatales y su funcionamiento, como se describe a continuación:

- En la fracción II se establece que en las legislaturas de los Estados se garantizará la representación política de los pueblos indígenas y afromexicano, atendiendo a la composición multiétnica y pluricultural correspondiente;
- En la fracción III se establece que los tribunales que integren el Poder Judicial de los Estados se integrarán y ejercerán sus funciones bajo los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico. Asimismo, se establece la obligación de contemplar mecanismos de coordinación con la jurisdicción indígena;
- En la fracción IV se reconocen los principios y mecanismos democráticos de elección de los pueblos y comunidades

indígenas y afromexicanas en los municipios y las legislaturas locales. Asimismo, se establece que las autoridades electorales y jurisdiccionales competentes, tratándose de dichos pueblos y comunidades, observarán además de los principios ya enunciados, los de pluriculturalidad, pluralismo jurídico y libre determinación, y

- En la fracción IX se establece que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico, además de los ya enunciados.

Es así que se puede advertir que la presente Iniciativa se plantea en forma integral y transversal, a fin de generar las transformaciones sustanciales del Estado, considerando con especial énfasis los mecanismos para hacer realidad el ejercicio de los derechos. No puede ni debe ser de otra forma, dada las causas estructurales que han propiciado la situación actual en que viven los pueblos indígenas y afromexicano. Como lo ha señalado en su momento, el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas –ahora Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas–:

> 4. Los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la activa participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural. Esta perspectiva exige el concurso de múltiples actores comenzando por los propios pueblos indígenas, los gobiernos, la sociedad nacional en todas sus esferas y las organizaciones internacionales.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esa Honorable Soberanía, el siguiente proyecto de

D E C R E T O

POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMAN los párrafos tercero y quinto del artículo 1o.; el artículo 2o.; el párrafo primero del artículo 21; el párrafo segundo de la fracción VII y la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27; la fracción II del artículo 35; la fracción IV del párrafo tercero del artículo 41; el párrafo primero; el párrafo cuarto de la fracción III y el inciso c) del párrafo primero de la fracción V, del citado párrafo primero del artículo 115; el párrafo primero de la fracción III; los incisos b) y c) del párrafo primero de la fracción IV, y la fracción IX, del párrafo segundo del artículo 116. **SE ADICIONA** el párrafo sexto al artículo 1o.; el párrafo cuarto al apartado A, recorriéndose en su orden el subsecuente, del artículo 26; el párrafo segundo a la fracción VII, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del párrafo décimo del artículo 27; el párrafo segundo al Apartado D de la fracción V, y la fracción VII al párrafo tercero, del artículo 41; el párrafo segundo al artículo 50; las fracciones XXXI y XXXII, recorriéndose en su orden la subsecuente, al artículo 73; la fracción XX, recorriéndose en su orden la subsecuente, al artículo 89; los párrafos segundo y séptimo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 94; la fracción X, recorrién-

dose en su orden la subsecuente, al párrafo cuarto del artículo 99; el párrafo décimo segundo al apartado B del artículo 102; el párrafo segundo a la fracción I, recorriéndose en su orden los subsecuentes; el párrafo cuarto a la fracción II, recorriéndose en su orden el subsecuente; los párrafos quinto y séptimo a la fracción IV, recorriéndose en su orden el subsecuente; el párrafo segundo a la fracción V, recorriéndose en su orden el subsecuente; el párrafo tercero a la fracción VII; el párrafo segundo a la fracción VIII, recorriéndose en su orden el subsecuente; y las fracciones XI y XII al párrafo primero del artículo 115; el párrafo cuarto a la fracción II, recorriéndose en su orden los subsecuentes; y el párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV, del párrafo segundo del artículo 116; el apartado F al artículo 122. Para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1o...

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad***,*** progresividad***, pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico***. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social ***y migratoria***, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los pueblos y personas indígenas y afromexicanas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a ser protegidos contra el racismo y todo tipo de discriminación.

Artículo 2o. La Nación Mexicana ***constituye una unidad en su diversidad***.

La Nación tiene una composición pluricultural ***y multiétnica*** sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales***, jurídicas*** y políticas, o parte de ellas.

...

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica***, política*** y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus ***sistemas normativos***.

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. Este derecho se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará ***tomando*** en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios ***de autoadscripción,*** etnolingüísticos***, históricos*** y de asentamiento físico.

Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

A. 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:

I. Decidir ***libremente*** sus formas ***de gobierno y*** de organización social, económica, política***, jurídica*** y cultural***;***

II. Aplicar ***y desarrollar*** sus sistemas normativos ***para*** la regulación ***de sus formas de gobierno, organización, propiedad, impartición de justicia y*** solución de conflictos, ***entre otros,*** sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

La ley establecerá los ***principios para el ejercicio de la jurisdicción indígena, las reglas de coordinación con el sistema jurídico mexicano y el establecimiento de medios de impugnación específicos para garantizar los derechos colectivos, en el marco del pluralismo jurídico;***

III. Elegir***,*** de acuerdo con sus normas, ***principios, instituciones y*** procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando ***a*** las ***personas*** indígenas su derecho de votar y ser votad***a***s en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para l***a***s que hayan sido elect***a***s o designad***a***s, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México***;***

IV. Participar en la vida política, económica, social y cultural del país; así como tener representación política, de conformidad con sus sistemas normativos y especificidades culturales, garantizando la participación de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad y equidad;

V. Preservar, ***proteger, controlar y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende*** sus lenguas,

conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ***Se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio.***

Se reconocen como lenguas nacionales a las lenguas indígenas y el español, las cuales tendrán la misma validez en términos de la ley. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico de los pueblos indígenas, y son un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la Nación, por lo que el Estado promoverá su uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión. El Estado promoverá una política lingüística multilingüe, que propicie que las lenguas indígenas alternen en igualdad con el español en todos los espacios públicos y privados;

VI. Establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en todos los niveles conforme a sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje, los cuales tendrán el reconocimiento y apoyo del Estado;

VII. Mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional y la partería. Se reconoce a las personas que la ejercen, así como los saberes, prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas y hongos medicinales, minerales, animales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital, entre otros;

VIII. Conservar***, proteger*** y ***preservar*** el hábitat***, el medio ambiente*** y la integridad de sus tierras***, territorios, recursos naturales, recursos genéticos y biodiversidad,*** en los términos establecidos en esta Constitución. ***Se reconoce y protege la bioculturalidad existente en las tierras y territorios de los pueblos indígenas;***

IX. Poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos ***o bienes*** naturales ***que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.***

El territorio de los pueblos indígenas comprende la totalidad del hábitat de las regiones que habitan***,*** ocupan ***o utilizan de alguna otra manera***.

Se reconoce la relación especial de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos o bienes naturales, así como sus costumbres y sistemas de tenencia de la tierra, por lo que se garantiza su reconocimiento, delimitación y protección;

X. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ***en*** los ayuntamientos, observando ***los*** principio***s*** de paridad de género ***y pluriculturalidad*** conforme a las normas aplicables***, garantizando la representación de todos los pueblos y comunidades que los integren***.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus ***sistemas normativos;***

XI. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus ***sistemas normativos*** y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. L***a***s ***personas*** indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistid***a***s ***y asesoradas*** por ***personas*** intérpretes***, traductoras,*** defensor***a***s ***y peritas, especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género y diversidad cultural y lingüística***.

El Estado establecerá un sistema de procuración y administración de justicia especializado en derechos de los pueblos indígenas que garantice su acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos idó-

neos, justos, equitativos y accesibles para el arreglo de controversias, así como a la reparación efectiva de las afectaciones a sus derechos;

XII. Decidir libremente su desarrollo integral mediante el aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, con base en sus formas de organización económica, social y cultural, para generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático, entre otras, y

XIII. Ser consultados de manera libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento. Los procesos de consulta contarán con la participación plena y efectiva de los pueblos interesados y se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución y en las normas internacionales en la materia.

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de las mujeres indígenas a la participación política y a la toma de decisiones públicas; a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; a la protección integral de su salud; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos y bienes naturales; a su participación plena en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a una vida libre de violencia, discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la justicia; así como a la promoción y respeto pleno de todos sus derechos humanos.

Se reconocen las diversas formas organizativas de las comu-

nidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes o en situación de movilidad en los contextos de origen, tránsito y destino, para fortalecer la vida comunitaria y garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Constitución.

El Estado creará las condiciones para que las personas indígenas migrantes y residentes ejerzan la ciudadanía indígena y mantengan el vínculo con sus pueblos y comunidades de origen, estableciendo mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho.

Los pueblos indígenas transfronterizos tienen el derecho de libre acceso a sus territorios ancestrales para mantener la integridad étnica y cultural.

La Federación y *las entidades federativas* establecerán ***las normas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en esta Constitución, el ejercicio efectivo*** de ***la*** libre determinación y autonomía, así como ***las bases y mecanismos para asegurar su*** reconocimiento como ***sujetos de derecho*** público.

Se deberá respetar el derecho de autoadscripción individual o colectiva, conforme a las instituciones, normas y procedimientos de cada pueblo o comunidad indígena.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, ***en coordinación con los pueblos indígenas***, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias ***que garanticen el ejercicio efectivo*** de ***sus*** derechos y ***su*** desarrollo integral***, intercultural y sostenible***, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para ***tal efecto***, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo ***comunitario y*** regional de ***los pueblos*** indígenas con el propósito de fortalecer ***sus*** economías***, alcan-***

zar la autosuficiencia y soberanía alimentaria, fomentar la agroecología y mejorar ***sus*** condiciones de vida ***y el bienestar común***, ***garantizando la participación de las mujeres.***

Las autoridades ***competentes*** determinarán***, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa, justa y proporcional,*** las asignaciones presupuestales que ***los pueblos y*** comunidades ***indígenas*** administrarán directamente***, en ejercicio de su libre determinación y autonomía***.

Se deberá establecer un régimen fiscal especial para fortalecer las economías comunitarias y regionales de los pueblos indígenas.

Se reconocen las diversas formas de trabajo comunitario de los pueblos indígenas, como una contribución, en un marco de armonización con los principios establecidos en esta Constitución;

II. Adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas;

III. Garantizar ***y fortalecer*** la educación ***indígena,*** intercultural ***y plurilingüe;*** la alfabetización, ***el ingreso y*** la conclusión de la educación básica, media superior y superior***, gratuita, integral y con pertinencia; la formación de profesionales indígenas, así como crear las condiciones para la implementación de una educación comunitaria***. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles.

Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos ***e impartan la educación en sus propias lenguas en todos los niveles, en concordancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje***, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con ***dichos pueblos***.

Garantizar y promover la educación intercultural plurilingüe como eje transversal en todo el sistema educativo nacional.

Garantizar y promover el uso y desarrollo de los sistemas de conocimientos y las lenguas de los pueblos indígenas, como materia de estudio y medio de instrucción en el sistema educativo nacional.

Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación***, así como, promover una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo, en el conjunto de la sociedad;***

IV. Asegurar el acceso efectivo ***y al nivel más alto posible del derecho a la*** salud ***y la seguridad social,*** mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional ***y el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural, que incluya la formación de profesionales de la salud y servicios de interpretación y traducción a las personas indígenas.***

Garantizar el reconocimiento, respeto, fortalecimiento y promoción de la medicina tradicional ***indígena y la partería, evitando cualquier tipo de discriminación. Así como establecer programas de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura para su ejercicio, investigación y fortalecimiento integral.***

Garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición ***con pertinencia cultural,*** en especial para la población infantil***;***

V. Mejorar las condiciones ***de vida*** de ***los pueblos y*** comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que ***garanticen*** el acceso al financiamiento para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos***, considerando su entorno natural y cultural, sus conocimientos y tecnologías tradicionales;***

VI. Garantizar la ***participación efectiva y en condiciones de igualdad*** de las mujeres indígenas ***en los procesos de*** desarrollo ***integral;*** su ***acceso a la*** educación***; así como a la propiedad y posesión de la tierra y los recursos o bienes naturales,*** su participación en la toma de decisiones ***de carácter público y la promoción y respeto de sus derechos humanos;***

VII. Garantizar y extender la red de comunicaciones que permita la ***articulación*** de ***los pueblos y*** comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación***, radiodifusión,*** telecomunicación ***e internet de banda ancha***.

Establecer ***y garantizar las*** condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar***, promover, desarrollar*** y administrar ***sus*** medios de comunicación***, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales***.

Adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, asegurando que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena;

VIII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo ***con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental*** de ***los pueblos y*** comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de ***recursos públicos a las iniciativas comunitarias y regionales de desarrollo y a los sistemas tradicionales de producción***, la incorporación de tecnologías ***sostenibles*** para incrementar su capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización***;***

IX. Establecer políticas ***públicas*** para proteger a ***las comuni-***

dades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, ***en especial,*** mediante acciones ***destinadas a*** garantizar los derechos laborales de ***las personas*** jornaler***a***s agrícolas***, trabajadoras del hogar y con discapacidad***; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños***, niñas, adolescentes*** y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos***, así como*** promover la difusión de sus culturas ***y su inclusión social en los lugares de destino migratorio, propiciando acciones de fortalecimiento con el vínculo familiar y comunitario, con pleno respeto a su identidad***.

Se deberá garantizar que la migración sea por libre decisión y no por necesidad. Para ello, el Estado impulsará políticas, programas y proyectos que garanticen los derechos económicos, políticos, sociales, culturales, lingüísticos y laborales que reduzcan la migración de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, así como velar por el respeto de los derechos de las comunidades indígenas residentes.

Se establecerán políticas públicas dirigidas a personas indígenas en condición de desplazamiento, para garantizar su subsistencia, la preservación y enriquecimiento de las diversas manifestaciones culturales, su seguridad e inclusión social en los lugares de destino, apoyo para su reconstitución como comunidades indígenas y, en su caso, para el retorno a sus lugares de origen;

X. Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado, garantizando la participación plena de las mujeres, en condiciones de igualdad.

El Estado deberá realizar estudios previos para evaluar el

impacto social, cultural y ambiental de dichas medidas, así como respecto de los derechos de los pueblos interesados, con su participación plena y efectiva. Asimismo, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la participación justa y equitativa de los beneficios, y

XI. Garantizar el reconocimiento y la atención especial a los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas. Para este efecto, se deberán establecer políticas, programas y proyectos que permitan el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos en sus propias lenguas, asignando y asegurando los recursos suficientes, el acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, los oficios, entre otros.

Asimismo, se deberá garantizar una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género; crear políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales, así como realizar medidas para evitar las uniones, matrimonios y embarazos a temprana edad, con perspectiva intercultural.

Los pueblos y comunidades indígenas dispondrán de los recursos y medios para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Constitución.

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 en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que ***los pueblos y*** comunidades ***indígenas las administren, ejerzan y vigilen***.

Las autoridades competentes deberán asignar y realizar la transferencia directa de recursos presupuestales a los pueblos, municipios y comunidades indígenas, de manera equitativa, justa y proporcional, para que los administren a través

de sus instituciones, bajo los principios de planeación participativa, progresividad, austeridad, honestidad, eficiencia, transparencia, igualdad de género y rendición de cuentas.

Se reconocen los mecanismos comunitarios, municipales y regionales de planeación, administración y ejecución de la obra pública de los pueblos y comunidades indígenas, así como las instancias comunitarias de supervisión, fiscalización y rendición de cuentas, de conformidad con sus sistemas normativos.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los ***pueblos y comunidades*** indígenas, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

C...

Los pueblos y comunidades afromexicanas son aquellas que descienden de poblaciones del continente africano, que fueron trasladadas por la fuerza o se asentaron en el territorio nacional desde la época colonial y que tienen formas propias de organización, social, económica, política y cultural, aspiraciones comunes y que afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas.

Los pueblos y comunidades afromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público.

Además de lo establecido en los apartados anteriores, los pueblos y comunidades afromexicanas, atendiendo a sus especificidades y en el marco de su libre determinación y autonomía tienen derecho a:

I. Salvaguardar y fortalecer su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial. El sistema educativo nacional, deberá reconocer y difundir los

conocimientos, aportes y contribuciones realizados por dichos pueblos a la historia y diversidad cultural de México a fin de facilitar la adopción de patrones de convivencia intercultural, solidaria e incluyente;

II. Controlar, utilizar, preservar, conservar y proteger sus recursos naturales, así como participar en el aprovechamiento y desarrollo sustentable de las tierras, territorios y recursos naturales que ocupan tradicionalmente o aquellos que se encuentren vinculados a sus modos de vida y su cultura, incluyendo playas, ríos, lagunas y mares costeros;

III. Acceder de manera efectiva a los servicios de salud y atención médica que tomen en cuenta sus especificidades culturales y sin ningún tipo de discriminación;

IV. Ser incluidos en todos los registros públicos y producción de datos, información y estadísticas oficiales, en especial en los censos y encuestas, para lo cual, las instituciones competentes deberán establecer metodologías y criterios estadísticos y censales respecto a su identidad;

V. Mantener, ejercer y desarrollar su medicina tradicional, mediante programas de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura;

VI. Se reconocen sus conocimientos, saberes y propiedad intelectual colectiva en todos los ámbitos en que se expresen;

VII. Establecer y administrar sus propios medios de comunicación, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha, así como acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, y sin discriminación alguna;

VIII. Se reconoce y garantiza el derecho de las mujeres afromexicanas a una vida libre de violencia y de todo acto de discriminación y racismo; a las garantías de acceso a la

justicia y el respeto a sus derechos humanos; a la participación política, a la toma de decisiones públicas y a ser electas en cargos de representación comunitaria y popular en todos los ámbitos y niveles de gobierno; a su participación en los procesos de desarrollo comunitario, municipal y regional; a la protección integral de su salud y seguridad social; al acceso a la educación en los distintos ámbitos y niveles; a la posesión, titularidad, aprovechamiento y sucesión de la tierra, los recursos y bienes naturales; y, en general, a sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales, y

IX. Se garantice su desarrollo y bienestar como colectividades culturalmente diferenciadas.

La Federación, las entidades federativas y los Municipios tendrán la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Constitución, con el propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que son objeto.

En coordinación con dichos pueblos y comunidades, se establecerán las instancias y se determinarán las políticas públicas especializadas para su atención, a las que se deberán otorgar recursos financieros suficientes.

La ley reglamentaria establecerá las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas reconocidos en esta Constitución.

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. ***Su actuación se regirá con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico, debiendo coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena.***

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 26.

A...

...

...

El Estado garantizará la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes en todos los aspectos, en especial atendiendo a su ubicación geográfica y afinidad étnica. Los resultados de estos mecanismos, vali-

dados por dichos pueblos, deberán ser respetados por las instancias competentes.

...

B...

C...

Artículo 27...

...

...

...

...

...

...
...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. a la **VI**...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la

propiedad y posesión de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales.

La ley protegerá la integridad de ***dichas*** tierras***, territorios y recursos o bienes naturales***.

...

...

...

...

...

VIII. a la **XIX**...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, ***intercultural y sostenible, a través de políticas de fomento a la producción nacional y la soberanía alimentaria que garanticen*** a la población campesina***, indígena y afromexicana, el desarrollo y protección de prácticas agroecológicas, cultivos tradicionales con semillas nativas, en especial el sistema milpa, los recursos agroalimentarios, conocimientos tradicionales, patrimonio biocultural y*** el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica***, culturalmente pertinentes, libres del uso de sustancias peligrosas, organismos genéticamente modificados y productos químicos tóxicos***. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

...

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I...

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación***. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán postular y solicitar, de manera directa, el registro de candidaturas de personas pertenecientes a dichos pueblos***;

III. a la **VIII**...

Artículo 41...

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a la **III**...

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. ***Tratándose de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, garantizará que éstos puedan postular, de manera directa, candidaturas pertenecientes a dichos pueblos, garantizando la participación de las mujeres.***

...

...

V...

Apartado A...

Apartado B...

Apartado C...

Apartado D...

El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales garantizarán el respeto a los sistemas normativos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como la promoción e implementación de sus derechos político electorales, estableciendo las partidas presupuestales y los tiempos en los espacios de radio y televisión que correspondan.

VI...

VII. Se reconocen los principios, normas, instituciones y mecanismos democráticos de los pueblos, municipios y comunidades indígenas y afromexicanas para la elección de sus autoridades y representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Se garantizará la representación política de los pueblos indígenas y afromexicano en las dos Cámaras del Congreso general, de conformidad con la composición multiétnica y pluricultural de la Nación y atendiendo a sus propios principios y procedimientos. La ley establecerá los mecanismos para hacer efectivo este derecho.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a la **XXIX-Z**...

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución***;***

XXXI. ***Para expedir la legislación sobre derechos de los pueblos indígenas, así como del pueblo afromexicano;***

XXXII. Para realizar procesos de consulta libre, previa e informada, y culturalmente apropiada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean susceptibles de afectarles, y

XXXIII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a la **XIX**...

XX. ***Promover, respetar y garantizar la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en esta Constitución y los instrumentos jurídicos internacionales, y***

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Además de lo dispuesto en esta Constitución, la integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación aten-

derá los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico.

...

...

...

...

El Poder Judicial de la Federación deberá coordinarse con los pueblos y comunidades indígenas para el respeto y ejercicio de la jurisdicción indígena, de conformidad con lo establecido en la fracción II, apartado A, del artículo 2o. de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 99...

...

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. a la **VIII**...

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan***;***

X. ***Garantizar los derechos político electorales de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes, en el marco del pluralismo jurídico, y***

XI. Las demás que señale la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 102.

A...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Los organismos protectores de derechos humanos a que se refiere este apartado regirán su actuación con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico.

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, ***pluricultural,*** laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios indígenas serán gobernados por la autoridad electa democráticamente en sus asambleas generales comunitarias o a través de sus instituciones de toma de decisiones, de conformidad con los principios de interculturalidad, igualdad de género y pluralismo jurídico, quienes ejercerán las competencias que esta Constitución y sus sistemas normativos establecen. Dichas autoridades tomarán posesión y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus sistemas normativos determinen.

...

...

...

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

...

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) al **d)**...

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Los municipios indígenas podrán expedir sus ordenamientos jurídicos tomando en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) al **i)**...

...

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de ma-

nera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio**.**

Los municipios y comunidades indígenas ***y afromexicanas*** podrán coordinarse y asociarse ***libremente en el ámbito regional, tomando en consideración su filiación étnica, territorial, cultural, lingüística e histórica,*** en los términos y para los efectos que prevenga la ley. ***Las asociaciones de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas que se constituyan tendrán el carácter de sujetos de derecho público;***

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) al **c)**...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

En los municipios indígenas se reconocen las contribuciones comunitarias en el sistema de ingresos municipales, entre ellas el trabajo comunitario y las cooperaciones económicas, en los términos establecidos en la ley.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos

en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley**.**

Los municipios deberán realizar la transferencia directa de recursos presupuestales a las comunidades indígenas y afromexicanas con base en una distribución equitativa, justa y proporcional;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) a **b)**...

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios***, pueblos y comunidades indígenas, así como de las mujeres***;

d) a **i)**...

En los municipios indígenas, las facultades a que se refiere la presente fracción serán ejercidas previa decisión de sus asambleas generales comunitarias u otras instituciones propias de toma de decisión, de conformidad con sus sistemas normativos.

...

VI...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente**.**

Se reconocen las instituciones de prevención y conservación de la paz y seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y respeto con los sistemas de seguridad pública y la jurisdicción estatal, con base en los principios de pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y derechos humanos, garantizando los recursos para su buen funcionamiento;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Los municipios con presencia de comunidades indígenas y afromexicanas integrarán sus Ayuntamientos con representantes de éstas, quienes serán electos de conformidad con sus sistemas normativos y formas propias de elección.

...

IX. Derogada.

X. Derogada.

XI. Las comunidades indígenas y afromexicanas, con base en los derechos reconocidos en el artículo 2o. de esta Constitución, tendrán las facultades siguientes:

a) Determinar y ejercer sus sistemas de organización social, económica, territorial, jurídica, política, cultural y educativa, así como su forma de administración y funcionamiento, de conformidad con sus sistemas normativos;

b) Nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y otras instancias regionales o

estatales, de conformidad con sus sistemas normativos, reconociendo los aportes y la participación política de las mujeres;

c) Recibir y administrar recursos presupuestales municipales, estatales y federales, en forma directa, proporcional, justa y equitativa;

d) Aprobar y expedir sus ordenamientos jurídicos, y

e) Las demás que para el logro de su objeto y aspiraciones de vida resulten procedentes.

Se reconoce a la asamblea general comunitaria u otras instituciones colectivas de decisión, como la autoridad máxima de dichas comunidades, y

XII. Las asociaciones regionales de municipios y comunidades indígenas y afromexicanas tendrán por objeto:

a) El diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo regional;

b) El cuidado y preservación de sus tierras, territorios y recursos naturales;

c) La planeación e instrumentación de proyectos de infraestructura en el ámbito regional;

d) El fortalecimiento de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales y educativas;

e) La participación en las instancias estatales y federales;

f) La seguridad pública y la consecución de la paz social, y

g) Aquellas que promuevan el bienestar de sus respectivos pueblos y comunidades.

Estas asociaciones determinarán libremente su forma de organización y funcionamiento, de conformidad con sus sistemas normativos y las especificidades culturales de los municipios y comunidades que las integren, garantizando la participación de las mujeres indígenas.

Las autoridades competentes establecerán las partidas presupuestales para garantizar el debido funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de dichas asociaciones.

Artículo 116...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I...

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

...

...

En las legislaturas de los Estados se garantizará la representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo a la composición multiétnica y pluricultural correspondiente, así como a sus propios principios y mecanismos democráticos.

...

...

...

...

...

...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas***, las que deberán contemplar mecanismos de coordinación con la jurisdicción indígena. Dichos tribunales se integrarán y ejercerán sus funciones bajo los principios de pluriculturalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico***.

...

...

...

...

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no

coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición**.**

Se reconocen los principios y mecanismos democráticos de elección de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en los municipios y en las legislaturas locales;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, se***rá***n principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad ***y tratándose de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, además se observarán los principios de pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y libre determinación***;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, ***observen los principios de pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico y libre determinación,*** conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. a **7o**...

d) a la **p)**...

V. a la **VIII**...

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad***, pluriculturalidad, interculturalidad, pluralismo jurídico*** y respeto a los derechos humanos.

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa

que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A...

B...

C...

D...

F. En la Ciudad de México los sujetos titulares de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en esta Constitución, serán los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes.

El gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías, en coordinación con dichos pueblos, barrios y comunidades, tendrán la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos sus derechos, así como establecer las instituciones y determinar las políticas públicas para su atención.

T R A N S I T O R I O S:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- El Honorable Congreso de la Unión, en un plazo de doce meses contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá expedir la legislación reglamentaria y realizar las reformas a la legislación que correspondan.

CUARTO.- Las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, deberán realizar las adecuaciones a sus constituciones y emitir la legislación correspondiente en un plazo que no exceda de doce meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO.- El Poder Ejecutivo Federal y las otras instancias del Estado que correspondan, en el plazo que no exceda de doce meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar las adecuaciones institucionales que correspondan derivadas de la presente reforma.

SEXTO.- El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto normativo íntegro del presente Decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas y ordenará la difusión correspondiente.

Por el bien de todos,
primero los pobres,
los más humildes,
los olvidados,
en especial los pueblos indígenas.

Lic. Andrés Manuel López Obrador
Presidente de México

INPI
INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS