



Espejo y réplica, propuesta sociojurídica para recobrar el rostro de México

Humberto Ortega-Villaseñor
Universidad de Guadalajara, México
huorvi@gmail.com

Resumen. Esta investigación surge de la preocupación por integrar los derechos indígenas en México para permitir la coexistencia pacífica de las instituciones del derecho positivo mexicano y los sistemas jurídicos de los 62 pueblos indígenas que viven en el país. Se basa en el reconocimiento de México como sociedad multiétnica y multicultural y en la importancia de los derechos humanos establecidos en favor de sus pueblos originarios gracias a las reformas de los artículos 1° y 2° de la *Constitución* de los años 2001 y 2011, respectivamente. Propone una legislación reglamentaria indispensable para preservar el patrimonio cultural y el diálogo intercultural en el país.

Palabras clave: pueblo originario; pueblo indígena; sistemas jurídicos; pluralismo jurídico; interlegalidad.

Mirror and replica: A socio-legal proposal to restore the face of Mexico

Abstract. This research is borne out of a concern for the need to integrate indigenous rights in Mexico so as to enable the peaceful coexistence of the institutions of Mexican positive law and the legal systems of the 62 indigenous peoples living in the country. It is based on the recognition of Mexico as a multiethnic and multicultural society and on the importance of the human rights of its native peoples, as recognized through the reform of articles 1 and 2 of the Constitution of 2001 and 2011. This paper proposes regulatory legislation as an indispensable means of preserving the cultural heritage of Mexico and intercultural dialogue.

Keywords: Indigenous people; native people; legal systems; legal pluralism; interlegality.

Siglas y abreviaturas usadas

ap. Apartado
art. Artículo

Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
fr.	Fracción
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
párr.	Párrafo
TLC	Tratado de libre comercio
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)

1. Antecedentes

El mundo se ha convertido en un lugar cada vez más interconectado, en el que fenómenos de toda índole se producen a diario a velocidades incrementadas y en el que interviene la dimensión jurídica y la social como parte de la vida de los seres humanos. Hoy día, bajo ningún criterio disciplinar es posible aislar los fenómenos socioculturales ni generar modelos teóricos que se jacten de ser verdades absolutas y propuestas completas.

Como lo expresan Agustí Nicolau Coll y Robert Vachon: «En el ámbito de las ciencias sociales se considera generalmente a la cultura como una dimensión de la realidad humana entre otras [...]. En última instancia, la cultura es el conjunto de creencias, instituciones y prácticas por las que un pueblo o sociedad afirma su presencia en el mundo en un momento dado del espacio y del tiempo» (1996, pp. 268-269). Desde esa perspectiva, resulta fácil entender que cada cultura del mundo encierre en sí una esfera de conocimientos única que es menester preservar para beneficio de todos, en especial de las generaciones venideras, sobre todo si se trata de culturas de pueblos que fueron sometidos a procesos de colonización, como pueden serlo las de pueblos aborígenes o indígenas que habitan en los diferentes territorios de los Estados-nación.

Ahora bien, cada cultura posee una forma de hacer, de decir y de aplicar el derecho que rige su vida en comunidad, que es valiosa y que garantiza su cohesión social y su supervivencia identitaria a futuro. De ahí la importancia instrumental que tiene el estudio del derecho desde esa perspectiva cultural. Lo que explica y articula el predicamento que ello representa para un país como México, al tener que transitar en el siglo que vivimos de un Estado monocultural a uno pluricultural, es decir, de una nación compuesta por una sola etnia, un solo lenguaje, un solo derecho, a una multiétnica, multilingüe y de regímenes jurídicos variados como resultado de su reconocimiento constitucional reciente como nación pluriétnica y pluricultural

En ese sentido, los cambios que se han producido en México son atribuibles a factores externos e internos. Entre ellos, están los esfuerzos de descolonización que han hecho de manera independiente las comunidades aborígenes del mundo en el ámbito internacional y regional en los últimos 65 años. Es necesario considerar que en esos espacios periféricos se produjeron formas muy parecidas de despojo, destrucción, explotación y violación de derechos durante las diferentes etapas de colonización que subyugaron por centurias a naciones y continentes: unas anteriores, como en el caso de América y de nuestro país; otras posteriores, como en el caso de la India, el Sureste Asiático, África, Oceanía o Hawái.

Para el caso de Latinoamérica, hay un diagnóstico panorámico valioso de Jean E. Jackson y Kay B. Warren (2005). Dichos investigadores nos hacen ver que en este hemisferio se produjo una transformación notable desde hace cuarenta años. Se trata de un movimiento que llevó a la reindianización de muchas comunidades campesinas como resultado de las luchas y movimientos indígenas que tenían lugar en distintas regiones por razones múltiples: por el reconocimiento de derechos concedidos durante los periodos coloniales; por el reparto y distribución de la tierra; por la paz, la autonomía y la autodeterminación de comunidades; en oposición a la suscripción de tratados (como sería, en el caso de México, el tratado de libre comercio, TLC). Todo ello derivaría en reformas constitucionales de reconocimiento de sus derechos y del carácter multicultural que tienen los países como naciones integradas por «ciudadanías plurales» (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Nicaragua y Venezuela).

En el caso de México, habrá que añadir factores internos muy particulares, como la culminación del levantamiento en armas zapatista de los pueblos de la región de Chiapas dirigido al reconocimiento de su especificidad étnica y cultural, movimiento que se inició en 1994, y el arduo proceso de negociación entre el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que llevó a la reforma constitucional. La negociación en torno a lo anterior, como todos sabemos, se vio mediatizada por excusas ideológicas y pruritos jurídicos argumentados por la clase política y por representantes de la cultura dominante de México, habiéndose realizado una reforma de efectos restringidos desde el punto de vista social, histórico y cultural porque finalmente no aseguró la presencia, ni la representatividad de los pueblos indígenas en los órganos de representación política del Estado.

No obstante lo anterior, el reconocimiento cuando menos dio lugar a esa reforma limitada que modificó dos preceptos constitucionales, los artículos (art.) 1° y 2°, declarando básicamente que México es un país multiétnico y multicultural, que se reconocen los regímenes jurídicos de sus pueblos originarios a nivel constitucional y que se da autonomía a los estados para legislar lo correspondiente a ese nivel.

2. Caracterización

Antes de iniciar el análisis de la reforma, es preciso ahondar en el marco histórico cultural de México por vía comparativa a fin de ponderar sus características y estimar sus singularidades:

- El proceso de liberación o independencia formal de México como colonia de España se produjo hace doscientos años (al igual que en

muchos otros países latinoamericanos), mientras que otros, como Mozambique, India, Canadá o Australia, alcanzaron su Independencia recién a mediados o finales del siglo XX.

- Los procesos de lucha en México comenzaron en periodos anteriores al dominio hispánico y continuaron en las distintas etapas de su historia (abarcando el periodo colonial, el independiente, el revolucionario y el posrevolucionario).
- La diversidad étnica y cultural de México es asombrosa, en comparación con la de otros países. México es uno de los países de mayor diversidad cultural del mundo, con 62 pueblos originarios (Navarrete, 2008, p. 9). La presencia de esos horizontes culturales entraña un mosaico riquísimo de cosmovisiones, lenguajes, formas de pensamiento y vida individual y social. Aunque esos pueblos viven en entidades específicas de la República, los más numerosos se encuentran diseminados en el territorio nacional (entre ellos, los más dispersos y con mayor población son los nahuas) o bien en varios estados del sureste del país y de la península de Yucatán (como los de origen maya, zapoteco y mixteco) (Duverger, 2007, p. 15).
- Por último, México es una República Federal con tres niveles de decisión (federal, estatal y local), en relación a lo cual es fundamental considerar la diáspora cultural para calibrar no solo que la gran mayoría de esos pueblos se rige por usos y costumbres milenarios totalmente distintos los unos de los otros, sino la prístina importancia que poseen sus actuales ataduras y condicionamientos jurídicos, los que justifican la tesis de nuestro análisis y el sentido y alcances de un planteamiento sociojurídico.

Desafortunadamente, no fue sino hasta 2011 que la *Constitución* de México autorizó explícitamente la recepción de normas internacionales aprobadas y ratificadas por el país para su aplicación plena en el ámbito interno; una reforma que algunos consideraron históricamente tardía, pero que sería indispensable para facilitar la armonización y justificar la construcción de una propuesta legislativa como eje fundamental de este estudio.

3. Desafíos sociojurídicos

El análisis de los preceptos de una *Constitución* como la de los Estados Unidos Mexicanos –fruto de la reforma ocurrida en 2001 (art. 1º y 2º)– no es una tarea fácil. Es más bien un ejercicio difícil de entramado de las asimetrías que busca subsanar errores y deficiencias entre órdenes jurídicos a fin de preservar el reconocimiento de las diferencias en términos de igualdad étnica y cultural de los pueblos originarios frente a las pretensiones uniformadoras

y hegemónicas de la cultura occidental; es también una tentativa venturosa dirigida a armonizar las condiciones sociales, culturales y demográficas de ese segmento de la población mexicana.

¿En qué consisten básicamente las modificaciones de esos dispositivos constitucionales? En el art. 2° se confiere a los pueblos indígenas de México un amplio reconocimiento genérico y se regula el conjunto de derechos que les son atribuidos. El párrafo (párr.) 2°, por ejemplo, proclama que «la nación tiene una composición pluricultural 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 y políticas, o parte de ellas» (*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*¹, 1917/2017, art. 2°, párr 2°). En este caso, el legislador constitucional pasa a especificar los derechos que se reconocen a los pueblos indígenas, dotando al precepto de dos apartados distintos: en el apartado (ap.) A concentra básicamente los derechos de orden político que hacen plausible su libre determinación (de elección de propias autoridades y órganos internos, de aplicación de sistemas propios normativos en sus conflictos internos, de elección de representantes en municipios con población indígena, de reconocimiento de su jurisdicción propia, etc.); en el ap. B reúne los derechos sociales, económicos y culturales (reconocidos por el Estado a esos pueblos en tanto que grupos bajo apoyo económico que precisan de protección y tutela de sus culturas).

Por lo que se refiere al art. 1° constitucional, este amplía los alcances de la pluriculturalidad y del principio de libertad e igualdad en México en beneficio no solo de los pueblos indígenas sino de una amplia variedad de grupos minoritarios que conforman hoy día la sociedad pluricultural mexicana. Con ello, «queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, 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» (*Constitución*, 1917/2017, art. 1°, párr. 5°). Estos grupos pueden recurrir en un momento dado al Estado como titulares o sujetos activos de la relación jurídica para que proteja su condición minoritaria frente a cualquier abuso o conducta por parte del propio Estado (Burgoa, 1982, p. 68), la sociedad o los particulares que pretendan subordinarlos, someterlos o discriminarlos (González Galván, 2002, pp. 370-371).

1 En adelante, *Constitución*.

Ahora bien, el reto de articulación del sistema jurídico indígena a nivel federal sería de una elevada complejidad, lo que condujo al legislador federal a aprobar posteriormente, en 2003, dos dispositivos secundarios: la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos², 2003a) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Congreso, 2003b). Esta última es un instrumento jurídico que reglamenta el párrafo antes citado, que es parte del contenido del art. 1º de la *Constitución*, y está configurado por seis capítulos que organizan un total de noventa artículos, cinco de los cuales son transitorios. Las disposiciones generales de la norma (contenidas en el capítulo I) son de carácter público e interés social, siendo el objeto de la misma «prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del art. 1º de la *Constitución*, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato» (Congreso, 2003b, art. 1º). El ámbito de aplicación del dispositivo es federal, ya que en el art. 8º se señala que «en la aplicación de la presente Ley intervendrán las autoridades y los órganos públicos federales» (Congreso, 2003b, art. 1).

Por su parte, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas encuentra su fundamento jurídico en varios dispositivos del art. 2º de la *Constitución* (1917/2017; en especial, el párr. 1º de la fracción [fr.] IV del ap. A y la fr. VI del ap. B). Aunque no regule buena parte de los contenidos de ese precepto constitucional, sin embargo, esta ley reglamenta aspectos concretos relacionados con la preservación de la diversidad lingüística como expresión de la riqueza del patrimonio cultural de la nación. El propósito de la mencionada ley es que se reconozcan, protejan y promuevan las lenguas indígenas y se consideren como lenguas nacionales en los territorios y contextos donde se hablen.

Ahora bien, aunque las dos leyes norman derechos fundamentales específicos de los pueblos indígenas, quedan sin instrumentarse la mayoría, siendo derechos que según creemos constituyen las primeras piedras de un sistema jurídico federal cuya construcción apenas comienza en México. Se trata de la concreción de esfuerzos de un legislativo que trabaja en la formulación de cuerpos normativos que vendrán a reglamentar los cambios por venir.

Por lo tanto, ¿cuál será el propósito u objeto de este artículo? Averiguar, por una parte, si existen bases jurídicas y conceptuales para poder diseñar una legislación reglamentaria sólida que regule con eficacia y pertinencia los derechos previstos fundamentalmente en el art. 2º constitucional. Y,

2 En adelante, Congreso.

posteriormente, indagar si resulta meritorio identificar campos normativos en materia de derechos indígenas –distintos a la no discriminación y a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas– que, estando consagrados en dicho precepto, sea necesario incorporar a una propuesta de concreción y enlace eficaz de la materia, que resulte acorde con las innovaciones constitucionales que han tenido lugar en años más recientes.

De esta manera, pensamos que a través del análisis es plausible ayudar a la construcción de un sistema normativo en un Estado federal como el mexicano para que sea plural e integrador, aproveche complementariedades y acepte contradicciones derivadas de la diversidad cultural y la coexistencia y aplicabilidad de sistemas jurídicos distintos en un mismo territorio.

4. Bases de sustentación constitucional

Sirva lo anterior de marco introductorio para justificar la propuesta de una ley reglamentaria del art. 2° constitucional. Afortunadamente, con la reforma más reciente del art. 1° de la *Constitución* (Congreso, 2011; publicada en el *Diario Oficial de la Federación*) se cuenta con bases constitucionales para ello. En tal reforma, el legislador constitucional decide hacer varios cambios para superar las disquisiciones doctrinarias de algunos juristas que cuestionaban hasta hace poco la existencia de los derechos sociales y de los derechos de las minorías en México. Modifica, por ejemplo, el epígrafe del primer capítulo del título primero de la Carta Magna, «De las garantías individuales» y lo sustituye por la expresión «De los derechos humanos y sus garantías»; una diferenciación conceptual que podría ser anodina, pero que en el contexto actual resulta significativa, es que este epígrafe reconoce y nombra explícitamente los derechos humanos en general, y no únicamente los individuales, como el núcleo esencial que se protege o garantiza; además, sustituye la palabra «individuo» por «persona» en los términos iniciales del párr. 1° del precepto constitucional: «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos». Con ello se reafirma la voluntad del legislador constitucional de reconocer indistintamente como titulares a personas físicas o morales, y, en el contexto que nos ocupa, a individuos indígenas o a pueblos indígenas, abarcando la dimensión individual y social de los derechos humanos.

Por cuanto toca a la dificultad que solía presentarse para sustentar con suficiencia la incorporación genérica de normas internacionales en nuestro esquema jurídico (dada la posición jerárquica y los alcances interpretativos del art. 133° constitucional), dicha dificultad ha sido superada. El nuevo texto del art. 1° de la *Constitución* ofrece la posibilidad de aplicación supletoria de las normas de derecho internacional de una manera amplia y

precisa: «Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta *Constitución* y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia» (*Constitución*, 1917/2017, art. 1º, párr. 2º).

De esta manera, no solo los pueblos indígenas, sino cualquier otro grupo minoritario, podrán recurrir en un momento dado (como titulares o sujetos activos de la relación jurídica) al Estado para que proteja su condición minoritaria frente a cualquier abuso o conducta por parte de alguna autoridad, la sociedad o los particulares que pretendan subordinarlos, someterlos o discriminarlos. Este es el sentido extensivo y profundo que parece confirmar el legislador constitucional al adicionar un tercer párrafo al art. 1º constitucional, que a la letra especifica:

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 y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley constitucional (Congreso, 2011b).

De esa manera, el concepto de «garantía» cobra alcances más amplios, dado que no solo existe como tal cuando el sujeto de la relación está frente a un acto de autoridad, sino que la persona goza de la «garantía» en todo momento, en la medida en que sus derechos fundamentales como individuo o como grupo minoritario pueden ser afectados por el Estado o por particulares.

Habida cuenta de que hace casi dos años ya no se tiene impedimentos para aplicar las normas de derecho internacional, ¿qué cabría hacer para asegurar la efectividad de ese criterio a nivel reglamentario? Que se incluyan normas y mecanismos efectivos para la implementación de la ley en los términos que prevé el legislador constitucional cuando señala que «el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley» (*Constitución*, 1917/2017, art. 1º). Esto es, se requiere normas adjetivas o de procedimiento precisas y claras que doten al órgano encargado de aplicarlas con poder decisorio suficiente para promover, defender y vigilar los derechos fundamentales inherentes y para garantizar y exigir el cumplimiento de las obligaciones, esto es, para imponer sanciones.

5. Eje articulador y marco conceptual

Ahora bien, ¿qué elementos teóricos podrían respaldar los contenidos temáticos de una ley reglamentaria federal que pudiera potenciar esas bases constitucionales? ¿Qué encuadre conceptual podría aprovecharse para respaldar una proposición de esa envergadura?

En primer término, el concepto de interlegalidad, tal como lo maneja Marc Amstutz (2005). Este investigador afirma que la interlegalidad supone una superación momentánea de la teoría de la primacía del orden jurídico porque establece una relación rígida de suprasubordinación entre normas jurídicas, admitiendo la posibilidad de que las normas acordadas entre miembros de una comunidad puedan primar en un momento dado sobre los derechos estatales. ¿Por qué nos interesa este tratamiento conceptual y no otro? Porque resuelve los nexos entre sistemas jurídicos de culturas diferentes que no buscan sustituir, reemplazar o inmiscuirse en los otros sistemas jurídicos, sino que solo intentan armonizar o unificar su conducta de manera más o menos homogénea en los espacios que forman parte de una unidad.

Consideramos que la interlegalidad está de algún modo presente en México en la base misma de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas al remitir el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la esfera de competencia de las entidades federativas con población indígena. Este criterio tan simple puede ser de gran ayuda a la hora de definir los ámbitos de competencia de los diversos niveles de autoridad (federales y estatales) que entrañaría nuestra propuesta y las formas variadas de relación que podrían producirse o generarse de manera abierta entre los sistemas jurídicos estatales e indígenas (bajo el mandato constitucional de consulta o participación de los pueblos indígenas en las decisiones).

A nuestro parecer, el principio puede facilitar una relación sistémica en los basamentos del ordenamiento descentralizado en su conjunto; por otra parte, a la vez que propicia compatibilidades o puntos de convergencia normativos, podría fomentar la formación de especificidades jurídicas a nivel local (como un proceso institucional de aprendizaje que cada entidad realizara a su modo, a través de pruebas y errores en su interrelación con los órdenes jurídicos de los pueblos indígenas asentados en los respectivos territorios) y comportarse como un proceso que hace uso del potencial reflexivo que involucra a los sistemas jurídicos indígenas en el que cada pueblo o comunidad pudiese decidir cómo vincularse con las diferentes instancias estatales con las cuales entraría en relación. Lo anterior se acercaría a esta frase, por ahora utópica, de Jackson y Warren: «el pluralismo legal debe ser visto como una pluralidad de procesos interconectados que están en continua evolución» (2005, p. 549).

El principio, a nivel de diseño de la ley en cuestión, buscaría constituir un orden legal policéntrico, no a través del derecho sustantivo, sino del derecho de procedimiento. No se metería con los contenidos de cada sistema jurídico, influiría más bien en los nexos y en las doctrinas metodológicas de otros dispositivos nacionales relacionados con los sistemas jurídicos indígenas. Sería una regla de definición de esferas ante el conflicto de leyes (y solo de manera secundaria una norma interpretativa).

Desde una perspectiva de conjunto, este planteamiento basado en la interlegalidad favorecería el desarrollo de un nuevo proyecto de nación multiétnica y pluricultural, configurado por las unidades culturales que lo componen como elementos abiertos a su propia evolución social. Desde un punto de vista socioestructural, ello equivaldría a que cada elemento del subsistema fuese receptor de las perturbaciones del mundo exterior y, por lo tanto, a que cada elemento crearía la posibilidad de elegir el camino para llevar al subsistema hacia donde fuese más efectivo. El valor resultante en este caso sería la autoorganización a nivel estatal en función de las diferenciaciones inherentes a una sociedad y, claro, la respuesta equilibradora de los elementos normativos que supondría su enlace orgánico a nivel federal.

6. Propuesta de ley reglamentaria del artículo 2º constitucional

Los lineamientos o directrices generales hacia los cuales apunta la proposición que a continuación presentamos son dos. Por un lado, la armonización de normas internacionales en materia de derechos humanos asumidas por México en su carácter de Estado soberano (fundamentalmente la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* [Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2007]; el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* [Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1989/2007]; y otros instrumentos internacionales aplicables). En la medida en que estamos sujetos a la jurisdicción universal de los derechos humanos, es preciso pues actualizar nuestras leyes conforme a los tratados y convenios internacionales que hemos suscrito. Por otro lado, se postula la intervención del Estado para asegurar el equilibrio de las disparidades políticas, económicas, sociales y culturales entre los pueblos indígenas y la sociedad en general. Para ello se requiere normas que hagan posible el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la *Constitución* y que preserven la composición pluricultural de la nación.

a. Objetivos y normas generales

En vista de lo anterior, los objetivos de nuestro proyecto de ley reglamentaria podrían quedar resumidos así:

- Garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en el art. 2º de la *Constitución* y en las leyes, convenios y pactos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte por estar suscrito y que se hayan ratificado por el Senado de la República.
- Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas y de sus miembros.
- Proteger la integridad territorial y las formas de vida y de desarrollo sustentable de los pueblos indígenas con fundamento en la unicidad y carácter singular de las diásporas cognitivas y culturales de dichos pueblos.
- Promover el desarrollo de las culturas de los pueblos originarios en un Estado federal y descentralizado como el de México.
- Establecer los mecanismos de relación entre los pueblos y comunidades indígenas con los órganos del poder público y con otros sectores nacionales.

Ahora bien, las normas que vendrían a atender esos objetivos genéricos serían tanto sustantivas como adjetivas. Las normas sustantivas tendrían dos propósitos u objetivos entrelazados: por un lado, que el establecimiento y coordinación de un régimen jurídico descentralizado posibilite el desarrollo del pluralismo jurídico en México y asegure los aspectos políticos inherentes a la autodeterminación de los pueblos indígenas, la integridad de sus territorios y el desarrollo armónico del pluralismo jurídico en las entidades del país (aspecto reglamentario de las hipótesis normativas del ap. A); y por el otro, que las normas generales regulen la intervención de los distintos niveles de gobierno en el propósito de garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en cuanto a lo económico, ecológico, social y cultural (aspecto reglamentario de las hipótesis normativas del ap. B). Las normas adjetivas o de procedimiento, por su parte, definirían la esfera de atribuciones de los pueblos y comunidades indígenas, los ámbitos de competencia de los órganos de autoridad federal, estatal y municipal que intervendrían en ambos casos, así como los procedimientos administrativos y los judiciales.

¿Cuáles podrían ser los principios y disposiciones generales de nuestra propuesta?

La estructuración de las disposiciones que a continuación esbozamos intenta combatir la imposición unilateral de decisiones gubernamentales o de particulares, tan habitual en el medio indígena mexicano, ya que viola abiertamente el espíritu de los preceptos del art. 2º constitucional (incluyendo las normas generales y las de los ap. A y B). Se justifica hacerlo por el número de señalamientos que diferentes organismos internacionales han expresado al respecto.

Si bien el Comité toma nota de las explicaciones proporcionadas por el Estado parte [México] en relación a las reformas constitucionales de 2001 en materia de derechos indígenas, el Comité lamenta que dichas reformas no hayan sido reflejadas en la práctica. El Comité lamenta asimismo que los pueblos indígenas no fueron consultados durante el proceso de la reforma (art. 2°). El Comité recomienda al Estado parte que ponga en práctica los principios recogidos en la reforma constitucional en materia indígena en estrecha consulta con los pueblos indígenas (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2006).

Así pues, habría que asentar claramente en nuestra propuesta que los pueblos indígenas tienen el derecho de asumir el control general de sus propias instituciones y formas de vida, sus prácticas económicas, identidad, cultura, derecho, usos y costumbres, educación, salud y cosmovisión en un mundo que se rige por intereses económicos y culturales totalmente distintos; asimismo, que tienen derecho a que se protejan sus conocimientos tradicionales, la integridad de su hábitat y tierras y, en general, la gestión cotidiana de su vida comunitaria a fin de mantener y fortalecer su desenvolvimiento e identidad cultural en condiciones de igualdad³.

Por otra parte, habría que especificar que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la administración, conservación y utilización de los recursos naturales existentes en su hábitat y tierras, precisamente para garantizar su viabilidad a futuro⁴. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de promover y desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas que garanticen la participación efectiva de los pueblos, las comunidades que los integran y las organizaciones que los representen en los asuntos nacionales, regionales y locales. Por lógica y en contrapartida, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar directamente, o a través de sus organizaciones de representación, en la formulación de políticas públicas dirigidas a ellos o en la de cualquier otra política pública que pueda afectarles directa o indirectamente. Desde esta perspectiva, debe tomarse en cuenta la organización propia

3 Con fundamento en la declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (ONU, 2007, art. 1°, 2°, 3°, 4° y 5°) y en el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007, art. 5°), ambos correlacionados con la *Constitución* (1917/2017, art. 2°, fr. I y V).

4 Con referencia a la *Constitución* (1917/2017, art. 2°, ap. A, fr. V y VI), la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (ONU, 2007, art. 29°) y el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007, art. 7°, fr. 1).

y las autoridades legítimas de cada pueblo o comunidad participante, como expresión del ejercicio de su libertad conforme a sus usos y costumbres⁵.

Por ende, ha de reconocerse que los pueblos indígenas tienen personalidad jurídica como entidades de derecho público y como entidades de interés público para fines del ejercicio de los derechos individuales y colectivos que se desprenden del art. 2° de la *Constitución*, así como de los que derivan de los tratados, pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por México como entidad soberana en el concierto de las naciones. Cabe hacer notar que, en la misma línea de argumentación, la representación será determinada por los propios pueblos y comunidades indígenas que los integren, esto es, con base en su propia forma de organización, las normas que los rijan y sus tradiciones, usos y costumbres, sin más limitaciones que las establecidas en la *Constitución*⁶.

b. Procedimiento de consulta

Estos principios o normas declarativas de principios básicos consagrados en la *Constitución* y correlacionados con normas internacionales nos hacen pensar que la propuesta o proyecto de ley debe contemplar ante todo un procedimiento genérico muy pormenorizado que permita garantizar y colegir a la vez esos derechos fundamentales, es decir: el derecho de los pueblos a decidir sobre el «uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades» (conforme a lo establecido en la fr. VI, ap. A del art. 2° constitucional); el derecho a diseñar y operar conjuntamente con autoridades federales, estatales y municipales proyectos públicos (conforme al párr. 1° del ap. B del art. 2° constitucional); y el derecho a aprovechar sus recursos productivos sin sustraerse a la posibilidad de establecer asociaciones con particulares en términos de igualdad (conforme a las disposiciones aplicables que establece, en lo conducente, la fr. VII del art. 27° constitucional, tal como fue reformado en 1992).

Ese procedimiento estaría en concordancia con el art. 21°, fr. 2 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, que a la letra reza: «Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales» (ONU, 2007); y también con lo

5 Véase: *Constitución* (1917/2017, art. 2°, ap. B, párr. 1°); *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (ONU, 2007, art. 32°); *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007, art. 7°, fr. 2).

6 *Constitución* (1917/2017, art. 2°, párr. 4 y ap. A, fr. III).

preceptuado por el art. 7º, fr. 3 del *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007).

La propuesta que hacemos a continuación tendría que incluir varios preceptos explicativos detallados para sustanciar el procedimiento. Por ejemplo, uno que estableciera que toda actividad o proyecto público o privado que se pretenda desarrollar o ejecutar dentro del hábitat y tierras de los pueblos indígenas deberá presentarse a los pueblos o comunidades indígenas involucrados a través de un proyecto formal. Por otra parte, los pueblos indígenas tendrían derecho a ser asistidos técnica y jurídicamente en esas reuniones por representantes del ente rector de la política indígena del país o de la entidad donde se encuentre ubicado, de otros órganos del Estado y de cualesquier otras organizaciones indígenas locales, regionales o nacionales. En las reuniones previas podrán participar libremente los miembros del pueblo o comunidad indígena involucrada.

Por razones obvias, los proyectos deberán ser presentados por escrito en versión castellana y en la lengua indígena de que se trate y puestos a la consideración de los pueblos y comunidades con anticipación suficiente a la reunión o asamblea para su estudio (dos o tres meses antes). En caso de que los pueblos y comunidades indígenas involucrados expresen su oposición a algún proyecto en estudio, debe preverse que los proponentes tengan derecho a presentar otras alternativas, continuando así el proceso de análisis y discusión de propuestas a fin de propiciar acuerdos justos que satisfagan a las partes. Queda prohibida la ejecución de cualquier tipo de proyecto en el hábitat y tierras indígenas por persona física o jurídica de carácter público o privado que no hubiese sido previamente aprobado por los pueblos o comunidades indígenas involucrados conforme a este procedimiento. En caso de incumplimiento, la ley podría tipificar la comisión de delitos específicos y las sanciones correspondientes.

Los órganos, entes y demás organismos del Estado, lo mismo que las instituciones privadas o los particulares, no podrán ejercer acciones que desvirtúen o debiliten la naturaleza, el rango y la función de las autoridades legítimas de los pueblos y comunidades indígenas (asambleas de comuneros, consejos de mayores o de ancianos, etc.). Los pueblos y comunidades indígenas podrán intentar la acción de amparo contra las actuaciones de cualquier dependencia o institución pública que pretenda ejecutar proyectos dentro de su hábitat y tierras indígenas sin su consentimiento y sin haber cumplido con el procedimiento descrito, o bien, ante los tribunales competentes, cuando se trate de violaciones o contravenciones de particulares. Los tribunales serán competentes para resolver lo que proceda de conformidad con el art. 2º constitucional y con lo establecido en la propuesta de ley. Los

pueblos y comunidades indígenas podrán solicitar la suspensión inmediata de las actividades y la nulidad de las concesiones o autorizaciones otorgadas por el Estado cuando los proponentes o encargados de la ejecución de un proyecto violen lo acordado con los pueblos y comunidades indígenas; ello, independientemente de lo que corresponda proceder por la vía penal.

7. Refiguración de campos regulativos

Ahora bien, la configuración de campos que vendrían a formar parte de nuestra propuesta reglamentaria toma en cuenta que los derechos indígenas consagrados en el art. 2º constitucional son derechos fundamentales del ser humano en su doble dimensión, social e individual (de conformidad con el párr. 1º del art. 1º constitucional). Para esa tarea, cabe abundar sobre la metodología que hemos seguido. Primero, identificamos la naturaleza del campo jurídico al que pertenecen los distintos párrafos del precepto constitucional, luego analizamos los problemas sociojurídicos que tienen que ver con él, después revisamos el tratamiento jurídico que han recibido dichos problemas en las normas internacionales que hemos tomado como eje. Posteriormente, ponderamos la posible remisión complementaria de estas al ámbito interno, justipreciando qué vínculos, enlaces o ajustes habría que incorporar a la legislación secundaria para que esa remisión resulte admisible sin contravenir ni desvirtuar la voluntad del legislador constituyente. Por último, procedemos a sustanciar los enunciados que integrarían cada campo y las normas que podrían representar una iniciativa jurídica satisfactoria y viable desde el punto de vista sistémico y de eslabonamiento integral en nuestro sistema jurídico.

Al respecto, los campos que pudimos identificar son los siguientes: derechos de propiedad, derechos económicos, derechos políticos, derechos culturales, derechos sociales, competencia jurídica, instituciones y procedimientos.

a. Derechos territoriales

Este campo es muy vasto y comprende diversos tipos de derechos correlacionados que pueden desprenderse de los preceptos consagrados en el art. 2º de la *Constitución* a la luz de su interpretación como derechos fundamentales y su tratamiento ligado a las normas del plano internacional, a saber: propiedad, propiedad colectiva, integridad, uso ecológico y aprovechamiento sustentable del hábitat, recursos y tierras de los pueblos indígenas como pueblos originarios del país. Nuestra propuesta de reglamentación y remisión de normas internacionales plantea como hipótesis central que el Estado, como sujeto activo de la relación jurídica, se encuentra obligado a intervenir

en los diferentes ámbitos para garantizar cada uno de dichos derechos. Esta razón justifica y sustancia un régimen jurídico-social nuevo.

Por ende, el Estado, en primer término, ha de reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su hábitat y sus derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado. Asimismo, debe garantizar que la propiedad que los pueblos ejercen sobre dichos espacios es de carácter colectivo, habida cuenta que dicha condición resulta indispensable para desarrollar y proteger con eficacia las formas de vida y la cultura de tales pueblos indígenas a lo largo del tiempo. La propiedad colectiva del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas podrá ser de uno o más pueblos y de una o más comunidades indígenas según las condiciones, características y exigencias de los mismos. Por la misma razón, las tierras de los pueblos y comunidades indígenas han de reputarse como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, independientemente del régimen de tenencia de la tierra bajo el cual se hallen actualmente adscritas de conformidad con el art. 27° constitucional (privada, ejidal o comunal) y la legislación agraria que los reglamenta.

De esta manera, aunque los territorios de los pueblos indígenas pueden estar sometidos hoy día a diferentes regímenes de tenencia de la tierra, la reforma constitucional del art. 2° (Congreso, 2001), al introducir un proceso de descentralización que descansa sobre valores etnolingüísticos y de asentamiento físico, busca preservar los elementos diferenciadores que corresponden a cada espacio cultural de los 62 pueblos indígenas que viven en las entidades de nuestro país. Por esta razón, los territorios indígenas necesitan de una reglamentación especial que los proteja, en principio, de su desintegración por cualquier medio (prescripción, enajenación, embargo u otras formas de transferencia o extinción).

Las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas que hayan sido declarados como ejidos, comunidades o propiedad privada serán objeto de protección en los términos de su delimitación y titulación como territorios indígenas conforme al art. 2° de esta *Constitución* y la presente ley, sin menoscabo de los derechos de terceros. Por la misma razón, el hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ningún caso pueden ser calificados como terrenos baldíos, ociosos o incultos para los fines de su afectación o adjudicación a terceros en el marco de la legislación agraria vigente, ni ser considerados como áreas de expansión de las ciudades para su conversión o expropiación por causas de interés público. Los pueblos y comunidades indígenas determinarán, de común acuerdo y según sus usos y costumbres, las formas, uso y sucesión de su hábitat y

tierras. Las controversias que puedan surgir al respecto serán resueltas con base en su derecho propio, en su jurisdicción y de conformidad con esta ley.

Por otra parte, los pueblos indígenas tienen derecho a la integridad de sus tierras. Este principio está consagrado explícitamente en dos dispositivos de la *Constitución*, que establecen: «Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras» (1917/2017, art. 2º, ap. A, fr. V) y «La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas» (1917/2017, art. 27º, fr. VII). Como lo señala el art. 106º de la propia Ley Agraria, reglamentaria del art. 27º: «Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades» (Congreso, 1992) en los términos de la ley que reglamente el art. 4º (que corresponde ahora al art. 2º constitucional vigente) y el párr. 2º de la fr. VII del art. 27º constitucional. Dichas normas están en consonancia con lo preceptuado por los art. 25º a 27º de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (ONU, 2007) y por el art. 13º del *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007).

Por último, creemos que debe incluirse una norma que establezca claramente que, cuando el Estado quiera aprovechar o disponer de los recursos naturales propiedad de la Nación localizados en el hábitat y tierras de los pueblos indígenas (en los términos del art. 27º, párr. 4º, 5º y 6º de la *Constitución*), debe sujetarse también al procedimiento de consulta previa. Ello, en cumplimiento de las garantías contenidas en el art. 2º de la *Constitución*.

b. Del procedimiento de delimitación y titulación de los territorios indígenas

El contexto sociojurídico y político en que se inscribe el procedimiento que sugerimos y que trataremos de justificar a continuación es muy complejo. Deriva de un largo proceso de reparto agrario de la tierra, cuyo marco constitucional y legal original ha sido modificado en repetidas ocasiones a lo largo del tiempo. En la actualidad, tal como lo describe el relator de las Naciones Unidas:

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados, acumulación de propiedades en manos de caciques locales, etc. (Stavenhagen, 2003, p. 7).

En nuestra proposición, se asume que el Estado reconoce y garantiza el derecho originario de los pueblos y comunidades indígenas mexicanos a su hábitat y a la propiedad colectiva de las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan. El proceso de delimitación o demarcación de los territorios indígenas es indispensable, no solo para lograr su sistematización ordenada y su adscripción al régimen especial en los términos analizados antes, sino para llevar a cabo el proceso de descentralización de competencias que ordena el art. 2º de la *Constitución* en materia de derechos indígenas (1917/2017, art. 2º, párr. 5º y ap. A, fr. VIII). Ello supone una fase de colaboración muy estrecha entre los pueblos indígenas y sus representantes, las autoridades de las entidades con población indígena (recipiendarias de las funciones hasta ahora centralizadas por el Ejecutivo Federal) y las dependencias del Ejecutivo Federal que se han encargado de las tareas de titulación de derechos, procuración agraria y registro, a saber, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Nacional Agrario.

Para la demarcación o delimitación y titulación, serán de observancia obligatoria las realidades culturales, etnológicas, lingüísticas, ecológicas, geográficas, históricas y de toponimia de los pueblos indígenas de México. El hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas sobre los cuales se han establecido áreas naturales protegidas deberán ser incluidos en la demarcación y titulación conforme a la presente ley y su procedimiento.

A fin de propiciar las labores de descentralización y delimitación de los territorios de los pueblos indígenas, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional proporcionarán a los organismos estatales competentes un estudio con información histórica, estadística, censal, de delimitación y documental que coadyuve a la identificación de dichos territorios de acuerdo con los criterios establecidos por el art. 2º de la *Constitución* y por esta ley (incluyendo las operaciones originales y las modificaciones que hayan sufrido). Lo anterior, independientemente de si dichos espacios están actualmente amparados o no por los llamados títulos primordiales de las comunidades, títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales, títulos de propiedad ejidal, comunal o privada, terrenos baldíos, zonas protegidas, zonas propiedad de la nación, etc. Asimismo, dicho estudio proporcionará datos sobre todas las asociaciones o concesiones vigentes y las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales en dichos territorios. El análisis deberá cubrir los siguientes aspectos:

- i. La situación cultural de los pueblos y comunidades indígenas: información detallada relativa al pueblo o pueblos y comunidad o comunidades indígenas de pertenencia; su identificación, datos

- históricos, lingüísticos, socioantropológicos y de censo poblacional de la comunidad o grupo de comunidades indígenas que integran esos pueblos.
- ii. La situación física de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, mapas históricos de ubicación geográfica, extensión, levantamiento cartográfico y topográfico, toponimia, características, elementos propios y demás datos necesarios para la delimitación del hábitat y de las tierras indígenas.
 - iii. La situación jurídica del hábitat y tierras: exposición motivada de los aspectos legales y jurídicos, indicando si existe algún proyecto de autodelimitación y títulos de cualquier naturaleza que otorguen derechos a los pueblos y comunidades indígenas sobre el hábitat y tierras.
 - iv. La situación de terceros no indígenas: información en caso de existencia de terceros ocupantes, personas físicas o morales, bien sean públicas o privadas o mixtas, nacionales o extranjeras que realicen actividades dentro del hábitat y tierras indígenas, con indicación de los instrumentos jurídicos que prueben la explotación, posesión o propiedad que esas personas ostenten (los cuales serán verificados conforme a las leyes que rigen la materia).
 - v. Posibles conflictos que pudieren surgir como consecuencia del proceso de delimitación o demarcación y una propuesta general de solución de los mismos, en cumplimiento de la garantía de integridad de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas, prevista por el art. 2º, ap. A, fr. IV y V y el art. 27º, fr. IV y V de la *Constitución*.

El organismo descentralizado de cada entidad recibirá el estudio, la documentación de respaldo y la propuesta formulada por las autoridades federales mencionadas. Junto con los representantes de los pueblos y comunidades indígenas (y otras organizaciones indígenas que los representen), dicho organismo procederá a realizar su análisis. En caso de encontrar discrepancias o testimonios documentales supervenientes, el organismo elaborará una propuesta de delimitación alternativa, a la que se incorporarán modificaciones, la misma que se enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su estudio en un lapso de sesenta días continuos, prorrogable por el mismo término. Esta dependencia federal admitirá las pruebas supervenientes que ese organismo presente y valorará las pruebas o evidencias presentadas a la luz de la reforma del art. 2º constitucional y de lo establecido por esta ley. En caso de estar de acuerdo, emitirá un dictamen de titulación de los territorios indígenas, que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*,

iniciándose la etapa de descentralización prescrita en el ap. A, art. 2°, y reglamentada por esta ley. En caso de estar en desacuerdo, hará llegar al organismo descentralizado estatal sus observaciones y argumentaciones, pruebas y alegatos para ser valorados de nueva cuenta. En caso de negativa o conflicto entre ambos niveles de autoridad, el órgano ejecutivo del organismo descentralizado de cada entidad propondrá los medios alternativos de solución de dicha discrepancia, sin menoscabo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ni del proceso de descentralización. Si el conflicto persiste, cualquiera de las partes tiene derecho a someter el asunto a la consideración y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c. Derechos económicos

El contexto en el que viven cerca de doce millones de indígenas mexicanos es de una enorme desigualdad socioeconómica hoy día. Sin embargo, el sentido genérico que se desprende de los primeros párrafos del ap. B, art. 2° de la *Constitución* exige señalar claramente que el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo integral. Ello supone para nosotros que estos, en su condición de sujetos activos de la relación jurídica, no solo tienen derecho a decidir sus prácticas propias, definir su modelo económico en el marco del desarrollo local sustentable y realizar sus actividades productivas tradicionales (como parte de esos derechos económicos), sino además tienen derecho a participar en la economía nacional, siendo obligación del Estado apoyar ese desarrollo integral conforme a las necesidades actuales de los pueblos y comunidades indígenas⁷.

Por consecuencia, ha de interpretarse que los planes de desarrollo económico de carácter nacional, estatal o municipal que tengan que ver con el hábitat y tierras de los pueblos o comunidades indígenas deben ser elaborados y desarrollados con la participación directa y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones en los términos de esta ley.

Ahora bien, en tanto que el derecho de todo pueblo y comunidad indígena a participar en la economía nacional está estrechamente vinculado con el grado de intervención del Estado en el ámbito económico (*Constitución*, 1917/2017, art. 25° y 28°), eso nos lleva a pensar que la ley reglamentaria debe regular la intervención del Estado en favor de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en los rubros comercial, crediticio y de

7 Con fundamento en la *Constitución* (1917/2017, art. 2°, ap. B, fr. I), el *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (OIT, 1989/2007, art. 15°, fr. 1° y 19°) y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (ONU, 2007, art. 20°).

capacitación, a fin de asegurar que su participación en esos rubros se produzca en igualdad de circunstancias respecto de otros grupos sociales. En este caso, la propuesta de ley articularía un conjunto de normas relativas a quehaceres a cargo del Estado para actuar como sujeto activo de la relación y procurar precisamente esa igualdad.

d. Derechos políticos

Por diversas razones, la reforma constitucional de 2001 no introdujo bases claras para garantizar los derechos políticos de los pueblos indígenas en los espacios legislativos federal y locales y se limitó a establecer lo siguiente:

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 [...] [e]legir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. 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 tradiciones y normas internas (*Constitución*, 1917/2017, art. 2º, ap. A, fr. VII).

Sin embargo, el legislador constitucional de la reforma de 2001 especificó en uno de los dispositivos transitorios que, «para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales debe tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política» (Congreso, 2001, art. 3º transitorio). Con base en ese precepto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral procedió a llevar a cabo un proceso de redistribución federal para las elecciones de 2006 y 2009, que fue aprobado el 11 de febrero de 2004 (IFE, 2004).

Esa demarcación, que suponía garantizar la representatividad indígena y permitir el acceso de los pueblos indígenas, cuando menos, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no sirvió de mucho por varias razones, entre ellas que la nueva configuración distrital, que fue diseñada por los partidos políticos (ya que los pueblos indígenas no fueron consultados), no abarcó a todas las entidades con población indígena del país al establecer criterios muy estrechos para acreditar los distritos con población indígena. Por ende, se reservaron solo veintiocho escaños uninominales a la representación de los pueblos indígenas (de las trescientas diputaciones por mayoría que existen y que componen la Cámara de Diputados). De hecho, la distritación dejó sin representación política a más de la mitad de la población indígena del país (calculada en 12 millones). Además, siendo

que los pueblos indígenas no intervinieron tampoco en la selección de los candidatos de los diferentes partidos durante las elecciones federales de 2006, fueron electas, como sus representantes, personas que en su mayoría no eran indígenas.

Ante esta situación absurda, coincido con Jorge González Galván sobre la necesidad de poner en marcha una nueva redistribución diseñada con criterios más realistas e incluyentes, a fin de que la población indígena se vea representada no solo a nivel federal sino también local, esto es, con distritos plurinominales (y no solo uninominales), como lo ordenan el art. 53° y el art. 116° de la Carta Magna (González Galván, 2008).

e. Derechos sociales

Las condiciones sociales en que viven los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país son muy críticas. Se atribuyen en parte, al elevado costo que han tenido las medidas neoliberales que emprendieron los últimos cinco gobiernos federales de México, comenzando con el desmantelamiento de protecciones arancelarias; la privatización de numerosas empresas estatales que se dedicaban a la producción de semillas, forrajes, abonos, maquinaria e insumos para la producción agrícola; la disolución de varias instituciones crediticias que apoyaban financieramente al sector agropecuario; el desmantelamiento de los precios de garantía de productos básicos y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) como reguladora del mercado; la extinción de apoyos y subsidios para actividades primarias como consecuencia de la suscripción del TLC con Estados Unidos y Canadá; el ingreso de México a la Organización Mundial del Comercio; etc. En fin, se trata de una serie de medidas dirigidas a extinguir por completo las funciones y responsabilidades que México había asumido como Estado social, con la pertinente modificación de las legislaciones secundarias. Hoy día, la comunidad internacional se encuentra preocupada porque no ha habido crecimiento económico en México en las últimas décadas, aumenta la población, la concentración de la riqueza es ominosa, la economía se ha transnacionalizado y se incrementan los flujos de emigrantes de los pueblos y comunidades indígenas hacia las ciudades del interior y hacia el exterior (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2006).

Sin embargo, de conformidad con las fr. III, IV y VIII del ap. B del art. 2° constitucional, tal parece que el legislador constitucional sienta las bases para restablecer el Estado social en México, cuando menos por lo que toca a rubros específicos de los derechos sociales fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país. En este caso, la propuesta consistiría en especificar normas y mecanismos para garantizar las condiciones

mínimas de subsistencia social de dichos pueblos en las esferas de trabajo, salud, vivienda, nutrición, servicios sociales básicos y medidas en favor del respeto y difusión de la cultura. En el rubro de trabajo, específicamente, se intentaría solucionar problemas laborales endémicos resaltados en señalamientos e informes recientes de varios organismos internacionales. En el campo de la salud, se incorporaría una norma genérica que declare que los pueblos o comunidades gozan del derecho a la salud como derecho social fundamental y del derecho a acceder a los servicios y programas del sistema nacional de salud y seguridad social, los cuales se prestarían a los indígenas en un plano de igualdad de oportunidades, equidad y calidad de servicios respecto al proporcionado a otros grupos sociales.

f. Derechos culturales

El conjunto de normas que forma parte de este rubro vendría a reglamentar básicamente la fr. IV del ap. A, art. 2° de la *Constitución*: «Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad». La propuesta de ley sigue la orientación y hace remisión de normas de varios instrumentos internacionales suscritos por México, fundamentalmente la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2005).

En la propuesta, se contemplan varios preceptos declarativos en los que el Estado reconoce y garantiza el derecho que cada pueblo y comunidad indígena del país tiene al ejercicio de su cultura propia, al desenvolvimiento de la misma y a su proyección a futuro. Cada pueblo y comunidad indígena tiene derecho a expresar, practicar y desarrollar libremente sus formas de vida y sus manifestaciones culturales, a fortalecer su identidad, promover la vitalidad lingüística de su lengua, preservar su visión del mundo, profesar sus creencias y cultos, así como conservar y proteger sus lugares sagrados y de culto. Desde esa perspectiva, los indígenas tienen en todo momento el derecho al fortalecimiento de su unicidad cultural, al desarrollo de su autoestima, al libre desenvolvimiento de su personalidad en el marco de sus propios patrones culturales, al uso de trajes, atuendos y adornos tradicionales en todos los ámbitos de la vida nacional, etc. El Estado, conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas, protegerá y conservará los sitios arqueológicos ubicados en su hábitat y tierras, fomentando su conocimiento como patrimonio cultural de los pueblos indígenas y de la Nación.

8. De la jurisdicción especial indígena

Hemos terminado la tarea que nos habíamos impuesto, consistente en la prefiguración de los campos jurídicos que podrían abrir opciones normativas o dar lugar a la reglamentación de los derechos indígenas que faltaba por legislar en nuestro país de conformidad con el art. 2º constitucional. Dicha prefiguración ha sido colocada en una suerte de andamiaje de ley, cuya formulación está basada en la armonización de normas y principios de algunos instrumentos internacionales suscritos por México, intentando atender asimismo a recomendaciones de organismos internacionales y a problemas puntuales que se suscitan en cada uno de esos campos. Sin embargo, nuestro estudio quedaría incompleto si, bajo la misma premisa, no reflexionamos sobre dos aspectos esenciales: los sistemas jurídicos indígenas y los órganos que se encargarían de ejecutar la susodicha ley.

Por esa razón, dilucidaremos ahora sobre el conjunto de normas que podrían reglamentar la parte de la *Constitución* que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para:

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (*Constitución*, 1917/2017, art. 2º, ap. A, fr. II).

La propuesta que a continuación hacemos sigue la orientación de varios instrumentos internacionales suscritos por México, entre los que destaca el art. 27º de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, que dice:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso (ONU, 2007).

Para empezar, creemos que deben estructurarse diversos dispositivos declarativos que posibiliten acotar e identificar el campo. Por ejemplo, que

el derecho indígena está conformado por el conjunto de normas, principios, valores, prácticas, usos y costumbres e instituciones que cada pueblo indígena considere como legítimos y obligatorios, es decir, por un sistema jurídico que permite regular a cada pueblo indígena su vida social y política, garantizar el orden público, establecer derechos y obligaciones, resolver conflictos y tomar decisiones en el ámbito interno.

Asimismo, debe especificarse que los pueblos indígenas tienen libertad para que sus autoridades legítimas apliquen instancias de justicia dentro de su territorio, potestad que solo debe afectar en principio a sus integrantes. Para los efectos de este rubro, tendría que insertarse una norma sobre lo que ha de entenderse por integrante (toda persona indígena que forme parte de una comunidad indígena y toda persona no indígena integrada por vínculos familiares o por cualquier otro nexo a la comunidad indígena, siempre que resida en la misma). En este sentido, la jurisdicción indígena consistiría entonces en la facultad que tienen los pueblos indígenas, a través de sus autoridades legítimas, de tomar decisiones de acuerdo con su derecho propio y conforme a los procedimientos tradicionales para la solución de controversias que se susciten entre dichos integrantes en su territorio.

Tal como fue definida, dicha jurisdicción especial indígena comprendería también la facultad de conocer, investigar, decidir y ejecutar las decisiones en asuntos sometidos a su competencia y la facultad de concertar acuerdos de reparación de daños como medida de sanción o resolución de conflictos. Las autoridades indígenas resolverán los conflictos por la vía conciliatoria, el diálogo, la mediación, la compensación y la reparación del daño.

En los procedimientos que se siga, habrán de participar tanto el ofensor como la víctima, la familia de la víctima y la comunidad. Podría regularse que las decisiones que se tomen constituyan cosa juzgada a nivel nacional, por lo que, en consecuencia, las partes, el Estado (en todos sus niveles) y los terceros estarían obligados a respetarlas y acatarlas (siempre que no fuesen incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la *Constitución*, tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por México de conformidad con la presente ley).

Desde esta perspectiva, la competencia de la jurisdicción especial indígena podría estar fundamentada por algunos criterios básicos, como el de territorialidad, en el que las autoridades indígenas legítimas tendrían competencia para conocer de cualquier incidente o conflicto surgido dentro de su hábitat y tierras. Otro criterio, el extraterritorial, sería para aquellas controversias entre integrantes, sometidas al conocimiento de las autoridades indígenas, que se produzcan fuera del hábitat y tierras indígenas (siempre que no sean de carácter penal y no afecten derechos de terceros no indígenas). En

este caso, la autoridad indígena tendría derecho a decidir si conoce o no de la controversia, de conformidad con las normas, usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena de que se trate; en caso negativo, informaría a los solicitantes y remitiría el caso a la jurisdicción ordinaria. También se consideraría un criterio material para conocer y decidir sobre cualquier conflicto o solicitud, independientemente de la materia de que se trate (exceptuándose los delitos del ámbito de competencia federal, por ejemplo, contra la seguridad e integridad de la Nación, de corrupción o contra el patrimonio público, ilícitos aduaneros, tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, tráfico de armas de fuego, etc.). Por último, la perspectiva señalada se fundamentaría asimismo en un criterio personal, para conocer de solicitudes o conflictos que involucren a cualquier integrante del pueblo o comunidad indígena (las personas que no siendo integrantes de la comunidad, pero que, encontrándose dentro del hábitat y tierras indígenas, cometieran algún delito tipificado en la legislación ordinaria, podrían ser detenidas preventivamente por las autoridades indígenas, quienes las pondrían a disposición de la jurisdicción ordinaria).

En este apartado habría que regular muy bien los nexos o relaciones entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, estableciendo ciertos principios de coordinación. Por ejemplo, que las decisiones tomadas por las autoridades indígenas legítimas solo sean susceptibles de revisión por parte de la jurisdicción ordinaria federal cuando contravengan los derechos fundamentales establecidos en la *Constitución*, tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el Senado (*Constitución*, 1917/2017, art. 103º, fr. I). Por otra parte, establecer como supuesto que, cuando la jurisdicción ordinaria llegue a conocer de asuntos o casos que correspondan a la jurisdicción especial indígena, se le obligue a remitir las actuaciones a esta última. Por otra parte, declarar que la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria deben desarrollar nexos de coordinación y colaboración en la investigación de casos y también en la ejecución de decisiones. Debe preceptuarse que, en caso de conflicto que se suscite entre ambas jurisdicciones, la especial indígena y la ordinaria, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¿Qué mecanismos de enlace cabría sugerir para el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto, esto es, para facilitar la vinculación sistémica, la aplicación del derecho indígena y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena en un Estado federal como el nuestro? Las autoridades competentes para aplicar o ejecutar la ley a nivel federal y estatal, que más adelante propondremos, podrían encargarse del diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan la difusión y el respeto del derecho indígena

y la jurisdicción especial indígena. Por otra parte, podrían encargarse también de proponer programas o proyectos de capacitación y formación en pluralismo legal, dirigidos tanto a jueces y empleados de tribunales como a las autoridades indígenas (según el estado de que se trate), a fin de facilitar la aplicación del derecho indígena y la coordinación con la jurisdicción ordinaria. En la enseñanza del derecho y carreras afines, las instituciones educativas y de formación judicial, de conformidad con las normas aplicables, podrían incorporar materias referidas a multiculturalidad, pluralismo legal y derecho indígena. Por último, el Estado se encargaría de proveer los medios necesarios para la capacitación en materia indígena a los operadores de justicia, abogados y funcionarios encargados de aplicar la ley en las entidades con población indígena.

Ahora bien, ¿cómo resolver la cuestión de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes ante la jurisdicción ordinaria? Ello se lograría afinando lo que está prescrito en la *Constitución* y en normas secundarias aisladas del derecho positivo mexicano. Los pueblos y comunidades indígenas, y cualquier persona indígena que sea parte en procesos judiciales ordinarios, tendrán derecho a conocer su contenido, efectos y recursos, a contar con defensa profesional idónea, al uso de su propio idioma y al respeto de su cultura durante todas las fases del proceso. El Estado establecerá los mecanismos que permitan superar las dificultades inherentes a las diferencias culturales y lingüísticas para facilitar a los indígenas la plena comprensión de estos procesos. Lo dispuesto en este artículo se aplicaría también a los indígenas que estén sometidos o que participen en procedimientos administrativos o especiales.

A efecto de garantizar el derecho a la defensa de los indígenas, se crearía una procuraduría federal y procuradurías estatales dentro del esquema de autoridades que sugerimos más adelante. En el nombramiento de defensores públicos de indígenas, se exigiría que los mismos fuesen abogados y que conozcan la cultura y derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Los defensores públicos serían competentes para ejercer la representación y defensa de los indígenas en toda materia y ante toda instancia administrativa y judicial, nacional e internacional.

En los procesos judiciales en que sean parte los pueblos y comunidades indígenas o sus miembros, podría preverse que el órgano judicial respectivo cuente con un informe socioantropológico y un informe de la autoridad indígena o la organización indígena representativa, que ilustre sobre la cultura y el derecho positivo del pueblo o comunidad indígena de que se trate. El informe socioantropológico estaría a cargo de la instancia de autoridad federal o estatal competente que más adelante se sugiere.

En cuanto a los juicios penales que involucren a indígenas, la ley podría prescribir dos reglas que nos parecen fundamentales: una, la no persecución penal de indígenas por hechos tipificados como delitos cuando en su cultura y derecho esos actos sean permitidos (siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la *Constitución*, tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el Senado de la República); y dos, que los jueces, al momento de dictar sentencia definitiva o cualquier medida preventiva, consideren las condiciones socioeconómicas y culturales de los indígenas, es decir, los principios de justicia y equidad. En todo caso, los jueces procurarían imponer penas distintas al encarcelamiento (que faciliten la reinserción del indígena a su medio socio-cultural). Cuando ello no sea posible, el Estado dispondrá en los centros de detención y establecimientos penales de los estados con población indígena de espacios especiales de reclusión para los indígenas, así como de personal con conocimientos en materia indígena para su atención.

9. De los órganos encargados de aplicar la ley

Tanto la reforma constitucional de 2001 como la de 2011 (en lo que se refiere a los art. 2° y 1°, respectivamente) nos plantean un reto de diseño y conexión orgánicos bastante difícil de resolver desde el punto de vista de definición de las esferas y niveles de autoridad involucrados y de los ámbitos de competencia en materia de derechos indígenas.

Mientras que las normas generales de los primeros párrafos y el ap. A del art. 2° constitucional han de ser legisladas y administradas de manera descentralizada, esto es, a nivel de cada entidad con población indígena en el país, el ap. B prevé un conjunto de derechos y obligaciones que deben ser atendidos por autoridades federales. En ambos casos, se antepone la consulta con los pueblos indígenas como mecanismo para legitimar las decisiones. Ello implica asegurar instancias o espacios de diálogo y negociación que el precepto constitucional ampara y que inciden, en nuestra opinión, de manera determinante en la configuración de los órganos con poder decisorio para aplicar la ley, con base en el principio de interlegalidad que tratamos de fundamentar en esta investigación como marco teórico que sustenta e inspira la propuesta.

Hemos tomado en cuenta, además, dos cosas muy importantes en su diseño. Por una parte, que las dos reformas en su conjunto parecen exigir el establecimiento de un régimen jurídico integral que, al tiempo que regule lo concerniente a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en su dimensión individual y social, sea capaz de proteger eficazmente la integridad de los territorios de los pueblos indígenas como requisito *sine qua*

non para procurar la supervivencia de la diversidad de culturas existentes en México. Es de fundamental importancia, por otra parte, una reglamentación esclarecedora que maneje y ministre con eficacia esa complejidad, ya que la estructura organizativa existente resulta inoperante para hacerlo.

El cuerpo de normas que se proponen vendría a regular la parte meramente orgánica de la ley. Supone el establecimiento y operación de órganos de integración combinada y con poder decisorio para asegurar su aplicación y la coparticipación de los representantes de los pueblos indígenas en su ejecución. Su diseño, creemos, posibilita el funcionamiento de una instancia plural que embona perfectamente con el espíritu de los preceptos consagrados en los art. 1º y 2º de la *Constitución* y, además, responde a las exigencias de los diversos instrumentos jurídicos internacionales que buscan asegurar la intervención del Estado en materia de derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Tal diseño parte de los dos puntos siguientes:

- a) Se crea un organismo descentralizado federal con personalidad jurídica y patrimonio propios como ente ejecutor de la ley, cuya competencia abarque todo lo concerniente a los derechos de uso del hábitat, económicos, políticos y sociales que se desprenden del ap. B, art. 2º constitucional. Dicho ente actúa en colaboración estrecha con los 62 pueblos indígenas originarios que existen en nuestro país. Por lo tanto, dicho organismo estaría conformado por una asamblea o cuerpo consultivo indígena, integrado por representantes de los 62 pueblos indígenas y por algunas autoridades federales. La función de este órgano sería la de diseñar, discutir y aprobar las políticas de intervención a cargo del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar esos derechos (ap. B) y coordinar el sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México. Las facultades que podrían prefigurarse para este órgano serían las siguientes:
 1. Promover y velar por el respeto y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consagrados en el ap. B del art. 2º de la *Constitución*, tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales ratificados por el Senado de la República.
 2. Coordinar el sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México.
 3. Impulsar los procesos de descentralización y demarcación de los territorios indígenas de las entidades establecidas por esta ley y garantizar su cumplimiento en los términos del párr. 5º del art. 2º constitucional.
 4. Coadyuvar con las autoridades competentes en el proceso de distriación uninominal y plurinominal que lleven a cabo para garantizar

el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los órganos legislativos federales y locales.

5. Decidir sobre todo tipo de asuntos y conflictos que puedan suscitarse entre autoridades federales, estatales y municipales o particulares durante los procedimientos de distritación electoral, descentralización y demarcación de los territorios indígenas y con posterioridad a ello.
6. Velar por el cumplimiento del procedimiento de información y consulta previa establecido en la presente ley.
7. Asesorar a los pueblos y comunidades indígenas y a sus organizaciones en el control de las actividades que realicen personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, nacionales o extranjeras en el hábitat y tierras indígenas.
8. Velar por el acceso oportuno y equitativo de los indígenas a las políticas sociales del Estado, tales como los servicios de salud, educación, vivienda y las oportunidades laborales, así como el goce de sus derechos, sin discriminación alguna.
9. Incentivar la participación activa de las mujeres indígenas en sus pueblos y comunidades indígenas y en la vida pública nacional e internacional.

El organismo contará además con un órgano o entidad ejecutiva cuyas atribuciones serían:

1. Elaborar los trabajos, planes y programas y proveer en todo lo concerniente a la esfera competencial de la asamblea.
2. Ejecutar las decisiones aprobadas por la asamblea o cuerpo consultivo indígena.
3. Supervisar su ejecución a nivel estatal y municipal.
4. Brindar servicios de procuraduría a los pueblos indígenas en todos los asuntos relacionados con el cumplimiento de la ley en la esfera de competencia del organismo.
5. Organizar y administrar la Unidad de Documentación y Registro Nacional de los Territorios de los pueblos y comunidades indígenas, con base en los datos que proporcionen las entidades para efectos administrativos de coordinación y control de la unidad nacional.
6. Fomentar el ejercicio de la corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas en los ámbitos que conciernen a la conservación y manejo del ambiente y los recursos naturales, parques nacionales y áreas protegidas, así como el desarrollo sustentable en el hábitat y tierras indígenas previsto en la presente ley y demás leyes.
7. Elaborar los informes periciales socioantropológicos para los procesos judiciales y administrativos en los que intervengan indígenas y otros

estudios técnicos que sean solicitados por entes públicos o privados en razón de sus competencias.

8. Las demás relacionadas con los aspectos que posibiliten el funcionamiento del organismo (elaboración del reglamento interno y del presupuesto, asuntos laborales, etc.).
- b) Las entidades federativas con población indígena, por su parte, en cumplimiento a lo establecido por los primeros párrafos y el conjunto de fracciones del ap. A del art. 2º de la *Constitución* (1917/2017), ajustarían sus respectivos marcos jurídicos a los lineamientos generales previstos por esta ley reglamentaria en los siguientes términos: se crea un organismo descentralizado a nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones serán tanto aplicar esta ley en todo lo concerniente a los principios de libre determinación, derechos políticos, de propiedad, acceso y tenencia de los territorios de los pueblos localizados en cada entidad y derechos culturales, como coordinar el proceso de descentralización de competencias conforme a lo ordenado en el ap. A del art. 2º constitucional e intervenir en el proceso de remunicipalización a que se refiere la fr. VII del ap. A del art. 2º de la *Constitución*. Dicho organismo estaría configurado también por dos órganos o instancias de autoridad

Por un lado, una asamblea o cuerpo consultivo estatal integrado por tres representantes de los pueblos en cuestión y un número equivalente de funcionarios del gobierno estatal. Las funciones de este órgano serían las de discutir por la vía del consenso formas de integrar, modificar o innovar los ordenamientos jurídicos de las entidades y de los pueblos indígenas, con base en la *Constitución* local, la jurisdicción especial indígena prevista por esta ley y el principio de interlegalidad en las materias que son de su competencia de conformidad con la *Constitución* en el art. 2º, ap. A y los tratados y convenios internacionales ratificados por México. Se prevería que dicha instancia estableciera los regímenes jurídicos necesarios para asegurar los derechos de integralidad de los territorios indígenas y los mecanismos interlegales necesarios que coadyuven a preservar sus componentes culturales identitarios y el ejercicio de la libre determinación política y a prevenir y resolver conflictos políticos que se susciten entre autoridades y pueblos o entre estos últimos. Asimismo, tal instancia coordinaría el proceso de descentralización de funciones actualmente a cargo de las entidades federales con población indígena. La representatividad de los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad se hará conforme a las normas y costumbres de cada pueblo, con independencia de los núcleos de población que los conformen, los municipios a los que

pertenezcan o las autoridades estatales involucradas en materia agraria.

Por otro lado, el órgano ejecutor de este organismo, que tendría las siguientes funciones:

1. Elevar a la asamblea los asuntos que sean de su competencia.
2. Ejecutar las decisiones aprobadas por dicha asamblea.
3. Actuar como representante jurídico y enlace de dicho organismo frente a las autoridades federales, estatales y municipales en todos los asuntos de su competencia.
4. Cooperar con el organismo descentralizado federal en todas las labores conducentes a la armonización e integración del sistema jurídico descentralizado de los pueblos indígenas de México.
5. Diseñar una propuesta de procedimiento para permitir que la asamblea tome decisiones de vinculación de los sistemas jurídicos estatales y de los pueblos indígenas conforme al principio de interlegalidad. La propuesta deberá garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la jurisdicción indígena especial prevista en esta ley.
6. Formular una propuesta de organización para la Procuración de Justicia que atienda y represente jurídicamente a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos de derecho público o como entidades de interés público en todos los asuntos administrativos y judiciales relacionados con las materias de su competencia.
7. Formular un procedimiento y una propuesta de régimen jurídico para ser discutida y condensada por la asamblea, cuya prioridad sea la de garantizar el derecho a la integralidad y defensa de los territorios indígenas, conforme al art. 2º, ap. A, y 27, fr. XV (*Constitución*, 1917/2017), considerando el sistema jurídico estatal, el de los pueblos indígenas en cuestión y el de los núcleos de población y sistemas de tenencia que actualmente los rigen.
8. Hacer una propuesta y coordinar las tareas de descentralización de los regímenes de propiedad, asuntos políticos y culturales de los pueblos indígenas de la entidad, actualmente bajo la competencia federal, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y otras dependencias federales.
9. Formular una propuesta de Registro Estatal de la Propiedad de los territorios indígenas de la entidad con base en el proceso de demarcación previsto por esta ley y encargarse de su administración, una vez aprobado por la asamblea.
10. Presentar propuestas de conciliación a la asamblea para resolver los conflictos políticos que se susciten entre los pueblos indígenas, par-

ticulares y autoridades estatales o municipales, o entre comunidades, ejidatarios o núcleos de población, que formen parte de los pueblos indígenas de la entidad o de los estados colindantes.

11. Formular propuestas a la asamblea para preservar los derechos culturales y proteger los conocimientos de los pueblos indígenas en los términos de la ley.

10. Conclusiones

Ahora bien, como hemos podido darnos cuenta, la propuesta de ordenamiento reglamentario del art. 2° de la *Constitución* que se ha intentado fundamentar, diseñar y estructurar a lo largo de esta investigación ha sido un trabajo de eslabonamiento arduo que, por su propia naturaleza, no puede considerarse acabado. Ha sido asimismo una labor de enlace que, por su propia naturaleza, no puede ofrecer conclusiones. Más que un planteamiento de legislación reglamentaria, se trata de una serie de proposiciones abiertas y necesariamente incompleta, dadas las propias limitaciones que tiene el autor y las muchas miradas críticas especializadas que se requerirían para darle cuerpo y hacer de ellas un producto acabado. Así lo prueba la complejidad y escala de los problemas humanos que busca atender en diversos campos sociojurídicos, el espectro de disciplinas y niveles jurídicos que intervienen y los problemas de ramificación e interconexión que supondría su inmersión eficaz en el sistema jurídico de México, esto es, la complejidad y escala de las modificaciones de aquellos cuerpos normativos secundarios que involucraría su implementación en un momento dado.

No obstante lo anterior, de una u otra forma la tarea de exploración, estudio relacional y sistematización de las ideas que realizamos nos ha ayudado a comprender muchos aspectos que desconocíamos antes, algunos de ellos, medulares. Lo que nos hace confiar en la posibilidad de contar algún día en México con una legislación secundaria federal que resulte útil y esclarecedora en materia de derechos indígenas para el país y para los estados de la República, al ser capaz de complementar, guiar e impulsar la construcción de un sistema normativo plural en este campo; una legislación que no solo posibilite aprovechar las complementariedades sino resolver las contradicciones derivadas de la diversidad cultural y la coexistencia y aplicabilidad de sistemas jurídicos distintos en un mismo territorio.

Lo ideal sería profundizar en el conocimiento de la costumbre jurídica que rige la vida de dos comunidades originarias, por ejemplo, las que se asientan en el territorio de Jalisco –como pueden ser los sistemas normativos de los wirrárika (al norte del estado) y los de los nahuas (que residen al sur de la entidad)–. Se podría entonces entretejer un mapa abierto más o menos

integral de interrelaciones sistémico-jurídicas de la escala local. La tarea en este nivel es pertinente, aunque rebasa los límites de nuestro examen.

Sabemos que ello nos permitiría finalmente anudar los dos extremos sociojurídicos del objeto de análisis del ensayo y vincular, asimismo, el aparato crítico del estudio. Es decir, por un lado, la correspondencia que guarda la costumbre jurídica internacional como fuente principal de un sistema jurídico imperfecto (como se ha dado en llamar al derecho internacional) con la costumbre jurídica de los pueblos indígenas y con la naturaleza de las normas del derecho indígena. El reto de insertar normas cuya validez está sujeta a la ratificación de los Estados que suscriben acuerdos y normas que tienen que coexistir con sistemas jurídicos legislados bajo la óptica de culturas dominantes hace las cosas, supuestos y situaciones muy parecidos.

Por otro lado, está el desafío mismo de encontrar fórmulas de vinculación jurídica no solo eficaces por su traslado a otros espacios en condiciones análogas, sino por su incidencia en el tejido social a futuro, esto es, el enriquecimiento paulatino de un diálogo intercultural genuino y parejo, requerido para impulsar la evolución de las mentalidades y preservar la riqueza y diversidad de culturas en México, en cumplimiento con los fines que persigue el dispositivo constitucional.

Lo poco que sabemos de los pueblos antes mencionados (los wirrárika y los nahuas) es que mantienen vasos comunicantes entre sí, con otros pueblos indígenas del país y con actores no tradicionales que participan en foros internacionales y que coadyuvan a cristalizar cambios legislativos notables, lo que resulta interesante desde el punto de vista de verificación sociovinculativa entre la esfera global y la local. Por otra parte, sabemos que los dos pueblos indígenas comparten aspectos en común no muy encomiables, como tener que enfrentar presiones constantes sobre sus recursos naturales, sus conocimientos ancestrales y la integridad de sus territorios por parte de actores y grupos de poder nacionales y extranjeros que actúan intermitentemente en sus respectivas zonas buscando sustraer información, explorar el hábitat circundante o imponer sus propios intereses económicos (por ejemplo, grupos de investigación, empresas de inversión, consorcios de exploración minera o forestal, corporaciones transnacionales dedicadas a la explotación de recursos específicos, etc.). Las amenazas de estos actores en ocasiones se traducen en incursiones, exploraciones, invasiones o explotaciones que no pueden ser eludidas fácilmente, dada su validación unilateral por parte de autoridades gubernamentales a través de esquemas, permisos y concesiones, lo cual obliga a los mencionados pueblos indígenas a pelear en tribunales por sus derechos bajo condiciones muy desventajosas por la falta de una legislación secundaria bien articulada.

Así pues, en el ánimo de contar con una ley que reglamente eficazmente todas aquellas fracciones del art. 2° constitucional que no han sido legisladas a la fecha en materia de derechos indígenas, hemos logrado colegir lo siguiente:

- a) La iniciativa o propuesta de ley debe ser capaz de eslabonar los distintos niveles regulativos que componen el sistema jurídico descentralizado de México en materia de derechos indígenas; incorporar normas, principios y compromisos internacionales vigentes en ese campo; clarificar la falta de explicitación o ambigüedades del precepto constitucional (como sería el caso de los derechos indígenas como derechos sociales fundamentales o de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, en ejercicio de las normas generales y las fracciones del ap. A del art. 2° constitucional); así como preservar los derechos de consulta de esos pueblos a través de su incorporación a espacios donde sea posible que los órganos que apliquen las normas puedan discutir y consensuar acuerdos.
- b) La propuesta de ley debe tener por objeto reglamentar la organización de los poderes públicos encargados de aplicar el resto de los párrafos y fracciones no legisladas del art. 2° constitucional, los que corresponden tanto a autoridades federales como estatales, así como definir los procedimientos para normar una descentralización ordenada de las funciones que correspondería atender a las entidades federativas en cumplimiento a lo prescrito por el precepto constitucional.
- c) Para el entramado de dicha propuesta, es necesario recurrir al concepto de interlegalidad, que supone la convivencia y transformación dinámica de culturas jurídicas interactuando en un mismo espacio a partir del diálogo, la negociación, el aprendizaje compartido y la generación de nuevas normas jurídicas. Dicho encuadre teórico, de algún modo presente en México en la base misma de la reforma constitucional (al remitir el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la esfera de competencia estatal), es necesario para prefigurar los ámbitos de competencia de los diversos niveles de autoridad, diseñar la estructura orgánica y resolver las formas variadas de relación que podrían producirse o generarse de manera abierta entre los sistemas jurídicos oficiales e indígenas, habida cuenta del mandato constitucional de consulta o participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión.
- d) Cabe explicar, por otra parte, que las normas que forman parte de la propuesta son sustantivas y adjetivas. Las normas sustantivas tienen dos propósitos u objetivos entrelazados:
 - El establecimiento y coordinación de un régimen jurídico descentra-

lizado que posibilita el desarrollo del pluralismo jurídico en México, asegurando con ello los aspectos políticos inherentes a la libre determinación de los pueblos indígenas, su participación política en los niveles legislativos de decisión, la integridad de sus territorios y el desarrollo armónico del pluralismo jurídico (en aquellas entidades del país que caen en las hipótesis normativas del ap. A que aún falta legislar).

- Las normas generales que regulan la intervención de los distintos niveles de gobierno en el propósito de garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, en cuanto a lo económico, ecológico, social y cultural (y que corresponden al aspecto reglamentario de los supuestos jurídicos del ap. B, que tampoco han sido regulados).
- e) En cuanto a las normas adjetivas o de procedimiento de la propuesta, estas definen la esfera de atribuciones y jurisdicción especial de los pueblos indígenas a nivel federal; los nexos, principios de coordinación y relaciones entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria; así como los ámbitos de competencia y atribuciones de los órganos de autoridad federal y estatal encargados de aplicar la ley, los cuales tendrían poder decisorio y se integrarían a nivel federal y estatal por un número equidistante de funcionarios designados por el Estado y de representantes elegidos por los pueblos indígenas, lo que garantizaría el principio de interlegalidad.

Referencias

- Amstutz, M. (2005). In-between worlds: marleasing and the emergence of interlegality in legal reasoning. *European Law Journal*, 11(6), 766-784.
- Burgoa Orihuela, I. (1982). *Las garantías individuales*. México D.F.: Porrúa.
- Coll, A. N., & Vachon, R. (1996). Etnicidad y derecho, un diálogo postergado entre científicos sociales. En Ordoñez Cifuentes, J. E. (Coord.), *V Jornadas Lascasianas* (pp. 267-290). México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (19 de mayo de 2006). Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al examinar el Cuarto Informe periódico presentado por México al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la aplicación del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, de fecha 9 de junio de 2006 (E/C.12/4/Add.16), aprobadas en las sesiones 13ª, 14ª y 15ª, celebradas los días 9 y 10 de mayo de 2006 y en su 29ª sesión, celebrada el 19 de mayo de 2006. Recuperado de <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=112#112>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (4 de abril de 2006). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México, (CERD/C/MEX/CO/15), Concluding Observations/Comments, Abril 4, 2006. El Comité examinó en sus sesiones 1731 y 1732 (CERD/C/SR.1731 y 1732), celebradas los días 20 y 21 de febrero de 2006, los informes periódicos 12 al 15 de México que deberían de haberse presentado el 22 de diciembre de 1998, 2000, 2002 y 2004 respectivamente, y que se presentaron refundidos en un solo documento (CERD/C/473/Add.1). En sus sesiones 1752 y 1753 (CERD/C/SR.1752 y 1753), celebradas el 7 de marzo de 2006, el comité aprobó las observaciones finales, párrafo 12, p. 3. Recuperado de <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CERD.C.MEX.CO.15.Sp?Opendocument>
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (26 de febrero de 1992). Ley agraria. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (14 de agosto de 2001). Decreto por el que se aprueba el diverso en el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma el artículo 2º., se deroga el párrafo primero del artículo 4º.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 1ª secc., 2-4. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc151.pdf>
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (13 de marzo de 2003a). Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (11 de junio de 2003b). Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>

- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (10 de junio de 2011). Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. (13 de noviembre de 1917/ 13 de noviembre de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://transparencia.edomex.gob.mx/seiem/htm/marcojur/pdfs/constitucion_politica.pdf
- Duverger, C. (2007). *El primer mestizaje, la clave para entender el pasado mesoamericano*. México D. F. Santillana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Nacional Autónoma de México.
- González Galván, J. A. (1998). La reforma indígena: hacia una Constitución plurinacional y pluricultural. En Rabasa, E. O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México* (pp. 85-106). México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- González Galván, J. A. (2002). Los derechos indígenas en México: ¿hacia un paradigma constitucional pluricultural? En Carbonell, M. (Coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 370-371). México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- González Galván, J. A. (enero-abril, 2008). La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 41(121), 173-211.
- Instituto Federal Electoral, IFE. (17 de agosto de 2004). Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del IFE del 15 de julio de 2004, por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=679141
- Jackson, J. E., & Warren, K. B. (2005). Indigenous movement in Latin American 1992-2004: Controversies, ironies, new directions. *The Annual Review of Anthropology*, 34, 549-573.
- López Bárcenas, F. (2002). Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México. En González Galván, J. A. (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 121-143). México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Montes A. R. (2004). Diversidad y autonomía, un aporte desde la experiencia indígena mexicana. *Renclones*, (56), 15-23.
- Navarrete Linares, F. (2008). *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México D. F.: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco. (2005). *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. Recuperado de http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (1989/2007). *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (2ª ed.). Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe-OIT. Recuperado de http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf
- Stavenhagen, R. (23 de diciembre de 2003). Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas en visita oficial a México del 1º al 18 de junio de 2003. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf?view=1>