

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO PLURINACIONAL EN MÉXICO: EL
ROL DEL PRESUPUESTO DIRECTO Y EL AUTOGOBIERNO EN LAS NACIONES
INDÍGENAS**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
ROMÁN BENOIT RAYMUNDO TREJO GRIVELLARO

DIRECTORA DE LA TESIS: DRA. LUCERO IBARRA ROJAS

CIUDAD DE MÉXICO

2023

AGRADECIMIENTOS

Para mis papás, cuyo amor, entrega y sacrificio han sido la base de mi éxito académico. Esta tesis es un testimonio del amor y el legado que han dejado en mi vida. Les dedico este logro como una muestra eterna de gratitud y amor filial.

Para mi amada abuelita, cariñosamente conocida como memelena, quien ha enriquecido mi vida con innumerables consejos, guiándome hacia una vida llena de perseverancia.

Para toda mi familia, pues su apoyo incondicional, su amor y su presencia constante fueron pilares fundamentales en mi camino hacia la culminación de esta tesis.

Para D.G.C, con amor y gratitud, dedico este trabajo que reverbera el arte de lo que fue y será un eterno afecto y cariño.

Para mis amigos, hermanos y camaradas Alex, Nicolos, César, Jaffet, Rafa, Eduardo, Paco, Franz y Víctor, quienes se convirtieron en mi refugio durante los momentos de debilidad y desafío mientras escribía esta tesis.

Para mis amigos y amigas de generación que me acompañaron durante toda mi travesía en el CIDE.

Para mi directora de tesis, la Doctora Lucero Ibarra, y el colectivo Emancipaciones, quienes abrieron en mi alma un nuevo camino en la exploración de las voces silenciadas.

A mi alma mater, el CIDE, le agradezco profundamente por haberme brindado una educación excepcional.

Para todos aquellos que han tocado mi corazón con sus enseñanzas.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es examinar cómo el otorgamiento del presupuesto directo contribuye a la creación de un Estado plurinacional en México, capaz de reducir la violencia y la desigualdad en las naciones indígenas. El derecho al presupuesto directo le permite a las naciones indígenas gestionar y asignar recursos de acuerdo con sus necesidades, fortaleciendo el autogobierno y la participación en la toma de decisiones. Sin embargo, para que el presupuesto directo sea verdaderamente eficaz, es necesario previamente establecer una sólida garantía de pleno respeto y compromiso por parte del Estado, lo cual puede ser alcanzado mediante la integración de la plurinacionalidad en el sistema.

La investigación destaca que el otorgamiento del presupuesto directo ha demostrado ser exitoso en comunidades indígenas de Michoacán, mejorando significativamente su situación de violencia y desigualdad. Asimismo, el texto aporta conocimientos adicionales sobre la concepción de un Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo, que le posibilitaría a la gran mayoría de comunidades indígenas ejercer su derecho al autogobierno y tomar el control directo de la administración de sus recursos presupuestales. Además, se enfatiza la idea de considerar a las poblaciones indígenas como naciones en lugar de pueblos, evitando la infantilización de su identidad colectiva. Al fortalecer el autogobierno y el presupuesto directo, las naciones indígenas tendrán el potencial de cerrar las brechas de desigualdad y violencia persistentes en sus territorios.

A lo largo del texto se examinan diversas ideas, que incluyen los problemas principales que enfrentan las naciones indígenas en México, con un enfoque principal en la violencia y la desigualdad. De igual manera, se analiza el concepto e implicaciones de un Estado plurinacional; el alcance del derecho de libre determinación en México; la evaluación del presupuesto directo y su impacto en la violencia y la desigualdad en las comunidades indígenas, y, finalmente, se examinan las contradicciones en el ámbito judicial que han obstaculizado el progreso del autogobierno en México. Estos elementos se combinan para ofrecer una visión integral en la construcción de un Estado que valore y garantice los derechos y la participación de todas las naciones indígenas, consolidando así la creación de un auténtico Estado plurinacional en México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. TENSIONES ENTRE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y EL ESTADO MEXICANO	6
1.1. Primer acercamiento sobre las problemáticas que aquejan a los pueblos indígenas en México	6
1.2. ¿Quién es indígena en México?	10
1.3. La difícil comprensión del derecho indígena en México.....	12
1.4. Las comunidades indígenas en Michoacán: una descripción de sus problemas actuales	15
1.4.1. <i>Violencia en comunidades indígenas: El caso de Donaciano Ojeda, Michoacán...</i>	15
1.4.2. <i>Desigualdad indígena: El caso de San Felipe de los Herreros, Michoacán</i>	18
2. LA CREACIÓN DE UN ESTADO PLURINACIONAL EN MÉXICO	23
2.1 ¿Hacia un Estado plurinacional en México?.....	23
2.1.1. <i>¿Qué es un Estado plurinacional?</i>	24
2.1.2. <i>Implicaciones de un Estado plurinacional en México</i>	30
2.2. El Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA)	33
2.3. Importancia del CNGA en relación con el Estado Plurinacional	34
3. DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LAS NACIONES INDÍGENAS EN MÉXICO.....	36
3.1 ¿Qué es el derecho de libre determinación de las naciones indígenas?	36
3.2. ¿Qué elementos contempla el derecho de libre determinación de las naciones indígenas y qué derechos protege?.....	39
3.2.1. <i>Derecho al territorio y recursos naturales</i>	40
3.2.2. <i>Derecho a la autonomía y autogobierno.....</i>	41
3.2.3. <i>Derecho a la identidad cultural</i>	43

3.2.4. <i>Derecho a la consulta libre, previa e informada</i>	44
3.2.5. <i>Derecho a la no discriminación</i>	45
3.3. ¿Cómo se establece el derecho de libre determinación en México?.....	47
3.4. Trayectoria judicial del derecho de libre determinación en México.....	53
3.5. ¿Cuáles son las vías legales actualmente para ejercer el derecho de libre determinación en México?.....	54
4. DERECHO AL PRESUPUESTO DIRECTO DE LAS NACIONES INDÍGENAS	59
4.1. ¿Qué es el presupuesto directo?.....	59
4.2. ¿Cuál es el procedimiento para acceder a él?	63
4.3. ¿Por qué es importante preservar este derecho?	67
4.4. ¿Cómo contribuye el presupuesto directo en la disminución de la violencia y desigualdad que existe en torno a los indígenas?.....	68
4.4.1. <i>Violencia e inseguridad en la nación mazahua de Donaciano Ojeda, Michoacán</i> .	69
4.4.2. <i>Desigualdad en la nación purhépecha de San Felipe de los Herreros, Michoacán</i> 75	
5. LA ACTUAL PROBLEMÁTICA DEL GARANTISMO JUDICIAL MEXICANO EN TEMAS DE RECONOCIMIENTO DE AUTOGOBIERNOS Y PRESUPUESTO DIRECTO	81
5.1. Amparo directo 46/2018	82
5.2. Expediente SUP-JDC-131/2020	84
5.3. Controversia Constitucional 69/2021	88
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFÍA	97

INTRODUCCIÓN

Las comunidades indígenas en México enfrentan una serie de desafíos y problemáticas que afectan su bienestar y desarrollo. A lo largo de los siglos, estas comunidades han sido víctimas de una larga historia de marginalización y discriminación. Actualmente, algunos de estos problemas abarcan desde la falta de acceso a servicios básicos, como educación y atención médica, hasta la defensa de sus territorios frente a intereses económicos y la preservación de sus tradiciones en un entorno de creciente globalización. A pesar de los avances en la legislación mexicana, todavía son muchos los obstáculos que existen para el debido mejoramiento de todas las comunidades indígenas en el país. Es fundamental abordar de manera urgente las dificultades y desafíos de las comunidades indígenas en México, ya que constituyen uno de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Por tanto, es imperativo explorar nuevas alternativas de solución que sean capaces de reducir significativamente los desafíos a los que estas comunidades se enfrentan en la actualidad.

Precisamente, una de estas nuevas alternativas de solución es repensar todas las implicaciones que nos puede aportar el autogobierno indígena. Derivado del propio autogobierno surge otra idea de muy reciente creación: el otorgamiento del presupuesto directo por parte del Estado a las comunidades indígenas de México. Considero que el presupuesto directo y el autogobierno son dos derechos con el potencial suficiente para solucionar muchos de los problemas de los indígenas en México. Estas ideas, sumadas a la construcción de un Estado que pueda garantizar globalmente el derecho de libre determinación (derecho al territorio y recursos naturales, al autogobierno, a la identidad cultural, a la consulta libre previa e informada y a la no discriminación) puede ser un buen inicio para encontrar nuevos saberes y aportes cognoscitivos en la materia. Hablar de un Estado como el anterior implica pensar en la creación de un ente político capaz de respetar a todo el entramado social y jurídico que existe dentro de un mismo territorio. Posiblemente, la idea de la plurinacionalidad puede cobrar sentido a la luz de esta última idea. Dicha plurinacionalidad tiene que ser incorporada en el proyecto de Estado, con el objetivo de incidir en el respeto de todas las naciones indígenas encapsuladas dentro del territorio mexicano. Así pues, derivado de lo anterior surge la idea del Estado plurinacional. Hablar de un solo Estado nación es absurdo si pensamos en la enorme cantidad de naciones que conviven dentro de un territorio. Por eso, creo yo, la mejor manera de

garantizarle a las comunidades indígenas su derecho a la libre determinación y, en concreto, su derecho al autogobierno es mediante la creación de un Estado plurinacional.

Con base en lo anterior, la pregunta de investigación planteada en esta investigación es la siguiente: ¿cómo contribuye el otorgamiento del presupuesto directo en la creación de un Estado plurinacional en México? Con base en la problematización planteada, la hipótesis del presente trabajo sostiene que el otorgamiento del presupuesto directo es un derecho que incide directamente en una mejor distribución de la riqueza en comunidades que son predominantemente indígenas, así como también en la disminución de la violencia y desigualdad imperante en dichas comunidades. El objetivo de la investigación será examinar si, en el derecho mexicano, el otorgamiento del presupuesto directo fomenta la creación de un Estado plurinacional capaz de disminuir problemas como la violencia y la desigualdad económica y social en las comunidades. En consecuencia, el presupuesto directo deberá ser analizado como una herramienta jurídica que ayude a proteger globalmente el derecho de libre determinación en México.

Tal como lo explicaré a lo largo de toda la investigación, la meta del Estado deberá ser la de aspirar a ser un Estado plurinacional. Sin embargo, para conseguir este ideal será necesario repensar algunas de las decisiones judiciales más importantes que han alterado la eficacia del derecho de libre determinación. Definitivamente, el eje central de la investigación será el estudio del presupuesto directo como herramienta para fortalecer un Estado plurinacional en México capaz de disminuir los altos índices de desigualdad y violencia que cimbran al país. No obstante, toda vez que existen tensiones que imposibilitan la mejora de las condiciones de vida de los indígenas, como parte complementaria tendrán que abordarse algunas de las contradicciones más latentes del sistema jurídico que han imposibilitado el pleno disfrute del derecho a la libre determinación y, por consiguiente, al presupuesto directo.

El apartado de metodología de esta investigación se basará en una combinación de fuentes documentales, sentencias judiciales y entrevistas, con el objetivo de abordar de manera integral el tema central que es el autogobierno y el presupuesto directo de las comunidades indígenas. En primer lugar, se utilizarán fuentes documentales confiables y relevantes para explicar los conceptos clave relacionados con el derecho de libre determinación, el Estado plurinacional, el autogobierno indígena y el derecho al presupuesto directo de las comunidades indígenas. Estas fuentes incluirán libros, artículos académicos, informes gubernamentales,

documentos internacionales y leyes nacionales e internacionales que proporcionarán un marco teórico sólido para comprender el contexto y los fundamentos legales de este tema.

En segundo lugar, se analizarán sentencias judiciales relevantes que aborden la imposibilidad del pleno disfrute del derecho de libre determinación por parte de las comunidades indígenas. Estas sentencias servirán como ejemplos concretos y casos de estudio para ilustrar los obstáculos y desafíos que enfrentan las comunidades indígenas en su búsqueda por el autogobierno. Primero, explicaré la resolución de la Segunda Sala de la SCJN correspondiente al amparo directo 46/2018. Segundo, usaré la sentencia derivada del expediente SUP-JDC-131/2020 en el que la Sala Superior del TEPJF confirmó una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDCI/62/2019). Por último, analizaré la sentencia que resolvió la Controversia Constitucional 69/2021 promovida por el municipio de Nahuatzen, en Michoacán, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad.

Finalmente, llevaré a cabo entrevistas a integrantes de comunidades indígenas que estén involucrados en procesos de autogobierno. Las entrevistas serán realizadas en dos comunidades indígenas de Michoacán: por una parte, la comunidad de Donaciano Ojeda ubicada en el municipio de Zitácuaro, y, por otra parte, la comunidad de San Felipe de los Herreros, en el municipio de Charapan, Michoacán. Estas entrevistas permitirán obtener información de primera mano sobre la eficacia y los resultados prácticos del autogobierno indígena en el ejercicio del derecho de libre determinación. Las entrevistas también brindarán la oportunidad de explorar las perspectivas y experiencias individuales de los participantes, enriqueciendo así el análisis y aportando una visión más completa del tema. En consecuencia, el principal criterio de selección para las entrevistas será que los entrevistados sean autoridades o asesores jurídicos de sus comunidades y, por lo tanto, actores clave en el desarrollo del autogobierno, con información privilegiada y fundamental sobre el tema. Lo anterior con el objetivo de comprender el alcance del derecho al presupuesto directo como herramienta jurídica que ayude a disminuir los altos índices de desigualdad y violencia en comunidades indígenas.

Mediante esta combinación de fuentes documentales, sentencias judiciales y entrevistas, espero obtener una visión amplia y fundamentada sobre la eficacia del autogobierno indígena y el presupuesto directo en el pleno disfrute del derecho de libre determinación en México. A

continuación, describiré brevemente el contenido esencial de cada uno de los capítulos abordados en la investigación.

El primer capítulo de esta investigación hablará sobre algunas de las tensiones más importantes entre las comunidades indígenas y el Estado mexicano. Dichas tensiones girarán en torno a cuatro problemas principales: el racismo y discriminación; la pobreza y exclusión social; la pérdida de territorios y recursos naturales, y, finalmente, la violencia en las comunidades. Sin embargo, para efectos de mi investigación únicamente abordaré dos de los problemas enunciados, los cuales considero requieren un mayor estudio y urgencia: por una parte, el incremento de violencia y, por otra, la desigualdad social y económica. En consecuencia, en mi primer capítulo realizaré un análisis descriptivo de las dos comunidades indígenas de Michoacán ya mencionadas que, actualmente, adolecen de severos problemas de seguridad y desigualdad. Tal como lo advertí, usaré, primero, la experiencia de la comunidad mazahua de Donaciano Ojeda ubicada en el municipio de Zitácuaro, y, segundo, el caso de la comunidad purhépecha de San Felipe de los Herreros, en el municipio de Charapan, Michoacán. De esta manera, el acercamiento real con las comunidades ayudará a comprender la razón por la que el otorgamiento del presupuesto directo es un derecho viable de mejora y solución a sus problemas.

Posteriormente, el segundo capítulo será el apartado más teórico de toda la investigación. En él abordaré las implicaciones que podría tener la creación de un Estado plurinacional en México. Para ello será necesario construir un nuevo concepto de Estado plurinacional que incida directamente en la resolución de los problemas de base de las comunidades indígenas. Necesariamente ahondaré en una idea de muy reciente creación llamada *El Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA)*. Aunado a ello, explicaré por qué resulta más acertado referirnos a los indígenas como naciones y no como pueblos. Con dichas ideas buscaré fortalecer y aterrizar el concepto de un Estado plurinacional en México.

El tercer capítulo de esta investigación estudiará globalmente los alcances del derecho de libre determinación en México. Es muy difícil hablar de derechos colectivos e individuales indígenas, sin antes explicar el derecho rector de éstos: la libre determinación. En dicho apartado hablaré un poco sobre su definición, los elementos que contempla, su desarrollo histórico y judicial en México y, finalmente, las vías legales para acceder a él. A partir de esta explicación buscaré que este capítulo sea la introducción al tema principal de mi investigación. Sin el

derecho de libre determinación no es posible hablar de presupuesto directo y autogobierno dentro de las comunidades indígenas.

El cuarto capítulo será el apartado central de esta investigación. En él abordaré todo el estudio del derecho al presupuesto directo de las comunidades indígenas. En otras palabras, analizaré desde el procedimiento legal para acceder a él hasta su contribución en la disminución de violencia y desigualdad en las comunidades indígenas. Para ello, de igual manera retomaré los casos de estudio y las experiencias de Donaciano Ojeda y San Felipe de los Herreros para explicar la incidencia del presupuesto directo y autogobierno en comunidades indígenas con problemas similares.

Finalmente, en el quinto capítulo de esta investigación mostraré la enorme dificultad que existe hoy en día para hacer justiciable el derecho de autogobierno y presupuesto directo en México. En este capítulo hablaré sobre las contradicciones internas en el ámbito judicial que han imposibilitado el avance del derecho indígena en México. Para explicar lo anterior analizaré las tres sentencias ya mencionadas, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Mi intención con esto será mostrar los retrocesos que han existido últimamente en relación con el derecho de libre determinación en México, en concreto, sobre el derecho al presupuesto directo y autogobierno indígena.

1. TENSIONES ENTRE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y EL ESTADO MEXICANO

1.1. Primer acercamiento sobre las problemáticas que aquejan a los pueblos indígenas en México

México es un país desigual, plural y diverso. De acuerdo con el comunicado de prensa del 8 de agosto de 2022 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México existen 23.2 millones de personas de tres años y más que se autoidentifican como indígenas, lo que equivale al 19.4% de la población total de ese rango de edad.¹ Asimismo, la población total de hogares indígenas en 2020 fue de 11,800,247 personas, equivalente al 9.4% de la población total del país.² A nivel regional, el porcentaje de indígenas que no tienen acceso a la seguridad social asciende a un 78.2%, mientras que la población no indígena en la misma situación es de 55.1%.³ En 2018, 69.5% de los indígenas vivían en situación de pobreza y, para los no indígenas, la tasa era menor: 39%.⁴ Además de ello, 57.5% de la población indígena carece de los servicios básicos de agua y drenaje; en cambio, los no indígenas, en la misma situación, constituyen el 15.7%.⁵

La situación de los pueblos y comunidades indígenas en México es alarmante y preocupante. En este país, los pueblos originarios enfrentan graves problemáticas que ponen en riesgo su seguridad, bienestar e identidad cultural. A pesar de ser parte integral en la historia y la cultura de México, estos grupos han sido marginados, excluidos y discriminados por siglos. Los pueblos indígenas en México enfrentan diversas problemáticas, algunas de las cuales incluyen:

1. **Racismo y discriminación:** Los pueblos indígenas en México enfrentan discriminación y racismo en diferentes ámbitos de la sociedad, como en el acceso a la educación, la salud, el empleo y la justicia. El racismo hacia los pueblos indígenas en México se

¹ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas”, consultado el 06 de marzo de 2023, INEGI: COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 430/22, 8 DE AGOSTO DE 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf.

² Ídem.

³ CONEVAL, “La pobreza en la población indígena de México, 2008 – 2018”, consultado el 07 de marzo de 2023, CONEVAL, https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf#search=poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%2081%25.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

materializa en los prejuicios y estereotipos que existen sobre ellos en la sociedad. Muchas veces se les considera como personas atrasadas, ignorantes, o incluso inferiores. Estos estereotipos inciden en el poco acceso a oportunidades y recursos para su desarrollo, individual o colectivo. Según datos del CONAPRED, un tercio de nuestro país cree que la pobreza de las personas indígenas se debe a su cultura⁶ y costumbres. Así también, datos de la Encuesta Nacional de Indígenas de la UNAM muestran que 8 de cada 10 personas contratarían a un indígena solo para labores de construcción, cuidar a niños y que apoyen en tareas del hogar; y la tasa disminuye a 6 de cada 10 si se trata de contratar a un indígena para que sea su dentista, abogado o instructor de niños.⁷ En México, 25.4 por ciento de la población indígena de 18 años y más declaró haber experimentado discriminación por al menos un motivo prohibido (tono de piel, el arreglo personal, la forma de hablar, el peso y estatura, el nivel socioeconómico, el lugar donde vive, la religión, el género y la orientación sexual).⁸ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, algunos de los principales servicios negados para las personas indígenas y afrodescendientes se han dado en la atención médica y otorgamiento de medicinas, así como en los apoyos de programas sociales y en la atención en los servicios de oficinas del gobierno.⁹ La intención de esto no es mostrar todos y cada uno de los datos que existen en torno a la discriminación indígena. Más bien, el objetivo es advertir brevemente la marcada diferencia entre personas no indígenas y aquellos que se autoadscriben como indígenas en términos de discriminación. Las comunidades indígenas enfrentan diversas problemáticas que afectan su bienestar y su desarrollo, y que los sitúan en una situación de desventaja en comparación con el resto de la población.

2. **Pobreza y exclusión social:** La mayoría de los pueblos indígenas en México viven en condiciones de pobreza y exclusión social. Tal como fue establecido, en 2018 el porcentaje de indígenas en situación de pobreza fue de 69.5%, en contraste con el 39%

⁶ CONAPRED, “Ficha Temática Pueblos Indígenas”, CONAPRED, consultado el 12 de marzo de 2023, disponible en <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas.pdf>, 4.

⁷ UNAM, “Racismo, exclusión y discriminación”, en *Ser indígena en México. Raíces y derechos* (Ciudad de México, UNAM: 2015), 122.

⁸ ENADIS 2017, “Experiencias de discriminación percibidas”, en *Resultados sobre personas indígenas y afrodescendientes* (México, CONAPRED: 2021), 92.

⁹ *Ibidem*, 88.

de la población no indígena en la misma situación.¹⁰ Asimismo, aproximadamente uno de cada cuatro indígenas se encuentra en situación de pobreza extrema, en contraste con la población no indígena en la que una de cada veinte personas se encuentra en esa situación.¹¹ Al inicio de igual forma advertí una carencia notable en el acceso a servicios básicos (salud, vivienda, seguridad social, educación, alimentación), en contraste con aquella población no indígena.¹² Por ejemplo, en México, la población de 15 años y más, hablante de alguna lengua indígena, registró un nivel de escolaridad promedio de 6.2 grados (equivalente a primaria completa).¹³ En cambio, la cifra aumenta en la población no hablante de alguna lengua indígena del mismo rango de edad.

De manera general, es notoria la exclusión social hacia las comunidades indígenas en México. Ambos, la pobreza y exclusión, son factores inescindibles en una relación causa efecto. La exclusión social genera pobreza y, viceversa, la pobreza genera exclusión de las comunidades indígenas. De ahí la importancia de abordar la pobreza y la exclusión social de manera integral mediante la implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo económico y social de estas comunidades; así como la promoción de su inclusión en la toma de decisiones a nivel local y nacional. Incluso, tal como será estudiado, mediante el otorgamiento de la parte proporcional del presupuesto como municipio o submunicipio indígena de manera directa.

- 3. Pérdida del territorio y recursos naturales:** Los pueblos y comunidades indígenas en México han perdido gran parte de su territorio y recursos naturales debido, en gran medida, a la expansión de proyectos de infraestructura, como la construcción de carreteras, de presas y proyectos mineros. Las comunidades indígenas se han visto despojadas de grandes recursos naturales de sumo atractivo para el sector empresarial y nacional. Tal es el caso de la instalación de pozos petroleros por medio del *fracking* en la sierra de Papantla y costas de Veracruz donde se asientan muchas regiones

¹⁰ CONEVAL, “La pobreza en la población indígena de México, 2008 – 2018”, CONEVAL, consultado el 15 de marzo de 2023, disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf#search=poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%2081%25, 13.

¹¹ *Ibíd.*, 18.

¹² *Ibíd.*, 25.

¹³ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas”, consultado el 16 de marzo de 2023, INEGI: COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 430/22, 8 DE AGOSTO DE 2022, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf, 5.

tonacas.¹⁴ O el caso de las comunidades zapotecas en Oaxaca, como el poblado de Capulálpam, donde se han establecido varias empresas mineras.¹⁵

El despojo de recursos naturales ha tenido un impacto desfavorable en la vida diaria de las comunidades indígenas, toda vez que se han visto privadas de su derecho a decidir sobre el uso de su territorio y recursos naturales. Aunado a ello, las comunidades han perdido gran parte de su capacidad para mantener sus modos de vida y tradiciones. Así, poco a poco la implantación de empresas nacionales y trasnacionales han alterado la vida y las tradiciones de los indígenas, buscando alimentar la avidez neoliberal del Estado y de los particulares. Dicha avidez lleva, necesariamente, a la promoción de proyectos extractivos y de infraestructura a gran escala sin considerar adecuadamente las consecuencias sociales, económicas y ambientales de estos proyectos. En muchos casos, estos proyectos se llevan a cabo sin el consentimiento ni la participación efectiva de las comunidades afectadas. De ahí que sea crucial implementar mecanismos efectivos de consulta y participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones de los proyectos.

4. **Violencia y conflictos armados:** Los pueblos indígenas en México han sido víctimas de violencia y conflictos armados, tanto por parte de grupos armados como por parte del Estado. La proliferación del narcotráfico, violencia e inseguridad ha generado una reconversión social, económica y cultural acompañada del desplazamiento y migración de muchas comunidades indígenas a lo largo y ancho del país, sobre todo en algunas regiones de Michoacán, Guerrero,¹⁶ Oaxaca y Chiapas. Dicha reconversión ha creado un Estado con poca eficacia para contrarrestar casos de desaparición forzada, desplazamiento forzado y asesinato de personas indígenas.

Según datos del *Centro de Monitoreo sobre Desplazamiento Interno (IDMC)*, son alrededor de 379.000 personas las que fueron desplazadas como resultado de la violencia a finales de 2021 y alrededor de una cuarta parte de los desplazamientos provocados por

¹⁴ Victoria Chenaut, “Las paradojas del Estado mexicano en un municipio de Veracruz”, en *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos* (Ciudad de México: CIESAS, 2017), 144.

¹⁵ Salvador Aquino Centeno, “Territorios comunales indígenas y minería”, en *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos* (Ciudad de México: CIESAS, 2017), 93.

¹⁶ Santiago Bastos y María Teresa Sierra, “Introducción”, en *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos* (Ciudad de México: CIESAS, 2017), 22.

la violencia a nivel nacional involucraron a poblaciones indígenas.¹⁷ Asimismo, según información del ENVIPE, 262 mil personas migraron de manera interna por causa de violencia entre 2015 y 2020; se sabe que el 3 por ciento del total mencionado hablaba una lengua indígena.¹⁸ Por ejemplo, un caso más concreto se dio el 04 de marzo de 2022 cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación al gobierno de Oaxaca por el desplazamiento forzado interno de más de 200 personas indígenas triquis en Santiago Juxtlahuaca, que se vieron afectadas por la violencia y los conflictos armados. Así pues, esta situación ha demostrado que, hoy en día, el Estado es incapaz de generar alternativas de protección a las comunidades indígenas, lo que ha resultado en desplazamientos forzados de los propios integrantes. Hoy en día, el Estado no ha sido capaz de proteger a sus conciudadanos de la violencia interna en las regiones. De ahí que sea válido pensar en nuevas y mejores alternativas de protección y seguridad comunitaria. Por ejemplo, la generación de rondas comunitarias o *kuaricha*, en regiones purhépechas de Michoacán, de las cuales hablaré más adelante.

Es importante destacar que estas problemáticas no afectan a todos los pueblos indígenas de la misma manera, ya que existen diferencias en cuanto a la ubicación geográfica, tradiciones, idioma e historia de cada pueblo indígena en México. Más adelante abordaremos concretamente el caso de Michoacán y algunos de los problemas más inquietantes en sus comunidades. Asimismo, el trabajo advertirá sobre la imperiosa necesidad de proponer soluciones interculturales a los problemas planteados. Es decir, soluciones prácticas que busquen dar respuesta al enorme entramado de desafíos que viven los pueblos indígenas en México.

1.2. ¿Quién es indígena en México?

En México, la definición de "indígena" se basa en la autoidentificación que hace la propia persona como perteneciente a un grupo étnico indígena. En otras palabras, una persona es considerada indígena si se autoidentifica como tal. Esto es lo que se denomina criterio de *autoadscripción* o *autoidentificación*. La Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁷ IDMC, "Mexico 2021", IDMC, consultado el 20 de marzo de 2023, disponible en <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>.

¹⁸ CONAPO, "Presentación", en *Desplazamiento interno en contextos indígenas: tres miradas estatales a un problema compartido* (Ciudad de México, CONAPO: junio 2021), 9.

Mexicanos, en su artículo 2, párrafo tercero, señala lo siguiente: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Muy parecida a la redacción que hace la Constitución sobre este punto, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 2 que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.¹⁹ Así pues, la Constitución y el orden internacional reconocen la importancia de la identificación indígena propia para la protección y promoción de sus derechos, ya sea individuales o colectivos. Es decir, a partir de la autoidentificación, los indígenas pueden ejercer sus derechos individuales —por ejemplo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su idioma y cultura— y colectivos —tales como la libre determinación—. De ahí la importancia de respetar el criterio constitucional y convencional de autoadscripción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado varias veces sobre este tema. La Corte ha definido la autoadscripción como aquel acto voluntario de personas y comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado.²⁰ En un primer momento, mediante el Amparo directo en revisión 1624/2008, la Corte sostuvo que la apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto “debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas”.²¹ Dicha interpretación, si bien defendía el criterio de autoadscripción, lo cierto es que le facultaba al juzgador para pedir pruebas adicionales y así corroborar que la persona, en efecto, fuese indígena. Sin embargo, 14 años más tarde, el 03 de junio de 2022, fue publicada una tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Corte, a través de la cual se determinó que la autoadscripción “no es necesario demostrarla a través de documentos oficiales o que exista un registro o reconocimiento previo de las autoridades”,²² toda vez que su reconocimiento no debe

¹⁹ Artículo 2, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁰ Tesis [J.]: 1a./J. 91/2022 (11a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, tomo II, julio de 2022, p. 1933. Reg. digital 2024911.

²¹ Tesis [A.]: 1a. CCXII/2009, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 291. Reg. digital 165718.

²² Tesis [A.]: 1a./J. 57/2022 (11a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, tomo V, junio de 2022, p. 4016. Reg. digital 2024732.

versar sobre formalidades y requisitos legales, sino sobre sus condiciones históricas; cosmovisión; modo de vida y organización, y usos y costumbres.²³ Con ello fue eliminada una traba más para probar quién es indígena en México.

1.3. La difícil comprensión del derecho indígena en México

La comprensión del derecho indígena en México implica entender que existen sistemas jurídicos propios de las comunidades indígenas desarrollados a lo largo de siglos de historia y que, hoy en día, coexisten con el sistema jurídico del Estado mexicano. Desde las visiones formalistas que han dominado en la perspectiva jurídica, el Estado crea el derecho y, a su vez, el derecho está fabricado para no tolerar injerencias territoriales donde se ejerce la soberanía y el poder. De ahí que sea posible advertir sobre la existencia de una compleja relación entre el Estado y el derecho como uno solo: como un monismo jurídico inalterable y totalizador frente al amplio espectro de relaciones y órdenes sociales y jurídicos que cohabitan en un territorio.

Lo señalado por Paolo Grossi, juez de la Corte Constitucional de Italia entre 2009 y 2018, sirve muy bien para ilustrar este punto. Él sostuvo que “la actitud mental del jurista moderno, plagiado profundamente por 2 siglos enteros de propaganda procedente de la ilustración, tiende a identificar un solo derecho con un solo Estado”,²⁴ cuando en realidad las sociedades manifiestan este matiz en un mismo territorio y bajo el control de una misma entidad política una pluralidad de ordenamientos jurídicos. Sin embargo, el Estado actual generalmente no ha permitido otros ordenamientos jurídicos primarios, lo cual imposibilita completamente el aporte de soluciones que incluyan a todo el entramado social que coexiste en un territorio. Grossi sostiene que la soberanía es la excusa perfecta para legitimar la noción absolutista, aislante y totalitaria del Estado.²⁵ En palabras suyas, la soberanía “acentúa la soledad y lo caracteriza [al Estado] como una mónada que encuentra en sí misma la razón de su propia existencia, independencia, capacidad y legitimación para dominar a la sociedad”.²⁶ A pesar de ello, parece ser que el Derecho irremediamente es uno de los motores de cambio más importantes en la

²³ Ídem

²⁴ Paolo Grossi, *Un Derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución medieval* (México, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, IX: 1997), 174.

²⁵ *Ibidem*, 175.

²⁶ *Ibidem*, 170.

sociedad. De ahí que frecuentemente sea a través del propio andamiaje jurídico la forma de generar espacios tendientes a fortalecer el pluralismo jurídico.

Asimismo, varios juristas han investigado cómo el pluralismo interactúa con el Derecho en el ámbito estatal. Por ejemplo, Anne Griffiths, profesora de Antropología Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Edimburgo, señala que el pluralismo jurídico busca cuestionar los enfoques tradicionales del derecho que parten de una perspectiva centrada en el Estado.²⁷ En sus propias palabras, "La importancia de esta perspectiva del derecho es que reconstituye espacios para la acción y la redefinición de límites dentro de un ambiente ampliado en el que las fuentes estatales del derecho representan solo uno de varios elementos en juego".²⁸ En este sentido, resulta crucial buscar nuevas formas de salvaguardar y fomentar el pluralismo, o al menos, de ponerlo en evidencia y saber de su existencia. El constitucionalismo se asienta en ideas de uniformidad, unidad y homogeneidad: "un Estado, una nación, un Derecho".²⁹ Con respecto al derecho indígena en México, han resultado evidentes dos cuestiones: por una parte, el carácter monista del derecho y, por otra, la construcción homogénea del Estado a partir de algunos elementos fundacionales del constitucionalismo moderno occidental creados en los siglos XVIII y XIX, por ejemplo, la división de poderes, las garantías individuales, los principios representativos y democráticos, de igualdad formal ante la ley, entre otros. A partir de estos elementos, México en el siglo XX trató de emular la línea de pensamiento del constitucionalismo moderno para buscar homogeneidad en las conductas sociales. Sin embargo, lo anterior implicó la renuncia e invisibilización de algunos sectores de la sociedad, como lo fueron, evidentemente, los pueblos y comunidades indígenas y su derecho. Como será visto más adelante, la construcción del Estado mexicano ha estado marcada por la resistencia de las comunidades indígenas, que han luchado por el reconocimiento de sus derechos y, más específico, por su autonomía. Una autonomía, hasta hace unos años,³⁰ incompatible con la idea de constitucionalismo y de unidad propuesta por el Estado mexicano.

²⁷ Anne Griffiths, "En búsqueda del pluralismo jurídico: el poder de los paradigmas en un mundo global", en *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales* (Lima, PUCP: 2014), 311.

²⁸ *Ibidem*, 312.

²⁹ Boaventura Santos; Sara Araújo y Orlando Aragón Andrade, "Introducción. La Constitución, el Estado, el Derecho y las epistemologías del sur", en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles* (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 14.

³⁰ Dicha autonomía fue protegida en la Constitución hasta la reforma al artículo 2 del 14 de agosto de 2001.

Por todo lo anterior, el derecho indígena en México es una cuestión complicada de entender, no solo para quienes ostentan el poder y crean las leyes, sino también para la gran mayoría de las personas. Muchas veces, uno de los argumentos más escuchados entre las personas que no conocen la dimensión de las problemáticas indígenas es el tema de la violación de derechos humanos cometidos por indígenas dentro de las propias comunidades indígenas. Es decir, el rechazo de una cierta parte del público externo al hecho de que las comunidades indígenas se autogobiernen con base en sus usos y costumbres, pues según el argumento utilizado, llegan a transgredir derechos humanos reconocidos en la Constitución (por ejemplo, por algunos sistemas de usos y costumbres que perpetúan la violencia de género, como los matrimonios forzados o casos de violencia doméstica).

Es un hecho que en algunas comunidades indígenas existen reportes por este tipo de problemas cuyos efectos son completamente incompatibles con el orden constitucional y convencional. Soy consciente de que existen prácticas de violencia por parte de personas que se autoadscriben indígenas en contra de mujeres, principalmente. Sin embargo, estas prácticas no son necesariamente consecuencia de la práctica del derecho indígena. La gran mayoría de los sistemas jurídicos indígenas no tienen como objetivo validar prácticas que sean contrarias a derechos humanos. Aunado a ello, aquellas prácticas que involucran un menoscabo de derechos, por ejemplo, contra las mujeres, no son características que únicamente ocurran en comunidades indígenas. Desgraciadamente, este tipo de conductas ocurren muy frecuentemente en ciudades y otros entornos con personas que no son indígenas. Por tal razón, lo anterior no debe ser impedimento ni motivo de exclusión para que comunidades indígenas ejerzan sus derechos individuales o colectivos, como no lo es necesariamente en otros espacios, ni para considerar y revalorar sus prácticas a la luz de sus cosmovisiones, criterios de justicia y también la erradicación de prácticas de violencia y desigualdad.

El presente trabajo en ningún momento busca validar aquellas prácticas y conductas que sean contrarias al orden constitucional. Incluso cuando alguna comunidad indígena tratase de encuadrar dichas prácticas con la categoría de usos y costumbres, evidentemente sería incorrecto aprobarlas. Por ello, ante este particular caso, proteger el derecho de libre determinación no significa aceptar dichas prácticas cuando son contrarias a derechos humanos. Sin entrar a detalle en dilemas éticos, ante tales conductas y prácticas, resulta necesario analizarlas a la luz de lo establecido por el derecho sustantivo mexicano. De igual forma, ante estas malas prácticas, es

crucial que el Estado fomente la creación de diálogos constructivos y empiece a generar campañas de sensibilización y de capacitación de líderes comunitarios. Así, la comprensión del derecho indígena en México tiene que ser analizada desde un enfoque respetuoso de los derechos humanos, en el que el Estado reconozca plenamente la autonomía de las comunidades indígenas, y busque su participación en la solución de sus problemas. Así, esto implica respetar sus formas de vida, sus tradiciones culturales, y garantizar su acceso a los derechos humanos básicos, sin discriminación ni estigmatización.

1.4. Las comunidades indígenas en Michoacán: una descripción de sus problemas actuales

Con base en lo anterior, el siguiente apartado tratará de establecer un acercamiento real y directo con los problemas más severos de las comunidades indígenas. En líneas precedentes fueron retratados, de manera general, algunos de estos problemas; por ejemplo, el racismo, la pobreza, la desigualdad económica, la discriminación, la violencia y la pérdida de territorios y recursos naturales. No obstante, a la luz de los hechos suscitados en los últimos 20 años en México, esta investigación considera que son dos los problemas a atender: por una parte, el incremento de violencia y, por otra, la desigualdad social y económica.

Así, el consecuente análisis será realizado en dos comunidades indígenas de Michoacán que, actualmente, adolecen de severos problemas de seguridad y desigualdad. Éstas son las comunidades de Donaciano Ojeda ubicada en el municipio de Zitácuaro, y San Felipe de los Herreros (San Felipe), en el municipio de Charapan, Michoacán. Este apartado será esencialmente descriptivo sobre la particular situación vivida en dichas comunidades. Por un lado, para ilustrar los temas de violencia e inseguridad servirá de ayuda el contexto de Donaciano Ojeda y, por el otro, el de San Felipe de los Herreros que ejemplificará el tema de la desigualdad indígena. De esta manera, el acercamiento real con las comunidades ayudará a comprender la razón por la que el otorgamiento del presupuesto directo es una alternativa viable de mejora y solución a sus problemas.

1.4.1. Violencia en comunidades indígenas: El caso de Donaciano Ojeda, Michoacán

La violencia en México es un problema que ha afectado a muchas personas y comunidades, especialmente las más vulnerables. La violencia puede verse reflejada de diversas maneras,

como el narcotráfico, la violencia de género, o la delincuencia común. Tal como fue advertido, la proliferación del narcotráfico, violencia e inseguridad ha generado una reconversión económica acompañada del desplazamiento y migración de muchas comunidades indígenas a lo largo y ancho del país, sobre todo en algunas regiones de Michoacán y Guerrero.³¹ De igual forma, dicha reconversión económica también se ha visto afectada por el cultivo ilícito de marihuana y amapola, así como por la presión ejercida por los distintos grupos criminales en comunidades predominantemente indígenas.³²

Cada comunidad indígena adolece de problemas y situaciones particulares, con lo cual las soluciones difieren en cuanto a sus objetivos. El tema de la violencia ha sido una de las principales causas por la cual las comunidades indígenas han exigido su autonomía y, por ende, su presupuesto directo. Para describir esta situación, hablaré sobre el caso de Donaciano Ojeda, comunidad mazahua de Michoacán que ejerce directamente su presupuesto para combatir, principalmente, la violencia en la región.

Entre los valles y los cielos, se elevan majestuosas las montañas de este pequeño pueblo en Michoacán. Donaciano Ojeda cuenta con una población de poco más de 1200 habitantes y está ubicada en los límites entre Michoacán y el Estado de México, a solo 25 km de Zitácuaro (cabecera municipal). Desde 2022, Donaciano Ojeda tiene el carácter legal de comunidad indígena autónoma, con la administración directa de su presupuesto. Las razones detrás de su autonomía son ejemplificativas de la situación que viven la gran mayoría de comunidades indígenas en México. La violencia en esta comunidad y la falta de respuesta del Estado fueron el principal motivo para su autogobierno. Tal como lo ha documentado Armando Carmona, presidente del Concejo de autogobierno de la comunidad de Donaciano Ojeda, en los territorios de Zitácuaro han ingresado personas pertenecientes a diversos grupos criminales para saquear los bosques y cultivos, extorsionar a la población y distribuir drogas.³³ Actualmente, los pueblos de Donaciano Ojeda, Crescencio Morales, Carpinteros y Francisco Serrato forman una coalición de concejos de autogobierno en la región de Zitácuaro. Donaciano y Crescencio ya cuentan con el reconocimiento legal de autogobierno y presupuesto directo, sin embargo, Carpinteros y

³¹ Santiago Bastos y María Teresa Sierra, “Introducción”, en *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos* (Ciudad de México: CIESAS, 2017), 22.

³² Ídem.

³³ CCMSS, “Comunidades indígenas de Zitácuaro buscan el autogobierno para defender sus bosques y garantizar su seguridad”, CCMSS, consultado el 01 de mayo de 2023, disponible en <https://www.ccmss.org.mx/comunidades-indigenas-de-zitacuaro-buscan-el-autogobierno-para-defender-sus-bosques-y-garantizar-su-seguridad/>.

Serrato aún están en proceso de conseguirlo vía Tribunal Electoral. En este caso, podría decirse que las cuatro comunidades sufren del mismo problema: el sometimiento a la violencia y la inacción estatal para contrarrestar la situación.

El oriente de Michoacán siempre ha mantenido niveles importantes de marginalidad³⁴ y desigualdad económica. A lo largo de muchos años, principalmente después de 2006, los grupos delictivos encontraron en esta zona —y en muchas otras— el lugar y ambiente propicio para el desarrollo de actividades ilegales al ofrecer mejores ingresos económicos para los habitantes.³⁵ Michoacán siempre ha sido un Estado sumamente estratégico para los grupos delictivos: un lugar estratégico tanto para el transporte como producción de drogas en México. Aunado a ello, tal como fue mencionado, la proliferación de estos grupos generó un ambiente de terror y una reconversión en el modo de vida de muchas comunidades. En toda la zona oriente donde evidentemente se encuentra Donaciano Ojeda, el clima de terror creció con el cobro de cuotas por seguridad, así como por el cobro de cuotas para dejar trabajar a los campesinos con tranquilidad.³⁶ Muchos miembros de comunidades se vieron obligados a permanecer bajo el yugo de la delincuencia organizada, pero muchos otros huyeron de la región. Según cifras del *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*, en 2021 Michoacán fue el Estado más afectado con 13.000 desplazamientos forzados, más de diez veces la cifra de 2020.³⁷ No todos los desplazamientos fueron por miembros de comunidades indígenas, sin embargo, tal como lo dije al principio, se sabe que una cuarta parte de los desplazamientos forzados a nivel nacional involucraron a poblaciones indígenas.³⁸

La comunidad de Donaciano Ojeda, al igual que los demás miembros de la coalición de concejos de autogobierno en la región de Zitácuaro, ha intentado proteger con alma y corazón parte de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca: sus bosques y parte de su territorio ancestral. En Donaciano Ojeda, en sus laderas y en sus cimas, florecen bosques de pinos, encinos, cedros y oyameles de sumo atractivo para algunos grupos delictivos que se dedican a

³⁴ Emiliano Palacios de los Reyes, “Consecuencias de la violencia en el trabajo diario en comunidades rurales del oriente de Michoacán. Perspectiva desde las organizaciones de la sociedad civil”, en *Migración económica, desplazamiento forzado y violencia desde el contexto político global en México y Colombia contemporáneos* (Colombia: Editorial Bonaventuriana, 2020), 60.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem.*, 73.

³⁷ IDMC, “Mexico 2021”, IDMC, consultado el 20 de marzo de 2023, disponible en <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>.

³⁸ *Idem.*

deforestar y talar árboles. Cabe señalar que los grupos delictivos no solo se dedican a la venta de droga, sino que, para financiar sus operaciones, también se dedican a otro tipo de actividades como, por ejemplo, el robo de transportes de carga, piratería, cobro a empresarios con negocios diversos (desde restaurantes hasta casas de citas, masajes o incluso burdeles)³⁹ y, evidentemente, a la tala ilegal de árboles.

Ante tal situación, el Estado mexicano es incapaz de generar alternativas de seguridad para contrarrestar el impacto de la violencia. Al menos en algunas comunidades indígenas de Michoacán, una salida a esta situación fue repensar el modelo de seguridad estatal y optar por un modelo autónomo, liderado por miembros de la propia comunidad indígena. Donaciano Ojeda, al igual que las otras 27 comunidades indígenas en Michoacán con autonomía, lo lograron a partir de su derecho a la libre determinación y con el consecuente otorgamiento de presupuesto directo. En el penúltimo capítulo de esta investigación analizaré la estructura interna de seguridad que ha implementado Donaciano Ojeda a partir del otorgamiento del presupuesto directo. De igual forma, a partir del contexto presentado en estas páginas, mi investigación ahondará en la incidencia del presupuesto directo como una herramienta para disminuir la violencia.

1.4.2. Desigualdad indígena: El caso de San Felipe de los Herreros, Michoacán

Una vez abordado el tema de la violencia, ahora conviene describir la enorme situación de desigualdad en la que viven varias comunidades indígenas de México. Para ello, usaré el caso de San Felipe de los Herreros en Michoacán, cuyo contexto de desigualdad ilustra a la perfección la necesidad de encontrar nuevas alternativas de solución a los problemas más reales de los indígenas en México. Si bien es cierto que el problema de desigualdad también ocurre en muchas otras comunidades indígenas—como en Donaciano Ojeda—, lo cierto es también que cada comunidad obtiene su autonomía con fines y objetivos distintos; siendo la violencia el principal problema de fondo para Donaciano Ojeda y la desigualdad el de San Felipe. Debo insistir, nuevamente, en que este apartado será meramente descriptivo sobre la realidad del problema que viven la gran mayoría de pueblos indígenas en México. En este caso, trataré de aportar

³⁹ Emiliano Palacios de los Reyes, “Consecuencias de la violencia en el trabajo diario en comunidades rurales del oriente de Michoacán. Perspectiva desde las organizaciones de la sociedad civil”, en *Migración económica, desplazamiento forzado y violencia desde el contexto político global en México y Colombia contemporáneos* (Colombia, Editorial Bonaventuriana: 2020), 78.

elementos reales sobre la terrible desigualdad que vivió San Felipe de los Herreros, antes de obtener el carácter de comunidad autónoma, para después analizar si el presupuesto directo funciona como instrumento jurídico-social ante este problema.

Primero que nada, resulta importante establecer qué entiende esta investigación por *desigualdad indígena*. Así, el concepto de desigualdad indígena hará alusión a dos vertientes: por un lado, al elemento social y, por el otro, al económico. Es decir, la desigualdad indígena referirá a la brecha socioeconómica existente entre la población autoadscrita como indígena y la no indígena. En otros términos, la desigualdad como uno de los principales motores causales de pobreza y exclusión en las comunidades indígenas. En líneas precedentes fue atacado, de manera breve y general, el problema de la pobreza y exclusión social de pueblos indígenas en México. En dicho apartado establecí que la pobreza y exclusión son factores inescindibles en una relación causa efecto. Es decir, por una parte, la exclusión social (entendida como la dificultad de acceso a servicios de salud, vivienda, seguridad social, educación y alimentación) genera pobreza y, por otra parte, la pobreza genera exclusión de las comunidades indígenas. Para comprobar lo anterior, usaré el caso de San Felipe de los Herreros en Michoacán.

San Felipe, comunidad purhépecha, se encuentra ubicada en el poniente del Estado de Michoacán, a 15 km de Charapan (Cabecera municipal). Cuenta con una población de poco más de 2,000 habitantes y representa al 15.6% del total del municipio.⁴⁰ San Felipe, al igual que muchas otras comunidades, es una tenencia o submunicipalidad que depende directamente del municipio. ¿Qué implica esto? Una mayor cantidad de obstáculos en la distribución de los recursos económicos entre las cabeceras municipales y las submunicipalidades. Tal como lo ha establecido Orlando Aragón Andrade, “la relación histórica entre ambas ha sido de subordinación y exclusión, que se ha expresado en un exiguo ejercicio del gasto público de los ayuntamientos en las submunicipalidades”.⁴¹ Este fue precisamente uno de los detonantes de la

⁴⁰ Sentencia recaída sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electoral con número de expediente TEEM-JDC-005/2017, *Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*, Magistrado Presidente Suplente Omero Valdovinos Mercado, 27 de abril de 2017, pp. 37.

⁴¹ Orlando Aragón, “Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán. Una lectura desde la lucha político-jurídica de Cherán”, en *El Derecho en Insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México* (México, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia: marzo 2019), 169.

lucha por la autonomía de San Felipe, que se materializó en 2015 con el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Charapan de un programa de construcción de viviendas.⁴²

De acuerdo con datos recientes del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2023, el municipio de Charapan todavía mantiene altos índices de marginación, estableciendo porcentajes muy elevados de carencias en ciertos rubros. Por mencionar algunos datos, existen en el municipio 10,349 personas que no tienen acceso a servicios básicos en sus viviendas; 11,450 personas que no tienen acceso a seguridad social, y 5,582 personas que tienen dificultades de acceso a alimentación nutritiva y de calidad.⁴³ De acuerdo con el último censo del INEGI realizado en 2020, el principal problema de San Felipe ha sido la carencia de agua y la mala calidad de la misma. De manera general, las comunidades de San Felipe, Ocumicho y Cocucho, de mayoría indígena, presentan niveles de rezago mucho mayores en cuanto al porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje (58.2%, 28% y 24.23%, respectivamente), en comparación con la cabecera municipal (18.2%).⁴⁴ En cuanto a la carencia de servicio sanitario pasa lo mismo: 2.1% en San Felipe, 49.18% en Ocumicho, 47.69% en Cocucho y 23.65% en Charapan. Es evidente que el pueblo de Charapan también merece atención, sin embargo, las tenencias con población indígena presentan niveles superiores de atraso y eso puede explicarse a partir de la siguiente nota: “las cabeceras están más desarrolladas que las demás localidades, lo que sugiere que un porcentaje mayor de recursos debería utilizarse en las regiones fuera de las cabeceras”.⁴⁵ Empero, lo anterior no sucede en la gran mayoría de los casos y por eso deviene necesario generar nuevas soluciones a partir del Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA). En otras palabras, dado que el centralismo fiscal en México genera amplias desigualdades para los pueblos que no son cabecera del municipio, ello nos obliga a pensar en nuevas formas de conocimiento para disminuir el rezago, marginación y pobreza.

⁴² Bianca Montes Serrato, “El autogobierno en la comunidad purhépecha de San Felipe de los Herreros”, CONACYT, consultado el 05 de mayo de 2023, disponible en <https://ciesas.edu.mx/investigacion/articulo/el-autogobierno-en-la-comunidad-purhepecha-de-san-felipe-de-los-herreros/>

⁴³ Gobierno de México, “Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023 Michoacán Charapan”, Gobierno de México, consultado el 06 de mayo de 2023, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/793651/16021-Charapan23.pdf>.

⁴⁴ Datos obtenidos del INEGI (2020) y CONEVAL (2010)

⁴⁵ Fausto Hernández Trillo y Brenda Jarillo Rabling, *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México* (Ciudad de México, COLMEX Estudios Económicos, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007) 174.

San Felipe tiene una estructura económica basada en redes de parentesco y ayuda entre los miembros de la comunidad. John W. Durston bien lo ejemplifica cuando habla sobre la identidad social del campesino, pues en ella el análisis económico y social más relevante es la familia y no el individuo. Tal como lo señala, la comunidad local juega un papel sumamente importante en la estrategia económica, lo que genera una “contracultura campesina que expresa la situación socioeconómica corriente de los campesinos, que ofrece una alternativa y una defensa frente a la cultura dominante que legitima la jerarquía de clases sociales establecida”.⁴⁶ Sin embargo, la lógica detrás de este modelo implica perpetuar un círculo vicioso entre la comunidad y los empleos mal remunerados, generado así un estancamiento económico y social. Asimismo, a pesar de la existencia de estas redes, en San Felipe a veces esto no es suficiente y la gente se ve obligada a trabajar en otra localidad.

A raíz de todos los problemas mencionados, fue hasta el 23 de febrero de 2016 cuando las autoridades tradicionales de San Felipe y el Ayuntamiento de Charapan, Michoacán, celebraron un convenio para la entrega y administración de los recursos públicos federales y estatales, a favor de dicha comunidad indígena. Dicho acuerdo fue incumplido, a lo que la comunidad decidió promover, el 22 de marzo de 2017, un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) controvirtiendo la negativa del Ayuntamiento de Charapan de entregarles los recursos públicos que les correspondían, conforme al principio de proporcionalidad poblacional. Ante esto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán obligó a Charapan a otorgar el presupuesto directo en favor de San Felipe. De tal manera que, desde junio de 2017, San Felipe administra ya su presupuesto directamente. En capítulos posteriores será analizado el avance —o retroceso— de esta medida.

A continuación, presentaré lo que será el apartado más teórico de esta investigación. Abordaré las implicaciones que podría tener la existencia de un Estado Plurinacional en México, como parte de una solución integral en relación con los problemas de las comunidades indígenas. En términos generales, un Estado Plurinacional podría ayudar a reconocer la diversidad étnica y cultural de la población indígena y, sobre todo, generaría mayor consciencia sobre la realidad en la que viven comunidades enteras. De igual manera, también explicaré la relevancia práctica de lo que se ha llamado, muy recientemente en México, el Cuarto Nivel de

⁴⁶ John Durston, “Clase y cultura en la transformación del campesinado”, en *Revista de la CEPAL de abril 1982* (Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina, abril de 1982), 157.

Gobierno Autónomo (CNGA) y cómo es que el Estado Plurinacional podría ayudar a desmitificar la creencia errónea de que el autogobierno indígena es malo, radical o incluso inútil. Al finalizar el capítulo, mi intención será convencerlos de que las comunidades indígenas no son solamente pueblos, sino también naciones.

2. LA CREACIÓN DE UN ESTADO PLURINACIONAL EN MÉXICO

Tal como lo anuncié, el presente capítulo buscará aterrizar algunas ideas sobre la viabilidad de un nuevo modelo estatal que reconozca la diversidad cultural y étnica de la población indígena en México. No hay duda de que en México se requiere un ejercicio de concientización sobre la realidad indígena. Todos los problemas retratados en el primer capítulo de esta investigación seguirán siendo minimizados si no buscamos soluciones propositivas, incluyentes y respetuosas en relación con la diversidad indígena. Aparte del derecho de libre determinación existente en la teoría, yo propongo algo mayor: la creación de un Estado Plurinacional que busque dotar de sensibilidad al sistema jurídico mexicano. En otros términos, la idea de inclusión y mejora convertida en un modelo de Estado que ayude a reconstruir el pensamiento del mexicano, —o al menos de quien se encuentra leyendo esta investigación— en favor de un mayor respeto y conciencia sobre la población indígena. Al final del capítulo mi intención será consolidar la comprensión de las poblaciones indígenas como naciones y no como pueblos. De otra manera caemos en una infantilización sobre lo que realmente son los indígenas como ente colectivo: son y serán naciones. El otorgamiento del presupuesto directo debe estar construido en un piso sólido, un terreno inquebrantable que no dé cabida a comentarios racistas y discriminatorios sobre la autonomía y los indígenas. En el presente capítulo pretendo cimentar esta idea.

2.1 ¿Hacia un Estado plurinacional en México?

México es un país pluricultural. Desde 1992, la Constitución así lo establece. La pluriculturalidad implica garantizar a plenitud el derecho de libre determinación y, por consiguiente, sus elementos integradores: el territorio y recursos naturales; la identidad o integridad cultural; la no discriminación; la consulta libre previa e informada, y la autonomía. Un Estado pluricultural debe proteger cada uno de estos derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales. Pero ¿realmente es correcto concebir a los pueblos y comunidades indígenas únicamente como culturas? ¿Dada la composición interna de dichas comunidades no sería correcto hablar, más bien, de naciones indígenas? En el contexto actual y dados sus propios proyectos políticos, se puede encontrar una justificación para que los pueblos indígenas, concebidos como naciones, convivan armónicamente en el Estado, a pesar de que les fue impuesto. Sin embargo, también es crucial respetarlos como lo que son, es decir, como naciones con usos y costumbres diferentes al resto, con formas distintas de protección ciudadana

y con métodos de impartición de justicia únicos. Así pues, posiblemente resulta más correcto que el Estado mexicano, en lugar de buscar la pluriculturalidad, busque la plurinacionalidad. La anterior aproximación podría ser un buen inicio para construir pluralismo jurídico enfocado en temas de derecho indígena.

2.1.1. ¿Qué es un Estado plurinacional?

Actualmente, solo existen dos países en el mundo que reconocen en su Constitución la existencia de un Estado plurinacional: Bolivia y Ecuador. La propuesta de plurinacionalidad en ambos países parte del cuestionamiento al sistema capitalista y colonial avalados por el constitucionalismo moderno occidental.⁴⁷ En concreto, aproximadamente desde 1970 lo que buscaban era la autonomía interna de sus comunidades.⁴⁸ Tal como lo sostiene Raúl Llasag, parte de los movimientos indígenas del siglo XX, no solo en Ecuador y Bolivia, cuestionaban, entre otras cosas, al Estado como organización uninacional y monocultural, cuyo objetivo era homogeneizar como una sola nación y cultura a la diversidad de naciones.⁴⁹ Asimismo, sostiene que dichas reivindicaciones indígenas trataron de combatir el modelo de Estado como estructura vertical, creadora de sociedades racistas y de sistemas de producción de conocimiento “basado en la apropiación colonial de los conocimientos colectivos”.⁵⁰ De igual manera, estos movimientos advertían sobre los peligros del sistema capitalista que considera a la naturaleza como un elemento más de explotación.

Ecuador y Bolivia tuvieron contextos distintos en relación con la autoidentificación de nacionalidades. Por una parte, en Ecuador las comunidades empezaron a usar el término *nacionalidades indígenas* con el objeto de crear resistencias políticas y, por otra parte, entre las comunidades bolivianas no era tan bien recibido este término, pues para ellos solamente existía el *indio*.⁵¹ A pesar de estas diferencias, la realidad es que, en Ecuador y Bolivia, como en la gran mayoría de los países del mundo, *de facto* siempre existió la plurinacionalidad. En Ecuador, por ejemplo, existen numerosas naciones indígenas, como los quichuas, los shuar, los tsáchilas, los achuar, entre otros. Estas naciones han tratado de preservar sus tradiciones, idiomas y formas

⁴⁷Raúl Llasag, “Constitucionalismo Plurinacional: plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 285.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Ibídem, 286.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Ibídem, 289.

de organización social a lo largo del tiempo, y han contribuido significativamente a la diversidad cultural de Ecuador. Pero no sería hasta el año 2008 cuando la Constitución ecuatoriana reconocería la plurinacionalidad a través de su Asamblea Constituyente. En el caso de Bolivia, la plurinacionalidad también sería reconocida y promovida más adelante (2009). Sin embargo, históricamente Bolivia siempre contó con una gran diversidad de naciones indígenas como los quechuas, aymaras, guaraníes, entre otros.

No hay duda de que, para ambos países, la adopción del Estado plurinacional generó una mayor inclusión del indígena en la esfera estatal. Sin embargo, desde mi perspectiva, Bolivia logró consolidar mucho más que Ecuador su proyecto de visibilización indígena. Esto porque, tal como pasó en muchos otros países —como México, por ejemplo—, el movimiento indígena en Ecuador sufrió una apropiación un tanto partidista. A pesar de las tensiones recientes entre la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el movimiento político conocido como correísmo, lo cierto es que se ha observado un mayor grado de inclusión indígena a partir del partidismo político. Esto significó, a primer vista, una pérdida de legitimidad en el proyecto de visibilización e inclusión indígena al Estado, en concreto, en la Asamblea Constituyente de Ecuador. En cambio, Bolivia logró juntar en su Asamblea el llamado *Pacto de Unidad*, integrado por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”. Evidentemente, este Pacto de Unidad significó una mayor participación de las naciones indígenas en la Asamblea Constituyente de Bolivia, situación que no ocurrió en Ecuador, ni ha ocurrido en México.

La experiencia constitucional en Abya Yala⁵² ha sido diversa. Entre 1980 y 2000, algunos países comenzaron a incluir en sus textos constitucionales los términos *multiculturalismo* y *pluriculturalismo*. La idea del multiculturalismo era únicamente reconocer la diversidad, pero en el fondo el objetivo era mostrar que existen culturas separadas y que deben ser incluidas en un modelo liberal y mercantil del Estado. Este fue el modelo utilizado por países como Canadá (1982), Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Venezuela (1988). Ahora bien, el pluriculturalismo implicó, no solo la realidad de la diversidad, sino también el reconocimiento

⁵² Término más antiguo para referirse al continente americano, establecido por la nación guana en Colombia y Panamá, que significa “tierra en plena madurez”.

de que existen culturas que han convivido en situación de extrema desigualdad. En otras palabras, una idea mejorada, pero a medias, es decir, sin soluciones ante los verdaderos problemas de las naciones indígenas. A este nuevo constitucionalismo se le sumaron países como Colombia (1991), México y Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia y Argentina (1994), Ecuador (1996 y 1998) y Venezuela (1999).⁵³

A pesar de este pequeño avance, también algunos países han incluido en su Carta Magna el término *intercultural*. Ejemplo de ello, una vez más, es Ecuador y Bolivia. En México, dicho término está reconocido solo como una mención a la educación intercultural en el artículo 3 constitucional, sin embargo, en ningún momento se hace referencia explícita sobre la existencia de un Estado intercultural, verdaderamente necesario si el Estado tiene como objetivo impulsar la inclusión indígena. La interculturalidad, aparte de reconocer la diversidad y las dinámicas de poder históricas, implica que el Estado cambie para crear agendas que involucren la participación de los excluidos. En realidad, tal como lo afirma Catherine Walsh, la interculturalidad aún no existe y, más bien, es algo por construir. En sus palabras, “Va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta, más bien, un proceso y proyecto social político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas”.⁵⁴ Sería deseable, aunque suene a quimera, que los Estados reconozcan la interculturalidad en sus Constituciones. Lo anterior ayudaría a darle mucho más sentido y lógica a la idea de lo plurinacional, ya que la interculturalidad “apunta las relaciones y articulaciones por construir y por ende es una herramienta y un proyecto necesario en la transformación del Estado y de la sociedad”.⁵⁵

Antes que nada, me gustaría ofrecer brevemente una definición del significado e implicaciones del concepto *nación*. Por todo lo dicho, creo que ha quedado claro que existen múltiples naciones encapsuladas dentro de un territorio llamado Estado. Yásnaya Aguilar, en su ensayo titulado *Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía*, sostiene que las

⁵³ Raúl Llasag, “Constitucionalismo Plurinacional: plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 290.

⁵⁴ Catherine Walsh, *Interculturalidad, plurinacionalidad y descolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*, (Bogotá: Tabula Rasa no. 9, 2008), 140.

⁵⁵ *Ibidem*, 142.

naciones, entendidas como pueblos del mundo, son la negación de los proyectos de Estado.⁵⁶ Existen alrededor de siete mil naciones repartidas en doscientos países y esto ha tenido como consecuencia que la gran mayoría de estas naciones no cuenten con el respaldo del Estado.⁵⁷ Para Anthony Smith, “la nación es como un ruiseñor artificial. Es una pieza de ingeniería social”:⁵⁸ “es una comunión de imaginaria”.⁵⁹ Sin embargo, para Ernest Renan, la nación como concepto de identidad y pertenencia es un alma, un principio espiritual que constituye la posesión de un vasto legado de recuerdos y la voluntad de seguir protegiendo una tradición.⁶⁰ De igual manera, para Renan, una nación requiere de elementos estructurales como la raza, los intereses comunes, la lengua, la geografía, la afinidad religiosa y, entre otras cosas, las necesidades militares de un conjunto de personas.⁶¹ Para Boaventura de Sousa Santos, la nación como concepto etnocultural, está basada “en una forma colectiva de pertenencia, mediante la participación en un mismo universo cultural y simbólico, una misma ascendencia, una misma relación con la tierra y el territorio”.⁶² Por ende, es viable sostener la idea de que existen y seguirán existiendo múltiples naciones atrapadas dentro de los Estados. De ahí la relevancia en su visibilización a través de planteamientos y alternativas interculturales.

Dicho esto, para Ecuador y Bolivia, el Estado plurinacional se planteó como una “estrategia para evitar oposiciones que imposibilitaban procesar las propuestas iniciales”,⁶³ es decir, propuestas de autodeterminación territorial y reconstrucción de las naciones. En otras palabras, el enfoque plurinacional fue utilizado por Ecuador y Bolivia para promover cambios y superar oposiciones políticas. De ahí que fue necesaria la construcción de una garantía inquebrantable para solventar las demandas indígenas y para visibilizar sus problemas y, sobre

⁵⁶ Yásnaya Elena Aguilar Gil, “Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía”, Nexos, consultado el 20 de mayo de 2023, disponible en <https://cultura.nexos.com.mx/nosotros-sin-mexico-naciones-indigenas-y-autonomia/>.

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Anthony D. Smith, “¿Gastronomía o Geología? El rol del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones”, en *La invención de la nación: Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, (Buenos Aires: Manantial, 2000), 186.

⁵⁹ Ibídem, 193.

⁶⁰ Ernest Renan, “¿Qué es una nación?”, en *La invención de la nación: Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, (Buenos Aires: Manantial, 2000), 65.

⁶¹ Ibídem, 64.

⁶² Boaventura de Sousa Santos, “El derecho de los excluidos: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia y Ecuador”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 376.

⁶³ Raúl Llasag, “Constitucionalismo Plurinacional: plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 295.

todo, su existencia. Ahora bien, la realidad es que sigue siendo muy ambiguo el concepto y la definición del Estado plurinacional. En principio debe quedar claro que este modelo no tiene como meta generar un proceso de “balcanización”. Una gran parte de detractores a esta idea han sostenido que reconocer la plurinacionalidad del Estado significaría su escisión en microestados. Boaventura de Sousa señala que, en América Latina, el argumento más utilizado en contra del proyecto plurinacional ha sido que pone en peligro la unidad y la cohesión social, “ya de por sí frágiles en países que surgieron de la dominación colonial”.⁶⁴ Sin embargo, tal como fue establecido, las naciones siempre han existido, pero el Estado las ha invisibilizado a través de proyectos homogeneizantes. La idea de un Estado plurinacional siempre debe estar encaminada a favorecer la mayor cantidad de diálogo entre naciones para resolver los problemas. Y, desgraciadamente, no es a través de un simple reconocimiento sobre la existencia de comunidades la manera en que se puede resolver la problemática indígena. Yo creo, tal como lo dije, que el Estado plurinacional sirve para tener una base teórica mínima para comenzar a construir y pensar en nuevas alternativas de solución. De ahí mi insistencia en fomentar la inclusión de lo intercultural, pues ello implica un diálogo equitativo y en condiciones de igualdad para construir nuevos saberes: conocimientos que le den sentido al Estado plurinacional.

Con el objeto de proponer una definición propia sobre lo que considero debe ser el Estado plurinacional, a continuación mencionaré brevemente lo que han dicho algunos académicos e investigadores del Sur Global al respecto. Empezaré remarcando lo que ha sostenido Nina Pacari, pues considero su definición involucra un elemento clave a través del cual es posible construir nuevos conocimientos: el derecho de libre determinación. Tal como lo sostiene Pacari:

Un Estado plurinacional es aquel que comparte y promueve la libre determinación de los pueblos, naciones o nacionalidades que conviven en un territorio. Un Estado no es plurinacional por el hecho de incorporar a indígenas en su esfera institucional, sino por el contenido político respetuoso de los pueblos originarios que se implementen desde el Estado, el gobierno de turno y la institucionalidad en general. Un Estado plurinacional, efectivamente, debe admitir e impulsar una nueva reingeniería estructural para que puedan convivir con sus respectivas

⁶⁴ Boaventura de Sousa Santos, “El derecho de los excluidos: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia y Ecuador”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 376.

atribuciones las autonomías territoriales indígenas con la división político-administrativa que ha primado hasta los tiempos actuales.⁶⁵

En complemento de lo anterior, conviene mencionar lo que Salvador Schavelzon concluyó en su análisis etnográfico sobre el proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia entre los indígenas y el Estado. Schavelzon sostuvo que la construcción del Estado plurinacional idealmente buscaría superar dos ideas: el monoculturalismo y el multiculturalismo como diferencia cultural.⁶⁶ Es decir, en sus palabras, el Estado plurinacional tendrá que ser, por una parte, aquel que destruya “el monoculturalismo de la asimilación e integración del indígena a la vida nacional, asociado en Bolivia a la visión de la revolución de 1952, avanzada en lo social, pero limitada en el reconocimiento étnico y plural”⁶⁷ y, por otra parte, “el multiculturalismo, asociado a las reformas constitucionales de la década del 90 en Bolivia y otros países latinoamericanos, entendido como un reconocimiento de la diferencia cultural que no altera en nada la subordinación de los pueblos culturalmente diferentes, por no acompañar el reconocimiento de la posibilidad de control territorial y poder político de libre determinación”.⁶⁸

En definitiva, el Estado plurinacional debe romper con la falsa idea de una monocultura, al igual que la idea asociada al multiculturalismo, superada completamente por la noción de interculturalidad ya discutida. A mi juicio, falta un elemento clave en la construcción del Estado plurinacional: la autonomía y el intento de separación de la institucionalidad del Estado. Tal como lo diferencia Raúl Llasag, existe plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo. La primera busca darle contenido al Estado plurinacional y todos los derechos inherentes a él, a partir de la propia estructura institucional que otorga el Estado moderno occidental. Es decir, el Estado plurinacional solo es, como él lo llama, “una propuesta eurocéntrica con la agregación de lo pluri”.⁶⁹ En cambio, la plurinacionalidad desde abajo es una propuesta mucho más acertada y acorde a las peticiones de autonomía que busca el movimiento indígena en general. Textualmente, Llasag sostiene lo siguiente:

⁶⁵ Nina Pacari, “Constitucionalismo transformador, interculturalidad y reforma del Estado: una mirada desde los pueblos originarios”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 307.

⁶⁶ Salvador Schavelzon, “Introducción”, en *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*, (Buenos Aires: CLACSO, 2012), 11.

⁶⁷ Idem

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Raúl Llasag, “Constitucionalismo Plurinacional: plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo”, en *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, (Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021), 295.

La plurinacionalidad desde abajo significa no concentrarse en la toma del poder de la institucionalidad del Estado, sino ejercer la autonomía en la cotidianidad de la vida de las comunidades de base, ampliar esas bases a espacios más allá de lo indígena, permitiendo simplificar la vida y recuperar la autonomía política, económica e incluso de conocimiento.⁷⁰

Llasag ve la plurinacionalidad desde abajo como una manera de simplificar la vida de las comunidades y como otra forma de relación entre éstas y la institucionalidad del Estado —como un contrapoder al Estado—. Dicho esto, mi propuesta de Estado Plurinacional se complementa a partir de todo lo enunciado en estas páginas. Para mí, el Estado plurinacional es aquel que, a partir del respeto a la libre determinación, da espacio a las naciones indígenas para simplificar sus vidas; así como repensar la forma de crear consciencia y proponer soluciones interculturales a los problemas más reales de las comunidades. En otras palabras, el concepto de Estado plurinacional debe ir mucho más enfocado en solucionar los problemas de la cotidianidad en las múltiples naciones indígenas. Esto, en el caso de México, implica encontrar soluciones a la enorme cantidad de problemas que acaecen en las comunidades, tal como ya lo expliqué en el primer capítulo de esta investigación. Por tal razón, es a partir del Estado plurinacional la forma en que podemos pensar en alternativas de solución, siendo una de ellas el autogobierno y el otorgamiento de presupuesto directo a las comunidades. El Estado plurinacional debe constituir un piso mínimo que garantice el constante diálogo entre las naciones y el Estado. De igual manera, tal como lo dije, este nuevo modelo buscará dotar de sensibilidad al sistema jurídico mexicano, es decir, buscará idealmente reconstruir el pensamiento del mexicano en favor de un mayor respeto y conciencia sobre los indígenas.

2.1.2. Implicaciones de un Estado plurinacional en México

En líneas precedentes hablé sobre el significado de lo que es una nación. Sin embargo, antes de abordar las implicaciones de un Estado plurinacional en México, me gustaría hacer la siguiente acotación conceptual. Quisiera resaltar algunas razones por las cuales considero que es más acertado hablar de *naciones* indígenas, en lugar de *pueblos* indígenas. A lo largo de toda mi investigación el lector podrá constatar el uso de tres términos específicos: pueblo, comunidad y nación. Por un lado, una *comunidad indígena* generalmente se caracteriza por su estrecha relación con un territorio específico y su identificación con un idioma, tradiciones y culturas

⁷⁰ *Ibidem*, 296.

compartidas. Por otro lado, el concepto de *pueblo indígena* resalta una identidad colectiva más amplia y una conexión histórica y cultural compartida entre diferentes comunidades. En consecuencia, toda vez que el término *comunidad* implica una conexión mucho más directa con los propios sistemas de gobierno indígena, para efectos de esta investigación no habrá mayor problema en hacer alusión a dicho concepto. Sin embargo, hablar de *pueblo indígena*, tal como lo advertí desde un inicio, implica caer en una infantilización sobre lo que realmente son los indígenas como ente colectivo, pues estos son y serán naciones. El término nación es mucho más acertado en relación con lo que Boaventura de Sousa bien nos explicaba como “forma colectiva de pertenencia”. Así pues, al igual que con el término *comunidad*, mi investigación también usará lo más posible el término *nación*, en lugar del concepto de *pueblo indígena*.

Habiendo precisado esto, la existencia de un Estado Plurinacional en México podría tener importantes implicaciones en relación con los principales problemas de las comunidades indígenas. Dichos problemas fueron retratados en el primer capítulo de esta investigación, pero por si fuera necesario los menciono de nueva cuenta: el racismo y discriminación; la pobreza y exclusión social; la pérdida del territorio y recursos naturales, y la violencia. En líneas precedentes pude definir lo que idealmente me gustaría que fuese un Estado plurinacional, es decir, un Estado que defienda, respete y dé soluciones a los problemas más reales de las naciones indígenas. Yo sostengo que la existencia de un Estado plurinacional en México podría combatir los problemas referidos con antelación, además de fortalecer el sistema de garantías judiciales que buscan las naciones indígenas.

Algunas de las implicaciones más relevantes para México serían las siguientes:

1. **Romper con la estructura del Estado-nación:** Reconocer, tal como fue establecido, que en México existen muchas naciones atrapadas y oprimidas, y no una sola como lo ha impuesto el Estado eurocéntrico. Ello nos invita a pensar en todas las otras formas en que se manifiesta hoy en día el Derecho, admitiendo que, en efecto, existe en México un pluralismo jurídico en temas indígenas.
2. **Garantía de un diálogo intercultural:** Es decir, el compromiso entre el Estado mexicano y las naciones indígenas de que es posible llevar a cabo mesas de diálogo constantes para resolver las principales peticiones indígenas. El Estado plurinacional es predominantemente intercultural y, por ende, propositivo. A partir del Estado plurinacional e intercultural es posible plantear nuevos saberes, como puede serlo el

otorgamiento de presupuesto directo a las naciones indígenas. Asimismo, derivado del diálogo intercultural, el Estado plurinacional buscaría promover la participación equitativa de todas las naciones indígenas en la vida pública del país. Esto podría ir de la mano con la creación de una confederación de naciones autónomas, similar al *Pacto de Unidad* en Bolivia, que pudiese garantizar la existencia de un contrapoder estatal en temas de derecho indígena. La creación de esta confederación no tendría como objetivo crear más divisiones entre indígenas y no indígenas, sino más bien visibilizar las demandas y desafíos específicos que enfrentan las comunidades indígenas. A través del diálogo intercultural y la participación equitativa de todas las naciones indígenas en la vida pública del país, se busca promover una sociedad más inclusiva y justa. Además, la confederación podría desempeñar un papel importante en la promoción de nuevos enfoques y saberes, como la posibilidad de otorgar presupuesto directo a las naciones indígenas, lo que podría contribuir significativamente a abordar las necesidades y aspiraciones de estas comunidades de manera más efectiva.

3. **Fortalecer la existencia de territorios indígenas autónomos:** La autonomía indígena permitirá, tal como será analizado más adelante, resolver de una manera más rápida y eficiente algunos problemas como la violencia, la pobreza y la pérdida de recursos naturales. Al mismo tiempo, dicha autonomía implicará una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que fortalecerá la democracia y la gobernanza en México.
4. **Mayor respeto a los derechos de las naciones indígenas:** Un Estado plurinacional fomentará un mayor respeto al derecho de libre determinación, lo que permitirá ampliar el acceso a la educación, la salud y los servicios básicos, así como el reconocimiento de sus formas de gobierno y de justicia. El siguiente capítulo versará, precisamente, sobre el alcance del derecho de libre determinación en México.
5. **Como un motor de concientización:** Es decir, como una máquina de cambio y de visibilización del indígena hacia afuera. El Estado plurinacional puede ser una buena herramienta para reconstruir el pensamiento del mexicano en relación con las naciones indígenas, fomentando un mayor respeto, consciencia y valoración de su importancia, pero sobre todo de sus problemas. El Estado plurinacional buscará desafiar estereotipos, prejuicios y actos de discriminación hacia los indígenas a través de la educación

intercultural. Es importante destacar que la construcción de un pensamiento respetuoso y consciente hacia los indígenas no es un proceso automático ni inmediato; requiere un compromiso constante por parte del Estado, la sociedad y los propios indígenas para generar un cambio cultural profundo y duradero.

Con base en lo anterior, analizaré una propuesta sumamente innovadora y que, en mi opinión, puede servir perfectamente para fortalecer y aterrizar la idea del Estado plurinacional en México. Me refiero al Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA).

2.2. El Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA)

El CNGA es un concepto relativamente nuevo en México que se refiere a una propuesta para dar mayor autonomía y poder político a las naciones indígenas del país. El CNGA es una nueva manera de repensar la estructura administrativa y política del país. Ya en el primer capítulo advertimos la terrible desigualdad existente entre comunidades que son tenencias y las que son cabeceras municipales. Entre los principales problemas que se presentan es la falta de transparencia y el escaso ejercicio del gasto público y recursos de los ayuntamientos en las tenencias o submunicipalidades. Precisamente, el CNGA busca combatir esta situación, y muchas otras, a través del derecho de autonomía de las naciones indígenas. Es decir, con esta reestructura del Estado, la idea es que las naciones indígenas tengan un nivel de gobierno propio, independiente de los gobiernos estatales y municipales, que les permita gestionar sus propios recursos y tomar decisiones políticas relevantes para sus comunidades.

Primero que nada, cabe recordar que en México existen actualmente tres niveles de gobierno reconocidos expresamente en la mayor parte de nuestras legislaciones: el federal, estatal y municipal. Como ya lo dije, bajo este modelo las submunicipalidades o tenencias (en el caso de Michoacán) quedan completamente subordinadas a la cabecera municipal, siendo una realidad que en donde mayor atraso existe es en las primeras. En consecuencia, tal como lo sostiene Giordano Cervera Leonetti, el problema a combatir con el CNGA es el centralismo fiscal y político de México, es decir, la austeridad fiscal y las políticas económicas neoliberales; la repartición inequitativa del presupuesto federal, y, finalmente, el abandono de las comunidades submunicipales.⁷¹ Todo lo anterior podría ser resuelto a partir del derecho de

⁷¹ Giordano Julián Cervera Leonetti, *El Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo: la democratización de la gestión submunicipal*, (México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, XXII Certamen de Ensayo Político), 114.

autonomía de las naciones indígenas, exitosamente probado en la región purhépecha y mazahua de Michoacán.

Como bien ha dicho Orlando Aragón, el CNGA siempre ha existido, es decir, “*de facto* ha estado presente y funcionando parcialmente desde hace mucho tiempo en México”.⁷² Sin embargo, la resolución judicial que le ha permitido a algunas naciones —consideradas submunicipalidades— obtener su autonomía deriva del caso Pichátaro en Michoacán. La submunicipalidad de San Francisco Pichátaro obtuvo una resolución a favor el 18 de mayo de 2016 por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se le ordenó al municipio de Tingambato la transferencia de los recursos económicos correspondientes a la comunidad para que ésta los administrara de acuerdo con sus formas de organización internas. Con ello fue establecido, sin duda alguna, un gran precedente judicial y con ello el inicio del CNGA. Empero, a pesar de este avance, en los últimos años ha habido algunos retrocesos para otorgar autonomías, tal como será estudiado más adelante.

La propuesta del CNGA busca precisamente dar voz y poder político a las naciones oprimidas, permitiéndoles participar activamente en la toma de decisiones y en la gestión de sus recursos. De esta manera, se busca no solo fortalecer el reconocimiento de los derechos de estas naciones, sino también promover su desarrollo económico y social.

2.3. Importancia del CNGA en relación con el Estado Plurinacional

En mi opinión, el CNGA tiene que convertirse en el reflejo vivo del Estado plurinacional. En otras palabras, que el CNGA sea la materialización más evidente del Estado plurinacional en México. Ambos tienen que actuar en complemento para resolver los problemas de rezago, violencia y discriminación en las naciones indígenas. Ya fue establecido que uno de los objetivos principales del CNGA es visibilizar a partir del otorgamiento de autonomías indígenas un nuevo nivel de gobierno completamente excluido por el centralismo mexicano. La gran mayoría de naciones indígenas están ubicadas en submunicipalidades, lo que implica un atraso todavía mayor. El CNGA ayudaría a su inclusión en un contexto de autoridad para tomar decisiones y de recursos para llevarlas adelante. Sin embargo, para eso se requiere que exista un

⁷² Orlando Aragón Andrade, *La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México*, (México: Open Edition Journals, 2020), 80.

Estado capaz de respetar y promover la autonomía desde la base de las naciones. Situación que actualmente sucede, pero de manera parcial, y solamente en algunos Estados de la república.

Sin duda es necesaria la participación tanto del Estado como de la sociedad y de las naciones indígenas para culminar este proyecto. Idealmente, lo importante sería, en primer lugar, que México se declarara un Estado plurinacional y, en segundo lugar, que el Estado pudiese reconocer las autonomías indígenas bajo el proyecto de un cuarto nivel de gobierno. El reconocimiento de las autonomías indígenas como un cuarto nivel de gobierno le permitiría a las naciones indígenas tener un mayor control sobre sus asuntos internos y su desarrollo. Esto, aunado a la declaración del Estado plurinacional, podría sentar las bases para una relación más equitativa entre el Estado y las naciones indígenas, promoviendo su participación activa en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas que les afecten directamente.

En definitiva, la construcción de un Estado plurinacional y el reconocimiento de las autonomías indígenas como un cuarto nivel de gobierno serán procesos complejos y requerirán de un compromiso sólido, principalmente por parte del Estado y la sociedad. Posiblemente, este conjunto de variables pueda ayudar a repensar la estructura desigual en la que se encuentran las naciones indígenas. Puede que el CNGA sea el ápice del Estado plurinacional, pues una vez legalizadas y reconocidas las autonomías por el propio Estado, el eje de construcción de conocimiento girará en torno a la experiencia de la propia nación indígena. A pesar del avance que pudiese existir con el CNGA y la autonomía en general, el diálogo intercultural entre el Estado y las naciones seguirá siendo una pieza fundamental para la solución de los problemas en la cotidianidad de las naciones.

Con base en lo anterior, me parece importante hablar sobre el derecho rector de las naciones indígenas: el derecho de libre determinación. Sin él no es posible hablar de autonomía o autogobierno —conceptos que son diferentes y que serán estudiados a continuación— y, en consecuencia, de acceso al presupuesto directo. A final de cuentas, uno de los objetivos que busca proteger un Estado plurinacional, globalmente, es el derecho de libre determinación. A partir de este derecho es que derivan la gran mayoría de los derechos en temas indígenas. No obstante, la consecución de este derecho por parte de las naciones no ha sido tarea fácil. Espero que el siguiente capítulo, aparte de introducir el tema principal de mi investigación, le ayude al lector a comprender la enorme cantidad de dificultades que han vivido en sus luchas las naciones indígenas.

3. DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LAS NACIONES INDÍGENAS EN MÉXICO

Tal como lo advertí, para hablar de autogobierno y presupuesto directo resulta necesario comprender la raíz del mismo. Dicha raíz implica hablar, necesariamente, del derecho a la libre determinación. En este apartado hablaré un poco sobre su definición, los elementos que contempla, su desarrollo histórico y judicial en México y, finalmente, las vías legales para acceder a él. Al tratar de abordar globalmente los alcances del derecho de libre determinación, mi intención será demostrar que, históricamente, en México las naciones indígenas han sido objeto de colonización y discriminación constante. De ahí que el reconocimiento y ejercicio de su derecho a la libre determinación implicará superar siglos de opresión y establecer un equilibrio entre los derechos individuales y colectivos de las propias naciones. Posiblemente, a lo largo del capítulo me vea obligado a utilizar el concepto de *pueblo*, en lugar de *nación* indígena. Ya en el capítulo anterior expliqué que, en definitiva, hablar de comunidades y naciones indígenas es mucho más acertado que hablar de éstos como pueblo. No obstante, toda vez que mucha de la doctrina que existe sobre libre determinación siempre hace referencia a los indígenas como pueblos y no como lo que verdaderamente son, es decir, como naciones, en algunos casos me veré forzado a usar el término *pueblo*. Sin embargo, al margen de esta acotación, a partir de estas ideas buscaré que este capítulo sea la introducción al tema principal de mi investigación: el presupuesto directo y autogobierno de las naciones indígenas.

3.1 ¿Qué es el derecho de libre determinación de las naciones indígenas?

El derecho de libre determinación constituye la raíz de la gran mayoría de derechos de las naciones indígenas. Por ejemplo, el derecho a la salud, a la educación, al territorio y a la consulta libre, previa e informada. Es a partir del derecho de libre determinación que las comunidades indígenas pueden ejercer su autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos locales para decidir sus prioridades de desarrollo con base en sus usos y costumbres.

La Constitución mexicana, al igual que múltiples ordenamientos internacionales, garantizan el derecho a la libre determinación, a la autonomía, a la preservación y enriquecimiento de su lengua, cultura e identidad, a la participación política y a la consulta previa, libre e informada en los procesos de toma de decisiones que les afecten a todas aquellas comunidades y personas que se autoadscriben como indígenas. El artículo 2, apartado A, de la

Constitución Mexicana reconoce la composición pluricultural de la *nación*, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Más allá de si debiera hablarse de un Estado intercultural, la Constitución establece que estos “pueblos” 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. Así, este artículo reconoce la diversidad cultural del Estado y establece un marco mínimo legal para la protección y promoción de los derechos de las naciones indígenas. De tal manera que, en un primer momento, este fundamento resulta ser una herramienta importante para combatir la discriminación y promover la inclusión de las comunidades indígenas en la vida política, económica y social del país.

A nivel internacional, el derecho de libre determinación se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); en el Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1995); en la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (2007), y en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016). Asimismo, el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que los pueblos indígenas podrán determinar, con total libertad, su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.⁷³

En el ámbito internacional, conviene advertir que, en un inicio, la libre determinación de los pueblos no fue reconocida como un derecho ajeno al derecho de cualquier otra nación, indígena o no indígena, para decidir su condición política, social, económica y cultural. La libre determinación de los pueblos es un principio fundamental del derecho internacional que reconoce el derecho de los pueblos a decidir su propio destino político, económico, social y cultural sin interferencia externa. La idea de libre determinación se originó en el contexto de la lucha de los pueblos colonizados por su independencia y autodeterminación frente a los poderes coloniales europeos. El principio de libre determinación fue inicialmente reconocido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que establece el derecho de los pueblos a decidir su propio destino. De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señalan en su artículo 1 que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación para establecer libremente su

⁷³ Artículo 3, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

condición política y proveer asimismo su desarrollo económico, social y cultural.⁷⁴ Empero, el derecho a la libre determinación no fue inicialmente reconocido como un derecho específico de las naciones indígenas. Solo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, se reconoció expresamente el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículos 3 y 4). Este reconocimiento fue un hito importante en la lucha de las naciones indígenas por sus derechos, ya que reafirma su derecho a decidir su propio destino y a proteger y promover sus idiomas, cultura y formas de vida tradicionales.

Una nación, indígena o no indígena, comparte atributos significativos “de cohesión política y cultural”, así como “vínculos transculturales y otros patrones de interconexiones” para su permanencia y desarrollo.⁷⁵ La libre determinación de las naciones indígenas no implica necesariamente el derecho a la separación y formación de nuevos Estados independientes. La libre determinación se refiere más bien al derecho de las naciones a decidir su propio destino político, económico, social y cultural, y a participar en las decisiones que les afectan a través de procesos de autogobierno. En el contexto de las comunidades indígenas, la libre determinación se refiere, más bien, a su derecho de fortalecer su identidad cultural, proteger sus tierras y recursos naturales y participar plenamente en la vida política y económica del país en el que viven. Esto último puede incluir, a su vez, la creación de formas de gobierno y administración que respeten sus tradiciones y valores a partir de mecanismos internos para la toma de sus decisiones. Algunas naciones indígenas han planteado la posibilidad de aspirar a la independencia y formación de nuevos Estados, como en el caso de la nación mapuche en Chile y Argentina, por ejemplo. Sin embargo, la mayoría de las comunidades indígenas han negado de manera casi uniforme que este sea su objetivo cuando piden el reconocimiento de su derecho a la libre determinación.⁷⁶

El derecho de libre determinación garantiza el pleno desarrollo de las naciones, es decir, busca disminuir aquellas carencias que siguen generando desigualdades en torno a los indígenas. Tal como lo señala James Anaya, el significado esencial de la libre determinación como derecho humano debe ser el de “ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes

⁷⁴ Artículo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷⁵ James Anaya, “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración”, en *El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (Copenhague: IWGIA, 2010), 198.

⁷⁶ *Ibíd.*, 196.

institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho”,⁷⁷ ya sea de forma individual o colectiva. Finalmente, para complementar lo que debe entenderse por este derecho, Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas señala lo siguiente:

El derecho a la libre determinación se entiende como un derecho a controlar su pasado, su presente y su futuro: el control del pasado, en el sentido de desarrollar un relato propio de su historia; el control del presente, en lo que se refiere al poder de mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas; y el control del futuro, en referencia a la seguridad de saber que serán capaces de sobrevivir como pueblos diversos conforme a sus propias condiciones.⁷⁸

3.2. ¿Qué elementos contempla el derecho de libre determinación de las naciones indígenas y qué derechos protege?

Tal como lo señala el Doctor Alberto González Galván, “la libertad es a los individuos, lo que la libre determinación es a los pueblos: su razón de ser y estar sobre la tierra”.⁷⁹ Como fue explicado, el derecho de libre determinación garantiza a las comunidades indígenas una herramienta para proteger su cultura, sus tradiciones y sus sistemas político-económicos. Ahora bien, a pesar de entender conceptualmente este derecho, también es necesario dotarlo de contenido y eficacia. Dicho contenido debe estar justificado por un “marco mínimo”;⁸⁰ o, mejor dicho, una pluralidad de derechos sin los cuales no es posible hablar de libre determinación. Ello implica, bajo el principio de integralidad, que todos los derechos expuestos a continuación se encuentran relacionados entre sí. El estudio de ese marco mínimo se hará a partir de los elementos expuestos en el Informe sobre la Jurisdicción Agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México de julio de 2018. Dicho esto, el derecho de libre determinación está constituido por los siguientes elementos: el derecho al territorio y recursos naturales; el derecho al autogobierno; el derecho a la identidad cultural; el derecho a la consulta y el consentimiento libre previo e informado, y, finalmente, el derecho a la no discriminación.

⁷⁷ *Ibíd.*, 197.

⁷⁸ Victoria Tauli-Corpuz, “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Asamblea General de las Naciones Unidas, consultado el 10 de diciembre de 2022, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/214/53/PDF/N1921453.pdf?OpenElement>, 8.

⁷⁹ Jorge Alberto González Galván, “La libre determinación de los pueblos indígenas”, en *El Estado, los indígenas y el derecho* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010), 285.

⁸⁰ Gabriela Torres-Mazuera; Fernández Mendiburu y Claudia Gómez, *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México* (Washington DC: Fundación para el Debido Proceso, julio 2018), 76.

3.2.1. Derecho al territorio y recursos naturales

El concepto de territorio resulta sumamente complejo, pues cada nación indígena tiene una forma diferente de referirse a él. En el contexto indígena, puede decirse que la gran mayoría de definiciones involucran una relación específica con la propiedad de la tierra y la explotación de su naturaleza. El derecho al territorio busca garantizar que las naciones indígenas mantengan una relación de interdependencia y vinculación política, espiritual y cultural con la parte de la tierra en donde se asientan dichas comunidades.⁸¹ Para complementar lo anterior, conviene mencionar la siguiente definición elaborada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Por lo tanto, el concepto de territorio engloba todos los elementos necesarios de protección que tienen los pueblos indígenas y que han sido sobradamente reconocidos en el ámbito internacional: relación especial con las tierras y recursos del territorio, propiedad y control sobre estos, derechos de consulta, consentimiento y participación, autogobierno dentro de sus territorios, restitución, compensación e indemnización en casos de afectación de sus territorios.⁸²

El derecho de las comunidades indígenas a sus recursos naturales busca salvaguardar los bosques, aguas y otros elementos materiales de subsistencia indígena. En otras palabras, busca proteger la tierra en la que habitan los indígenas. De ahí que el derecho al territorio y a sus recursos naturales tenga que estar dirigido, precisamente, a garantizar el espacio físico y geográfico donde viven cotidianamente los pueblos indígenas, así como a la protección de sus recursos. Esto porque sin dicha protección, los derechos de consulta o de autogobierno, por mencionar algunos, se verían afectados.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversas sentencias en las que reconoce la importancia del territorio como base para la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas. En estas sentencias, la CorteIDH ha señalado que el derecho de los pueblos a su territorio ancestral no se limita solamente a un derecho de propiedad, sino que incluye un aspecto espiritual sobre el territorio de los pueblos. Entre las sentencias relevantes se encuentra la Sentencia del caso Saramaka vs. Surinam, en la que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunal de sus territorios ancestrales, así como

⁸¹ CEPAL, Naciones Unidas, *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (Santiago de Chile: CEPAL, 2014), 123.

⁸² *Ibidem*, 124.

a la responsabilidad internacional del Estado de Surinam por no haber adoptado medidas efectivas que reconozcan este derecho.⁸³

En la Sentencia del caso *Mayagna Awas Tingni vs. Nicaragua*, la CorteIDH reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, uso y disfrute de sus territorios ancestrales, y ordenó al Estado de Nicaragua la demarcación de estos territorios.⁸⁴ De igual manera, en la Sentencia del caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, la CorteIDH señaló que para las comunidades indígenas “la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.⁸⁵

3.2.2. *Derecho a la autonomía y autogobierno*

La Constitución mexicana garantiza expresamente en su artículo 2, apartado A, el derecho a la autonomía para decidir las formas internas de convivencia y organización social, política, económica y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, y, entre otras cosas, para elegir a sus autoridades.⁸⁶ Aunque la Constitución no lo señala expresamente, el artículo 2 involucra necesariamente al derecho de autogobierno cuando le otorga a las comunidades indígenas el control de sus territorios. De ahí que es crucial establecer una clara diferencia entre autonomía y autogobierno.

Libre determinación, autonomía y autogobierno son derechos que tienen una necesaria relación de interdependencia entre sí, pues los derechos de autonomía y autogobierno derivan del derecho de libre determinación. Sin embargo, cada uno de estos tres derechos tiene características propias y, por ende, es un error tratar de encuadrarlos como un solo derecho. En líneas precedentes ya fue explicado cómo debe entenderse globalmente el derecho de libre determinación de las naciones indígenas. Ahora bien, con respecto al derecho de autonomía y autogobierno, podría decirse que el primero busca garantizar que las comunidades indígenas

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, Sentencia del 31 de agosto de 2001, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *CASO COMUNIDAD INDÍGENA XÁKMOK KÁSEK VS. PARAGUAY*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, 91, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf.

⁸⁶ Artículo 2, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

decidan sobre su propio desarrollo sin interferencias externas. Es decir, que las comunidades puedan definir y decidir sobre su organización política, económica y cultural sin la intromisión de agentes externos. En cambio, el derecho de autogobierno se enfoca más en la capacidad de las comunidades indígenas para ejercer el control sobre sus territorios y aplicar sus propias leyes internas, así como sus propias instituciones gubernamentales y de administración de justicia. El autogobierno es un derecho mucho más específico ya que le otorga a las comunidades indígenas la capacidad para gobernarse política y administrativamente, de acuerdo con sus propias instituciones, tratando de ejercer un control absoluto sobre las comunidades. Es decir, la materialización del derecho de autonomía se ve reflejado en el autogobierno: en el control del territorio a partir de sus propias normas.

El artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho a la autonomía y autogobierno en las cuestiones relacionadas con los asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios económicos suficientes para financiar sus funciones autónomas.⁸⁷ Ninguna ley mexicana o tratado internacional firmado por México hace la distinción entre autonomía y autogobierno. Ambos conceptos son entendidos como uno solo cuando, en realidad, el autogobierno es la expresión de la autonomía indígena.

El autogobierno es un derecho que se considera colectivo, pues el único titular que lo puede ejercer es una comunidad indígena. Sirve de apoyo la definición que otorga Francisco Ballón Aguirre en relación con el autogobierno:

Autogobierno es la realización cotidiana del orden social y las normas de comportamiento del pueblo indígena expresado como unidad. Ese orden social, dirige la correspondencia entre la conducta y los modos culturales del pueblo, o sea, la relación entre las reglas, la toma de decisiones y el control social. En buena medida es la política interna, el establecimiento de liderazgo y la conducción adecuada a la paz, y a la estabilidad. Cuando ese orden social debe expresarse hacia fuera del pueblo, lo hace mediante la representación que es la personalización en uno o varios de sus miembros de los sentimientos y las opciones comunes o consensuadas.⁸⁸

La lucha por el autogobierno se colocó en el centro de las disputas políticas de los movimientos indígenas, por ejemplo, del zapatismo. Tal como se verá más adelante, el autogobierno se convirtió en un derecho de resistencia, cuyo motor es el disenso frente al sistema. Ello resulta explicable a partir de la poca atención a sus demandas, generadas por contradicciones

⁸⁷ Artículo 4, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁸⁸ Francisco Ballón Aguirre, *Manual del Derecho de los pueblos indígenas: doctrina, principios y normas* (Lima, Perú: Defensoría del Pueblo, septiembre 2004), 74.

internas del propio orden constitucional. Tal como lo advierte la investigadora Laura Valladares de la Cruz, “el autogobierno se convierte en una práctica antisistémica, por la que los oprimidos o subordinados resisten creando órdenes de organización alternativos”.⁸⁹

3.2.3. *Derecho a la identidad cultural*

El derecho a la identidad cultural consiste en el derecho de todo grupo étnico-cultural y sus miembros a pertenecer a una determinada cultura y ser reconocidos como diferentes; conservar su propia cultura y patrimonio cultural tangible o intangible; y a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente o ser asimilados por ella.⁹⁰ Sin embargo, como bien señala Josefina Melesio Nolasco y Moisés Bailón Corres, la identidad cultural comprende los rasgos, símbolos y características naturales, humanas, sociales, históricas, espirituales, artísticas, económicas y políticas que identifican a una persona y a un grupo.⁹¹ En palabras suyas, “constituye el alma de los pueblos, es decir, la característica que los hace únicos y diferentes a otros pueblos”.⁹²

En la Constitución mexicana se prevé de manera implícita este derecho. El artículo 2 de la Constitución establece que "El Estado garantizará el respeto y promoción de la diversidad cultural de los pueblos y las comunidades indígenas", lo que implica que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su propia cultura, idiomas, tradiciones y prácticas culturales. Además, el artículo 4 de la Constitución establece que "Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento", lo que implica que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su propia identidad cultural. De igual manera, el convenio 169 de la OIT, de observancia obligatoria para México, establece de forma explícita este derecho. En su artículo 2 se señala la obligación de los gobiernos para incluir medidas que promuevan la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, respetando en todo momento la identidad social y cultural de los pueblos.⁹³

⁸⁹ Laura Valladares de la Cruz, Los ejes de la disputa indígena: autonomía, territorios y derechos indígenas 1917-2015, en *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente* (Ciudad de México: SCJN, noviembre 2015), 500.

⁹⁰ Osvaldo Ruíz, *El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril 2007), 197.

⁹¹ CNDH, *El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas* (Ciudad de México: CNDH, julio 2018), 18.

⁹² Ídem.

⁹³ Artículo 2, Convenio (No. 169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Es importante destacar que, antes de la ratificación del Convenio 169, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ya reconocía el derecho a la cultura como un derecho autónomo para las comunidades indígenas. Fue a través del PIDESC que el derecho a la cultura se consolidó en nuevos tratados, como el Convenio 169, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicho de otro modo, el derecho a la cultura sienta las bases para discutir la identidad en las comunidades indígenas. Sin embargo, considero que hablar de identidad cultural refuerza aún más la importancia de proteger el patrimonio cultural de las comunidades; siendo éste el que debe consolidarse como uno de los elementos integradores del derecho a la libre determinación.

Así, la identidad de las naciones busca garantizar el derecho a la existencia plena de los mismos, tanto jurídica y físicamente, como espiritualmente. El Estado mexicano está obligado a impulsar la autogestión cultural por medio del reconocimiento de las autonomías culturales, étnicas o regionales.⁹⁴ Esto es la identidad cultural, es decir, la defensa del patrimonio histórico de las naciones indígenas.

3.2.4. Derecho a la consulta libre, previa e informada

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho humano de las comunidades indígenas, mediante el cual se garantiza su participación en las iniciativas gubernamentales que puedan afectarles.⁹⁵ Así, el Estado debe informarle a la comunidad sobre cualquier política pública, legislativa o administrativa, que pueda afectarle.⁹⁶ Este derecho es una expresión más del derecho a la libre determinación, por medio del cual se busca una salida democrática a las peticiones de las comunidades indígenas. De esta forma, el derecho a la consulta previa, libre e informada asegura el consentimiento de las comunidades indígenas, en relación con su derecho

⁹⁴ CNDH, *El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas* (Ciudad de México: CNDH, julio 2018), 15.

⁹⁵ Orlando Aragón Andrade; Erika Bárcena Arévalo, Lucero Ibarra Rojas, Luis Alejandro Pérez Ortiz y Clarisa Galindo Robles, *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo* (Morelia, Michoacán: Gobierno de Michoacán, 2021), 12.

⁹⁶ Mazuera; Mendiburu y Gómez, *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*, 76.

al autogobierno.⁹⁷ Con base en lo anterior, se busca que el consentimiento sea libre, es decir, que las comunidades indígenas, libres de cualquier forma de coerción e intimidación, puedan dar o no su consentimiento a proyectos que puedan afectar sus derechos, su territorio o, de manera general, su modo de vida. Consecuentemente, el consentimiento libre debe ser previo, es decir, obtenido con suficiente tiempo para evaluar la información proporcionada antes de que se inicie la actividad que potencialmente pueda afectar a la comunidad. Finalmente, dicho consentimiento deberá ser informado, es decir, con el acceso a información adecuada y suficiente sobre el proyecto a realizar, así como a la presentación clara y detallada sobre los posibles impactos que pudiese tener la actividad.

Definitivamente, la participación política es una actividad imprescindible en cualquier régimen democrático. Empero, este derecho cobra mayor importancia cuando se trata de comunidades que, históricamente, han sido excluidas de la esfera pública.⁹⁸ De ahí la importancia de preservar este derecho para todas las comunidades indígenas en el país. No solo se trata de recoger su opinión con respecto a un tema, sino también buscar el consentimiento de la comunidad. Su fundamento legal se encuentra contenido en el artículo 2 de la Constitución mexicana; en el Convenio 169 de la OIT; en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, y, finalmente, en diversas leyes orgánicas locales de las entidades federativas, así como en sus respectivos reglamentos electorales y leyes de participación ciudadana. Esto último, por ejemplo, en entidades federativas como Michoacán.

3.2.5. Derecho a la no discriminación

A lo largo de la historia, las comunidades indígenas han sufrido persistentemente discriminación, desigualdad y exclusión. El derecho a la no discriminación busca que el Estado no haga distinción alguna sobre el origen cultural de las comunidades indígenas, “sin un objetivo razonable”.⁹⁹ Esta es una expresión más del derecho de libre determinación, a través del cual el

⁹⁷ Aragón; Bárcena, Ibarra, Pérez y Galindo, *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo*, 12.

⁹⁸ Claire Wright; Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Alejandro Rodríguez Cruz, *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas* (Toluca, México: IEEM, 2018), 20.

⁹⁹ Mazuera; Mendiburu y Gómez, *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*, 76.

Estado debe comprometerse a tomar medidas que reviertan “las históricas situaciones de exclusión”¹⁰⁰ que aquejan a las comunidades indígenas.

En cuanto a sus fundamentos, la Constitución mexicana lo prevé solo como un principio general contenido en el artículo primero, al señalar que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional...”.¹⁰¹ El convenio 169 de la OIT tampoco hace expresa la garantía de este derecho. En cambio, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sí lo hace al señalar, en su artículo 2, que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y, asimismo, tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.¹⁰² El concepto no cambia mucho en relación con el derecho a la no discriminación de cualquier individuo no indígena. Sin embargo, a pesar de esto, es vital que el Estado adopte las medidas suficientes para disminuir la discriminación en relación con la pertenencia de las personas a ciertas naciones indígenas. Por ejemplo, garantizando uno de los elementos claves de la libre determinación: el derecho al autogobierno indígena. Con esto disminuiría la fuerte carga de inferiorización hacia las personas indígenas como discurso predominante, lo cual fomenta la creación de hábitos basados en la repetición de patrones de conducta.¹⁰³

Como fue establecido en el capítulo anterior, la creación de un Estado plurinacional en México implica el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de la nación, y la implementación de políticas públicas que promuevan la inclusión y la igualdad de todas las personas, independientemente de su origen étnico o cultural. De ahí que la no discriminación adopte un papel crucial en la creación de este modelo de Estado planteado con antelación. Esto porque la no discriminación implicaría una garantía de que las políticas públicas y programas diseñados se ejecuten de manera que no discriminen a las personas indígenas. La no discriminación buscaría disminuir las barreras que impiden el acceso a servicios y recursos básicos de las comunidades indígenas en un plano de igualdad de oportunidades (por ejemplo, el acceso a la educación, salud, seguridad y justicia). Tal como diría Rodolfo Stavenhagen, “la

¹⁰⁰ Mazuera; Mendiburu y Gómez, *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*, 77.

¹⁰¹ Artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰² Artículo 2, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁰³ Juan Carlos Martínez, “Santiago Quiavicuzas, un caso de excepción”, en *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos* (Ciudad de México: CIESAS, 2017), 76.

no discriminación no es solo una libertad negativa (“tener derecho a no ser discriminado”) sino que exige un ambiente público e institucional favorable en el que ser diferente no sea un estigma sino un derecho y un valor”.¹⁰⁴

3.3. ¿Cómo se establece el derecho de libre determinación en México?

Para poder entender el desarrollo del derecho de libre determinación en México, es fundamental explicar al indigenismo mexicano como movimiento de reivindicación, es decir, como el conjunto de acciones implementadas a lo largo de la historia de México tendientes a proteger y promover los derechos de las naciones indígenas. En otras palabras, el indigenismo son todas aquellas políticas que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas. Así, el indigenismo mexicano surge como una respuesta a la discriminación y marginación sufridas en el contexto de la conquista y colonización, así como de la etapa de modernización del país.

En un primer momento, a partir de la independencia de México en 1810, se inició un proceso de construcción de una identidad nacional que buscaba unificar las diversas culturas y regiones del país. En México, entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX existieron 3 modelos de Estado: uno fundador de tipo liberal (1857-1867), otro de tinte central autoritario (1873-1912) y, finalmente, uno de carácter social (1906-1917).¹⁰⁵ Empero, es en el período social donde puede decirse que existe un momento de quiebre en el indigenismo mexicano, pues es en éste cuando se construye un concepto sociológico de lo *mexicano* para aplicarlo de manera uniforme a todos los habitantes del país. La construcción del concepto sociológico de lo mexicano como criterio de unificación se relaciona con el proceso de construcción de una identidad nacional en México. En dicho proceso de identidad, los indígenas quedaron atrapados en la misma identidad unificadora, con lo cual el Estado dejó de lado las peticiones indígenas. Así pues, a pesar de que el Plan de Ayala de 1911 introdujo el concepto de *pueblo* y la restitución de las tierras a sus primitivos propietarios (los indígenas), ello significó, después de la expedición del Plan de Guadalupe, la pérdida de identidad de los indígenas. Esto porque a partir

¹⁰⁴ Rodolfo Stavenhagen, “Cómo hacer para que la Declaración sea efectiva”, en *El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (Copenhague: IWGIA, 2010), 386.

¹⁰⁵ María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en *Estado de derecho y transición jurídica* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002), 50.

de 1917 (año en que se promulga la Constitución), se incluyó al indigenismo como parte del proyecto nacional, es decir, “como miembros de pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades”.¹⁰⁶ Con ello se dejó de lado cualquier vestigio cultural proveniente de las comunidades indígenas.

A mediados del siglo XX, el indigenismo mexicano se consolidó como una política de Estado para la protección y el desarrollo de las comunidades indígenas. Por ejemplo, durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI), cuyo objetivo fue, entre otros, el desarrollo de proyectos de infraestructura, salud, educación y vivienda para las comunidades indígenas, así como el respeto a sus derechos y cultura. Otro ejemplo del intento de inclusión se dio en 1974, con la creación de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Indígenas (CNOI), que buscaba la unidad de los pueblos indígenas en todo el país.

A partir de la década de 1990, el movimiento indígena en México comenzó a tener una mayor presencia en la sociedad mexicana y en el ámbito internacional. Sin embargo, no fue hasta la reforma al artículo 4o. en 1992 que se reconoció, de forma escasa, en el texto constitucional la diferencia cultural entre los mexicanos.¹⁰⁷ Así, fue en 1992 cuando se reconoció por primera vez a nivel constitucional a México como un Estado pluricultural y se reconocieron las prácticas y costumbres indígenas como fuentes de derecho agrario (artículo 4 de la Constitución vigente en 1992).¹⁰⁸

En 1992, México todavía carecía de instrumentos legales nacionales para ejercer el derecho de libre determinación. No obstante, dos años más tarde se desencadenaría un levantamiento indígena de magnitudes nunca vistas en el país: el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. De acuerdo con la opinión de Pablo González Casanova, el zapatismo “aparece como un movimiento posmoderno extraordinariamente original y creador”,¹⁰⁹ el cual aprovechó “las experiencias históricas de los proyectos anteriores socialdemócratas, nacionalista-revolucionarios y comunistas”¹¹⁰ para

¹⁰⁶ *Ibíd.*, 65.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, 64.

¹⁰⁸ Cámara de Diputados, *Decreto por el que se reforma el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* última reforma publicada el 28 de enero de 1992, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf.

¹⁰⁹ Pablo González Casanova, “Los zapatistas del siglo XXI”, en *De la sociología del poder a la sociología de la explotación: pensar América Latina en el siglo XXI* (Bogotá, Siglo del Hombre Editores: 2009), 244.

¹¹⁰ *Idem.*

ofrecer uno de los planteamientos más notables de la época. El movimiento zapatista buscó advertir las experiencias mexicanas del pensar democrático y liberador.¹¹¹ En palabras de González Casanova, el movimiento planteó “la imaginación de una democracia coherente”.¹¹²

Asimismo, tal como lo advierte la doctora Soledad Loaeza, “el levantamiento del EZLN fue una poderosa sacudida al sueño de que México era parte del Primer Mundo; puso en evidencia la condición deplorable de las comunidades indígenas resultado de siglos de injusticia”.¹¹³ Entre las peticiones estaban, evidentemente, la libertad para determinar su destino político y su desarrollo propio. Consecuentemente, la autora señala que, si bien la causa indígena adquirió un profundo tono moral, lo cierto es que la atención a las demandas de los zapatistas se pospuso hasta el cambio de gobierno en 1994.¹¹⁴ De tal suerte que, en 1995, el Poder Legislativo desempeñó un papel central con la integración de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para ayudar en el proceso de diálogo en el contexto del levantamiento zapatista.

Así pues, a pesar de las mesas de diálogo que concluyeron en la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de febrero de 1996 entre el EZLN y el gobierno federal, no fue hasta la reforma del 14 de agosto de 2001 que se reconoció de manera expresa el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en México en un proceso ampliamente cuestionado por el propio EZLN. Los Acuerdos de San Andrés tuvieron como objetivo principal resolver el conflicto y abordar las demandas del EZLN. Estos Acuerdos estuvieron conformados por tres documentos concretos: el “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, las “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento” y los “Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas del procedimiento”.¹¹⁵ Algunas de las propuestas más importantes de estos Acuerdos fueron los siguientes:¹¹⁶

¹¹¹ *Ibíd.*, 239.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Soledad Loaeza, “La Construcción de un país moderno, 1945-2000”, en *Arma la Historia: La nación mexicana a través de dos siglos* (Ciudad de México: Random House Mondadori, 2011), 266.

¹¹⁴ *Ibíd.*, 267.

¹¹⁵ CRT y JP, *San Andrés: Razón y corazón indígena en el nacimiento del milenio* (México, Juan Pablos Editor y Centro de Reflexión Teológica: 1998).

¹¹⁶ Propuestas retomadas de los documentos que integran los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

1. Reconocer a las comunidades indígenas en la Constitución mexicana.
2. Ampliar la participación y representación políticas.
3. Garantizar el acceso pleno a la justicia con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y los sistemas normativos internas de las comunidades indígenas.
4. Promover las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas.
5. Asegurar la educación y capacitación que respete y aproveche los saberes, tradiciones y formas de organización.
6. Garantizar e impulsar el empleo y la producción.
7. La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre las comunidades indígenas y el Estado, a partir del reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía.
8. Impulsar desde el gobierno federal nuevos principios como lo son el pluralismo, la sustentabilidad, la integralidad y transparencia, la participación y la libre determinación.

A pesar de la existencia de estos Acuerdos, hubo tensiones en su implementación que llevaron a la ruptura de las negociaciones. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar fueron cumplidos parcialmente y, por ende, el conflicto en Chiapas no pudo resolverse por completo. No obstante, estos Acuerdos fueron un gran inicio para visibilizar las demandas de las comunidades indígenas y sentar las bases para futuros esfuerzos de diálogo.

Bajo este contexto, en la reforma constitucional de 2001, el artículo 2, párrafo cuarto, quedó como sigue:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Un elemento que resalta de la reforma es el hecho de que el reconocimiento al derecho de libre determinación haya derivado a las constituciones y leyes locales de las entidades federativas. Esto tendría severas implicaciones, pues en la práctica el derecho de libre determinación comprendería diferentes grados de reconocimiento y, por tanto, de contenido y eficacia. Aunado a ello, estaba la Ley Agraria de febrero de 1992 que reconocía marginalmente la existencia de

territorios indígenas.¹¹⁷ Dicha ley, en su artículo 106, establecía lo siguiente: “Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”. Es decir, la ley en cuestión hacía una diferencia mínima entre aquellos territorios indígenas y no indígenas, con lo cual generaba contradicciones al momento de resolver disputas por territorios y ejidos indígenas. Dichas contradicciones las generaba el propio Estado, pues la Ley Agraria lo que hacía únicamente era remitir su análisis a los artículos 4º y 27º constitucional. Sin embargo, tal como lo dije, en 1992 la regulación sobre libre determinación era inexistente. En consecuencia, ante la carente regulación legal que existía en 1992, los integrantes de las comunidades indígenas quedaban sumamente desprotegidos frente a los diversos conflictos ejidales y territoriales.

Después de la reforma al artículo 2 en 2001, la Ley Agraria seguía en vigor, pero se encontraba en conflicto con la propia Constitución reformada y, especialmente, con el creciente alcance del derecho de libre determinación en México. Esto por dos razones principalmente. En primer lugar, porque la Ley Agraria de 1992 no reconocía plenamente el derecho de libre determinación y establecía un marco jurídico que limitaba el autogobierno de las comunidades indígenas. Y, en segundo lugar, porque la Ley Agraria de 1992 establecía un sistema de propiedad individual de la tierra, que iba en contra de todas las formas de propiedad que tradicionalmente habían tenido las comunidades indígenas en México. En consecuencia, es posible concluir que la división de tierras establecida por la Ley Agraria de 1992 quedaba rezagada en comparación con lo que la Constitución ya establecía en 2001.

A pesar de todo, la reforma de 2001 fue considerada por parte de las naciones indígenas como una traición a los acuerdos de San Andrés Larráinzar, pues no cumplió con las aspiraciones y mesas de negociación de éstos. De igual forma, “muchos pueblos, abogados y movimientos se negaron a utilizar estos derechos considerándolos por debajo de lo establecido en el Convenio 169”¹¹⁸ y demás instrumentos internacionales. En concreto, las organizaciones

¹¹⁷ Cámara de Diputados, *Ley Agraria*, última reforma publicada el 26 de febrero de 1992, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_orig_26feb92_ima.pdf.

¹¹⁸ Naayeli Ramírez Espinosa; Daniel Cerqueira, *La libre determinación de los pueblos indígenas en México: experiencia y regulación* (México: ALDEA, DPLF, OXFAM Y FUNDAR, marzo 2021), 11.

indígenas exigían el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.¹¹⁹

En relación con la regulación local del derecho a la libre determinación, ésta se dio de forma sumamente diversa en algunos Estados de la República. La legislación más integradora es la de Oaxaca, pues tanto en su constitución como en sus leyes secundarias se garantiza el derecho a la libre determinación. Sin embargo, la gran mayoría de las entidades federativas ha regulado el derecho a la libre determinación muy por debajo de los estándares constitucionales. Por ejemplo, en las constituciones de Colima, Estado de México, Chiapas, Coahuila, Zacatecas, Tlaxcala y Tamaulipas no se reconoce expresamente el derecho a la libre determinación; pero en algunas leyes secundarias sí se regula. Ejemplo de ello es la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, o la Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima. Otro ejemplo es el caso de Michoacán, en donde su constitución local protege el derecho a la libre determinación de manera expresa, pero al mismo tiempo no cuenta con una ley secundaria en materia de derechos de las comunidades indígenas. En mi opinión, sería deseable que los congresos locales sigan el ejemplo de Chiapas o Colima en este aspecto. No obstante, es importante tener presente uno de los principales objetivos de la lucha indígena: proteger y garantizar el derecho de libre determinación. Aunque podría no ser necesario promulgar una nueva ley específica sobre derechos indígenas, la necesidad de hacerlo dependerá del contexto y la situación particular de cada entidad federativa. Sin importar el enfoque elegido, es fundamental que los legisladores locales se encaminen hacia resultados positivos en defensa del derecho de libre determinación.

Al margen de ello, es a raíz del levantamiento zapatista en 1994 que el derecho de libre determinación cobra protagonismo en México. Hoy en día, el reconocimiento de derechos humanos establecidos en tratados internacionales, de carácter obligatorio tras la reforma al artículo primero constitucional en 2011, amplió el catálogo de derechos para proteger a los indígenas. Entre esos derechos se encuentra el derecho a la libre determinación de las naciones indígenas. Sin embargo, este derecho presenta límites para su ejercicio, los cuales serán explicados más adelante.

¹¹⁹ Ídem.

3.4. Trayectoria judicial del derecho de libre determinación en México

Para agotar conceptualmente el tema será necesario estudiar la trayectoria judicial del derecho de libre determinación. Una gran parte de los avances jurisdiccionales en cuanto a comunidades indígenas se ha dado en temas de derecho a la consulta. Ejemplos de ello son el amparo indirecto de las naciones Yaquis contra el Acueducto Independencia (amparo en revisión 631/2012); los amparos indirectos interpuestos por comunidades Mayas contra los permisos para comercializar soya transgénica (amparos en revisión 198/2015, 241/2015, 498/2015, 499/2015, 921/2016 y 923/2016); el amparo indirecto de la comunidad Rarámuri contra el Proyecto de Barrancas del Cobre (amparo en revisión 781/2011), y, entre otros, la controversia constitucional resuelta a favor de Cherán, Michoacán, en 2014 (32/2012).¹²⁰

Al margen de esto, algunas de las interpretaciones más relevantes en cuanto al derecho de libre determinación se han dado desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Por ejemplo, de igual forma el caso de Cherán, Michoacán (expediente SUP-JDC-9167/2011); el caso de San Luis Acatlán, Guerrero (expediente SUP-JDC-1740/2012); el caso de Santiago Jamiltepec, Oaxaca (expediente SUP-RAP-677/2015); el caso San Francisco Pichátaro (SUP-JDC-1865/2015), y el caso de Ayutla de los Libres, Guerrero (expediente SUP-JDC-281/2017), siendo estos últimos de los más importantes en cuanto a criterios a seguir para efectos del derecho a la libre determinación. De acuerdo con los criterios mencionados, el procedimiento de elección de las autoridades por usos y costumbres no puede emanar del legislador, pues no le compete al Congreso del Estado, sino a las propias comunidades indígenas hacerlo a través de la propia asamblea comunitaria. Así, con esta interpretación del Tribunal Electoral, las comunidades indígenas tienen la posibilidad de elegir a sus autoridades mediante sistemas de usos y costumbres promoviendo el autogobierno.

El autogobierno es un derecho político de las naciones indígenas. De ahí que una de las vías para ejercer la libre determinación sea la del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (JDC). A pesar de los avances señalados con antelación, los tribunales electorales han cambiado varios de estos criterios. Por ejemplo, la decisión del 8 de julio de 2020 en donde la Sala Superior 146/2020 del Tribunal Electoral comenzó a seguir un criterio establecido por la Segunda Sala

¹²⁰ *Ibidem*, 33.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo directo 46/2018) para no atender los casos político-electorales de los pueblos indígenas. Tal como lo analizaré en el último capítulo de esta investigación, esta interpretación marcó un retroceso importante en materia de protección del derecho de autogobierno. Aunado a ello, a nivel de los Estados, Oaxaca es el único que cuenta con una Sala de Justicia Indígena, mediante la cual se resuelven la gran mayoría de los asuntos que versan sobre autogobierno y jurisdicción indígena. Habrá que cuestionar si dicha sala especial indígena debería replicarse en los demás Estados de la República.

Derivado de la reforma constitucional de 2011, los jueces y magistrados están obligados a cumplir con los más altos estándares de protección. El derecho de libre determinación de las naciones indígenas no es una excepción. Como fue explicado, a partir de este derecho derivan muchos otros: el derecho al autogobierno, al territorio, a los recursos naturales, a la no discriminación, a la consulta y a la identidad. Últimamente, los más altos tribunales, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han optado por interpretaciones que vulneran los derechos de las comunidades indígenas. Muchos de los argumentos de por medio versan sobre la unidad nacional y el quebranto a la soberanía federal. Por ejemplo, la decisión de la SCJN del pasado 23 de agosto de 2022 que invalidó algunos artículos de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán. Con dicha decisión, la SCJN privilegió la unidad nacional y, como consecuencia, vulneró el derecho de algunas tenencias indígenas del municipio de Nahuatzen, en Michoacán, para autogobernarse. No cabe duda de que estas decisiones constituyen límites de protección para los indígenas. De ahí la relevancia de analizar el derecho de libre determinación desde los tribunales de México.

3.5. ¿Cuáles son las vías legales actualmente para ejercer el derecho de libre determinación en México?

En las próximas líneas, expondré el proceso legal que se sigue en los tribunales para ejercer el derecho de libre determinación, con un enfoque principal en la formalización de autogobiernos indígenas como uno de los elementos fundamentales que componen la libre determinación. En este contexto, exploraré las etapas cruciales, los requisitos legales y los desafíos intrínsecos en la edificación y consolidación de autogobiernos indígenas como una auténtica manifestación del derecho de libre determinación en México. Es importante destacar, como se detallará en el próximo capítulo, que el derecho al autogobierno puede ser formalizado a través de dos vías

distintas. La primera vía se enfoca en acuerdos o convenios políticos entre ayuntamientos y submunicipalidades indígenas, mientras que la segunda vía está establecida en las leyes orgánicas municipales, como es el caso de Michoacán. No obstante, también existe un tercer escenario que se presenta cuando los ayuntamientos o las instituciones electorales rechazan las solicitudes de autogobierno. Este último caso será el punto que se abordará a continuación.

Dicho esto, el medio de impugnación por excelencia mediante el cual las comunidades indígenas han podido exigir el cumplimiento de sus derechos electorales ha sido el juicio ciudadano-electoral. Este procedimiento es un medio de defensa para impugnar actos emitidos por autoridades cuando los recurrentes se ven afectados en sus derechos político-electorales. Algunos de los derechos que pueden protegerse con este medio de defensa son los siguientes: los derechos a votar; a ser votado; a votar en consultas populares y a asociarse libremente, así como los derechos de libertad de expresión, de petición y, por supuesto, a elegir a sus autoridades bajos sistemas normativos internos.¹²¹ Así pues, si las comunidades fueron vulneradas en alguno de estos derechos, éstas podrán acceder a la justicia electoral para proteger sus derechos.

En consecuencia, cuando alguna autoridad del gobierno vulnere los derechos político-electorales de los indígenas, el primer paso será acudir ante la autoridad electoral responsable, mencionar por escrito los hechos, agravios y artículos presuntamente violados y señalar qué es lo que pretenden que resuelva la autoridad. Por supuesto, en la demanda deberán identificarse como indígenas y ofrecer pruebas que ayuden a comprobar las pretensiones o hechos del caso. El segundo paso consistirá en acudir al Tribunal Electoral Estatal en caso de que la autoridad administrativa electoral no resuelva a favor de la comunidad. En tercer lugar, si el tribunal estatal no resuelve a favor, la comunidad podrá acudir ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para promover un juicio o interponer un recurso.¹²²

Aunado a lo anterior, también es posible que las comunidades indígenas, como municipios, presenten controversias constitucionales combinadas con acciones electorales. Esto en caso de cuestionar la legalidad o constitucionalidad de los actos y decisiones de las autoridades electorales en relación con los municipios indígenas. Un ejemplo de esto sería si se

¹²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas* (México: TEPJF, 2017), 23.

¹²² *Ibidem*, 26.

cuestiona la validez de una elección en un municipio indígena por supuestas irregularidades en los derechos políticos de los votantes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sentencias en relación con controversias constitucionales que involucran a municipios indígenas y a sus autoridades electorales, en las que se han establecido criterios que buscan garantizar el respeto a los derechos político-electorales y a la autonomía de los municipios indígenas. Tal es el caso de la Controversia constitucional 63/2015 donde la Corte estableció que el Congreso del Estado de Oaxaca estaba obligado a consultar al Municipio indígena de Santiago Yosondúa sobre las adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. En dicha resolución la Corte declaró la invalidez del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

A pesar de esto, hoy en día no queda claro cuál es la vía legal idónea para proteger los derechos de libre determinación en México. Como fue establecido, el derecho de libre determinación involucra muchos elementos (derecho al territorio; a la identidad; a la consulta; a la no discriminación, y al autogobierno). En asuntos penales, los jueces de distrito se encuentran obligados a decidir con perspectiva intercultural. Esto significa que deben tener en cuenta la condición indígena de la víctima, si fuese el caso. Con base en ello, el Juez se encontraría en posibilidades de remitir el asunto a las autoridades comunales en donde pertenece el indígena acusado para que éstas, con sus usos y costumbres, decidan lo conducente. A pesar de esto, parece ser que el derecho toral que engloba la mayoría de los derechos mencionados es el concerniente al autogobierno. Gracias al derecho de autogobierno, las comunidades indígenas son capaces de establecer el control de su pasado, presente y futuro. Es por eso que resulta necesario explicar el procedimiento legal para lograr el autogobierno indígena.

En consecuencia, el autogobierno indígena, cuando no hay acuerdo entre el ayuntamiento y la comunidad, se genera través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), del cual conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a través de una de sus Salas Regionales. En algunos casos, la Sala Superior del Tribunal Electoral puede atender estos casos, pero solo como una tutela judicial reforzada.¹²³ Sin embargo, antes de llegar a esta etapa, la comunidad indígena tuvo que haber pasado por una etapa de organización interna previo a la consulta frente a la autoridad electoral responsable. Una vez realizada la etapa de organización comunal, lo que deberá hacer

¹²³ *Ibidem*, 27.

la comunidad será presentar una solicitud para ejercer su autogobierno con base en sus usos y costumbres ante el Instituto Electoral responsable. En la solicitud, la comunidad deberá plasmar expresamente su deseo por autogobernarse. Posteriormente, la autoridad electoral deberá calificar la solicitud y, en caso de admitirla, las autoridades comunales y electorales deberán llevar a cabo trabajos preparativos para realizar una nueva consulta libre, previa e informada. De esta forma, la consulta consistirá en obtener, de nueva cuenta, el consentimiento de la comunidad para autogobernarse. Ya obtenido dicho consentimiento, la autoridad electoral deberá validar y calificar nuevamente la consulta realizada.

El caso de Cherán, Michoacán, sirve para ejemplificar el procedimiento anterior. Si bien es cierto que Cherán no tiene técnicamente presupuesto directo porque es cabecera municipal y, por ende, recibe los recursos igual que cualquier otro municipio, lo cierto es también que el caso resulta ilustrativo para entender el procedimiento de autogobierno. Así pues, el caso de Cherán se trató de un juicio promovido por 2,312 ciudadanos que solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) el cambio al autogobierno y a la organización de elecciones bajo el sistema de usos y costumbres. Una vez que la comunidad presentó la solicitud de autogobierno, el Consejo del Instituto Electoral de Michoacán desechó la solicitud toda vez que carecía de competencia para decidir sobre la misma.¹²⁴ Ante la negativa del IEM, la comunidad de Cherán decidió presentar un recurso *per saltum*¹²⁵ ante la Sala Superior del TEPJF y el 5 de febrero de 2012, una vez llevado a cabo el nombramiento de las autoridades comunales en la comunidad, el tribunal falló a favor y Cherán se convirtió formal y legalmente en el primer autogobierno indígena de México.

Para clarificar lo anterior, en el capítulo siguiente volveré a dar una explicación a detalle sobre este procedimiento ya que constituye el primer paso en la obtención del presupuesto directo. La sentencia derivada del caso Cherán es anterior a la resolución que actualmente le ha permitido a las naciones indígenas el ejercicio de su presupuesto directamente (caso Pichátaro). De ahí que una parte del siguiente capítulo estará destinada a la descripción y análisis de dicha sentencia judicial. Sin la sentencia derivada del caso Pichátaro no es posible hablar de

¹²⁴ *Ibíd.*, 29.

¹²⁵ Recurso presentado directamente ante un tribunal superior, sin necesidad de pasar por alguna instancia intermedia. Para ello, los magistrados valoran la solicitud *per saltum* y deciden si es procedente la acción dependiendo de la particularidad del caso.

presupuesto directo ni del CNGA. Por lo tanto, resulta crucial proporcionar una explicación detallada al respecto.

El derecho al autogobierno es un elemento más del derecho de libre determinación. Sin embargo, es a partir del autogobierno que las comunidades indígenas protegen la mayoría de sus derechos colectivos. Hoy en día, a pesar de tener el JDC mediante la vía electoral como mecanismo de defensa del derecho al autogobierno, lo cierto es que no queda claro si actualmente es posible seguir la misma herramienta jurídica. Esto a la luz de algunos criterios del máximo tribunal electoral para no atender las peticiones de autogobierno indígena por carecer de competencia. Tal como fue mencionado, la decisión de la Sala Superior 146/2020 del Tribunal Electoral al seguir un criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. En dicha sentencia, la Suprema Corte confirmó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en la que considera que el reconocimiento del autogobierno y libre administración de los recursos económicos no es de competencia electoral, sino que le compete a la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca. El problema radica en que no en todas las entidades federativas existe dicha Sala Indígena. De hecho, solo en Oaxaca la han adoptado como parte integral del sistema de justicia. Si bien el asunto en cuestión habla de la administración del presupuesto directo de una comunidad indígena en Oaxaca, lo cierto es que no queda clara la postura de nuestros tribunales de justicia para garantizar los derechos de las comunidades indígenas a su autogobierno. Tal como lo advertí, la administración del presupuesto directo será abordada en el siguiente capítulo como una medida para promover el Estado Plurinacional en México. De ahí que en las siguientes páginas sea necesario ahondar en las implicaciones de este nuevo derecho de las naciones indígenas: el derecho al presupuesto directo.

4. DERECHO AL PRESUPUESTO DIRECTO DE LAS NACIONES INDÍGENAS

En líneas precedentes expliqué de manera general las problemáticas indígenas, la viabilidad de un Estado plurinacional en México y, finalmente, el origen, implicaciones e importancia del derecho a la libre determinación como derecho central de las naciones indígenas. A partir de todo lo establecido es que cobra sentido hablar de autogobierno y, por ende, del derecho de las naciones a obtener el presupuesto que les corresponde. Es decir, el derecho al presupuesto directo no podría entenderse sin antes haber hablado de los problemas actuales en las naciones indígenas y, sobre todo, de la existencia del derecho al autogobierno indígena derivado de la libre determinación. El presupuesto directo, tal como lo explicaré en el presente capítulo, buscará incidir en la creación de un Estado plurinacional en México que pueda disminuir la enorme cantidad de situaciones que enfrentan las naciones; en concreto, el problema de la violencia y desigualdad. Para ello, el análisis de este derecho, así como su avance y dificultades de implementación, será abordado desde la experiencia de dos naciones indígenas en Michoacán: por una parte, Donaciano Ojeda y, por otra, San Felipe de los Herreros. Asimismo, la idea del Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA) cobrará fuerza con la implementación del presupuesto directo, pues las naciones, sean o no cabeceras municipales, podrán velar por el correcto funcionamiento de sus instituciones tradicionales y, sobre todo, de su autogobierno. En otras palabras, el autogobierno, en conjunción con el derecho al presupuesto directo, podrán fortalecer el cuarto nivel de gobierno, dicho sea de paso, olvidado a causa del centralismo estatal.

4.1. ¿Qué es el presupuesto directo?

Hoy en día, en México la regulación del derecho al presupuesto directo es sumamente escasa, por no decir inexistente. De hecho, solamente Michoacán contempla en su Ley Orgánica Municipal el procedimiento a seguir para solicitar, primero, el autogobierno y, subsecuentemente, los recursos presupuestales que otorga el Estado. Michoacán es referente en este tema, pues fue a través de la resolución judicial SUP-JDC-1865/2015, en San Francisco Pichátaro, la primera vez que una comunidad indígena ejerció la administración directa de los recursos municipales. El caso Pichátaro es sumamente valioso para entender el origen de este tema; razón por la cual abordaré algunas cuestiones elementales sobre la sentencia emitida por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En el segundo capítulo de esta investigación abordé la cuestión relativa al Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo como una propuesta para dar mayor autonomía y poder político a las naciones indígenas del país. En dicho apartado expliqué la terrible situación que viven la gran mayoría de naciones indígenas en México al estar ubicadas administrativamente en tenencias o submunicipalidades. San Francisco Pichátaro no es la excepción y, si bien es cierto que la sentencia del caso Pichátaro significó la creación de un nuevo derecho de acceso al presupuesto directo, también es cierto que la sentencia, tal como lo mencioné en su momento, le permitió a muchas más naciones indígenas —que son tenencias o submunicipalidades— conseguir su autogobierno.

Dicho esto, fue el 30 de junio de 2015 cuando las autoridades comunales de Pichátaro solicitaron a los entonces miembros del Ayuntamiento de Tingambato la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio, tomando en consideración el número de población en la comunidad. Sin embargo, el 17 de septiembre de 2015 los miembros del Ayuntamiento de Tingambato, en Michoacán, emitieron un acuerdo en el que negaron a los actores la solicitud de que sea la propia comunidad la que administrara los recursos públicos que les corresponden. Inconformes con el acuerdo, el 29 de septiembre de 2015 las autoridades de Pichátaro promovieron ante el TEPJF un Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (JDC). En dicho JDC, la comunidad actora pidió se le reconociera de manera efectiva los derechos de libre determinación y, sobre todo, de autogobierno, “relacionados con su derecho a la participación política efectiva, para que pueda materializarlos plenamente frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales y federales, a partir del reconocimiento de su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden conforme a la normativa aplicable”.¹²⁶ De ahí que el TEPJF, al analizar y determinar si procedía reconocer judicialmente a la nación purhépecha de Pichátaro el derecho a la administración de sus recursos, concluyó que sí podía. En otros términos, la Sala Superior del Tribunal consideró procedente reconocer en sede judicial que Pichátaro, como concreción de sus derechos colectivos, “tiene el derecho a determinar libremente su condición política”¹²⁷ y, por tanto, a administrar directamente los recursos económicos que le corresponden. En consecuencia, el

¹²⁶ Sentencia recaída sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales con número de expediente SUP-JDC-1865/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 18 de mayo de 2016, pp. 53.

¹²⁷ *Ibíd.*, 57.

Tribunal ordenó al municipio de Tingambato la transferencia de los recursos económicos correspondientes a la comunidad para que ésta los administrara de acuerdo con sus formas de organización internas.

Tal como lo afirma la doctora Erika Bárcena, el caso Pichátaro abrió la puerta para que muchas más comunidades en todo México pudieran demandar el mismo derecho de acceso al presupuesto directo.¹²⁸ Al menos en Michoacán, las comunidades que han ejercido este derecho a través de resolución judicial del TEPJF han sido cinco: San Francisco Pichátaro, Santa Fe de la Laguna, Arantepacua, Santa María Sevina y San Felipe de los Herreros. Otras catorce comunidades de igual forma lo han conseguido, por una parte, a través de Convenios formalizados entre la comunidad y el ayuntamiento (Comachuén, Cherán Atzicuirín, Tanaco y Tarecuato) y, por otra parte, mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica Municipal de Michoacán (La Cantera, Donaciano Ojeda, San Ángel Zurumucapio, Azajo, Crescencio Morales, Janitzio, El Coire, Carapan, Ocumicho y Angahuan).

De la sentencia resuelta, en materia electoral derivaron las siguientes tesis sumamente innovadoras sobre el tema en cuestión:

[Tesis LXIII/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. Dados los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, su derecho al autogobierno no puede concretarse a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar y desarrollo integral.¹²⁹

[Tesis LXIV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho a la consulta previa, informada y de buena fe es procedente para definir los elementos (cuantitativos y cualitativos), necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno.¹³⁰

[Tesis LXV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho al autogobierno incluye la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la participación política efectiva y la administración directa de los recursos que les corresponden.¹³¹

¹²⁸ Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, “El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la administración directa del presupuesto público y su negación. Análisis de las sentencias SUP-JDC-131 y SUP-JDC-145 de 2020”, en *Ni tribunal ni electoral* (México, UNAM/CIDE: 2021), 180.

¹²⁹ Tesis LXIII/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 117 y 118, no vigente por sentencia.

¹³⁰ Tesis LXIV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 118 y 119, no vigente por sentencia.

¹³¹ Tesis LXV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 119, 120 y 121, no vigente por sentencia.

Empero, actualmente los tres criterios no están vigentes por Sentencia resuelta en contra. Tal como será analizado más adelante en el capítulo, ha habido ciertas decisiones judiciales que han generado barreras de aplicación al mismo derecho de acceso al presupuesto directo. Ello ha implicado retrocesos importantes para muchas otras comunidades en Michoacán que se encuentran en proceso de conseguir su derecho al presupuesto directo.

El presupuesto directo de las comunidades indígenas en México es un enfoque de asignación de recursos económicos que busca garantizar la autonomía de las propias naciones indígenas para la realización de sus propios proyectos. Es decir, el presupuesto directo implica que sean las propias naciones indígenas las que administren los recursos económicos que les corresponden del Estado, en lugar de ser gestionados y distribuidos a través de intermediarios (partidos políticos) o instituciones gubernamentales. De acuerdo con el *Protocolo del Gobierno de Michoacán para la Transición de Comunidades Indígenas al Autogobierno*, el presupuesto directo “es la transferencia equitativa y proporcional, de todas las aportaciones y participaciones que administran los ayuntamientos, a las submunicipalidades indígenas para que cumplan funciones de gobierno”.¹³²

Existe una diferencia conceptual entre el presupuesto directo y el *presupuesto participativo*. Tal como fue dicho, el presupuesto directo se materializa en la transferencia a la comunidad del porcentaje del presupuesto público que administra el ayuntamiento para que ésta lo gestione directamente “en el ejercicio de funciones de gobierno”.¹³³ En cambio, el presupuesto participativo “es un mecanismo de participación ciudadana disponible para todo tipo de sector poblacional”.¹³⁴ En otras palabras, éste no implica la transferencia de los recursos económicos a la comunidad, ni mucho menos para ejercer funciones de gobierno. El presupuesto participativo únicamente consiste en que el ayuntamiento recopile la opinión de los ciudadanos de un determinado lugar sobre los proyectos de infraestructura a realizar.

Así pues, a pesar de que ambos derechos tienden a fortalecer la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones, lo cierto es que solamente el presupuesto directo tiene el potencial para reducir desigualdades, discriminación y promover el desarrollo

¹³² Orlando Aragón Andrade; Erika Bárcena Arévalo, Lucero Ibarra Rojas, Luis Alejandro Pérez Ortiz y Clarisa Galindo Robles, *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo* (Morelia, Michoacán: Gobierno de Michoacán, 2021), 4.

¹³³ *Ibíd.*, 5.

¹³⁴ *Idem.*

económico y social de una comunidad indígena. Lo anterior por la sencilla razón de que el presupuesto directo implica ejercer funciones de gobierno: implica que las naciones tomen las decisiones sobre su desarrollo, pero, ante todo, sobre su porvenir.

4.2. ¿Cuál es el procedimiento para acceder a él?

La información que muestro a continuación está basada en el trabajo de investigación realizado en 2022 por Orlando Aragón, Lucero Ibarra, Erika Bárcena y Luis Alejandro Pérez, titulado como sigue: *Protocolo General de Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del presupuesto directo*. Dicho protocolo, apoyado actualmente por el gobierno de Michoacán, busca dar seguridad y certeza jurídica a las naciones indígenas sobre los derechos que tienen en relación con su derecho de libre determinación. De igual manera, el protocolo sintetiza a la perfección el procedimiento a seguir para obtener el autogobierno y el presupuesto directo.

El derecho al presupuesto directo deriva del autogobierno, es decir, son dos caminos que están íntimamente conectados. Otorgar el presupuesto directo a una nación indígena no es posible si ésta no tiene el carácter oficial de comunidad autónoma. De ahí que sea necesario la mención, antes que nada, sobre el proceso para obtener el autogobierno en México. Al final del capítulo anterior describí las vías legales para poder ejercer el derecho de libre determinación, en concreto, el derecho al autogobierno. Expliqué que cuando no existe acuerdo entre el ayuntamiento y la nación respectiva, o bien, cuando el ayuntamiento niega la solicitud de autogobierno, lo que corresponde, primero, es acudir ante la autoridad electoral local mencionando en los agravios los artículos y garantías transgredidas. Segundo, en caso de que la autoridad administrativa electoral no resuelva a favor de la comunidad, lo que habrá que hacer será acudir al Tribunal Electoral Estatal. Finalmente, en tercer lugar, si el tribunal estatal no resuelve a favor, la comunidad podrá acudir ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para promover un Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

Ahora bien, la vía anterior derivará en una resolución por parte de los tribunales electorales, ya sea por la institución local, el tribunal electoral estatal, o el TEPJF. Sin embargo, esta no es la única vía para obtener el autogobierno. También puede realizarse por otras dos vías. La primera es la vía política, toda vez que será mediante convenios debidamente

formalizados entre los ayuntamientos y las comunidades indígenas la manera en que podrá existir autogobierno. En este caso, el diálogo, negociación y apertura serán las claves para el otorgamiento de autogobiernos. En cambio, la segunda vía será la legal a través del procedimiento establecido en las leyes orgánicas municipales. Desgraciadamente, tal como lo advertí, esta vía únicamente existe en Michoacán, con lo cual dificulta terriblemente el autogobierno para las demás naciones indígenas ubicadas en el interior de la República. En consecuencia, para explicar el proceso de obtención de presupuesto directo usaré el caso de Michoacán, ya que es el único que contempla un apartado específico sobre este tema en su ley orgánica.

Así pues, una vez legalizado el autogobierno, el procedimiento para obtener el presupuesto directo está dividido en dos etapas: una primera, ante el instituto electoral estatal y, la segunda, ante la Secretaría de Finanzas y Administración local. En el caso de Michoacán, el artículo 117, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal establece lo siguiente:

Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán [IEM] y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y **administrarse** mediante autoridades tradicionales;¹³⁵

En la presentación de dicha solicitud, la comunidad deberá hacer mención sobre el hecho de querer administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa.¹³⁶ Posterior a esto, una vez presentada la solicitud, el IEM realizará con el ayuntamiento, en un plazo de quince días, “una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir gobernarse y administrarse de forma autónoma”.¹³⁷ Es decir, el IEM primero evaluará y calificará la solicitud presentada para después, o bien admitirla, requerir más información o desecharla. Una vez hecho esto, el IEM, el ayuntamiento y la comunidad comenzarán a hacer los trabajos preparativos para la Consulta libre, previa e informada. En Michoacán, el proceso para realizar la Consulta deberá ceñirse a lo establecido en la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo*. Asimismo, será el propio Consejo General del IEM quien se encargue de realizar un plan de trabajo adecuado

¹³⁵ Art 117, fracción I, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹³⁶ Art 118 fracción I, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹³⁷ Art 117, fracción III, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

para poder recopilar todas las voluntades posibles dentro de la nación. Precisamente, dicha recopilación volitiva se hará mediante una fase consultiva. Tal como lo describe el Protocolo General, las preguntas a hacer serán las siguientes:

1. ¿Están de acuerdo con autogobernarse mediante el ejercicio del presupuesto directo, una vez que la comunidad haya cumplido con los requerimientos y trámites fiscales necesarios para recibirlos?
2. ¿Están de acuerdo con ejercer todas las funciones de gobierno, establecidas en el artículo 118° de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán y que, en consecuencia, se transfiera a la comunidad la parte proporcional, conforme al criterio poblacional, de todos los fondos y ramos estatales y federales que recibe el ayuntamiento para cubrir dichas funciones?
3. ¿Están de acuerdo con que sea un Consejo Comunal, integrado de manera paritaria y de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, el que administre dicho presupuesto y sea responsable de su manejo ante la Auditoría Superior de Michoacán?¹³⁸

Ahora sí, una vez recopilada la información, será necesaria la emisión del acuerdo de Cabildo por parte del ayuntamiento respectivo en el que se autorice la transferencia de la parte proporcional del presupuesto directo. De igual forma, será necesario notificar a la Secretaría de Finanzas y Administración para que ésta emita los requisitos bancarios y fiscales correspondientes. Posteriormente, la comunidad deberá generar su Registro Federal del Contribuyente (RFC) y E.firma a través del SAT para así aperturar las cuentas bancarias a nombre de la comunidad.¹³⁹

En relación con la apertura de cuentas bancarias, será necesario abrir cinco cuentas para la radicación de los recursos provenientes de la Federación. La primera cuenta será del Fondo General de Participaciones, regulado en la Ley de Coordinación Fiscal. La segunda será la del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) regulado en la Ley de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2023. La tercera será la de los Fondos 4 y 5 provenientes del ramo 33 sobre aportaciones federales, todo ello del Presupuesto de Egresos de la Federación. El Fondo 4 corresponde *al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)*, el

¹³⁸ Orlando Aragón Andrade; Erika Bárcena Arévalo, Lucero Ibarra Rojas, Luis Alejandro Pérez Ortiz y Clarisa Galindo Robles, *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo* (Morelia, Michoacán: Gobierno de Michoacán, 2021), 25.

¹³⁹ *Ibidem*, 30.

cual tiene como objetivo “contribuir en el saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública”¹⁴⁰; incluyendo las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El Fondo 5, por su parte, corresponde al *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. En este último son asignados los recursos para la “construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas”.¹⁴¹ Y, finalmente, la quinta cuenta requerida será la que utilice la comunidad para sus ingresos propios.¹⁴²

Todo lo anterior tiene su fundamento, al menos en el caso de Michoacán, en los artículos 116 y 118 de la Ley Orgánica Municipal que a la letra señalan lo siguiente:

Art. 116. En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas. **Las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio** que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue.¹⁴³

Art. 118. Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

- I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;**
- II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;**

¹⁴⁰ División de Economía y Comercio, “Introducción”, Servicio de Investigación y Análisis, consultado el 10 de mayo de 2023, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/actualizado/intro.htm#:~:text=Las%20aportaciones%20federales%20son%20recursos,intergubernamental%20en%20materia%20de%20seguridad.>

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Orlando Aragón Andrade; Erika Bárcena Arévalo, Lucero Ibarra Rojas, Luis Alejandro Pérez Ortiz y Clarisa Galindo Robles, *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo* (Morelia, Michoacán: Gobierno de Michoacán, 2021), 36.

¹⁴³ Art 116, fracción IV y V, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- III.* Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,
- IV.* Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.¹⁴⁴

En sintonía con lo anterior, también encontramos su fundamento máximo en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123 de la Constitución de Michoacán y, por supuesto, en el Convenio 169 de la OIT, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Definitivamente es necesario que más entidades federativas repliquen lo hecho en Michoacán, pues no cabe duda de que el ejercicio de presupuesto directo y autogobierno es una herramienta jurídica con el potencial suficiente para solucionar muchos de los problemas indígenas en México. A continuación, trataré de esbozar algunos pensamientos propios sobre la relevancia e importancia de este nuevo derecho en el contexto interno de las naciones indígenas.

4.3. ¿Por qué es importante preservar este derecho?

A lo largo de toda mi investigación he tratado de ofrecer un panorama que ilustre la enorme cantidad de problemas suscitados dentro de las naciones indígenas. Quizás sea conveniente retomar el objetivo principal que busco en este trabajo: fomentar la creación de un Estado plurinacional capaz de disminuir la enorme cantidad de situaciones que enfrentan las naciones; en concreto, el problema de la violencia y desigualdad en México. Sostuve, de igual forma, que el CNGA tendrá que convertirse en el reflejo vivo del Estado plurinacional y, para ello, el otorgamiento del presupuesto directo a las naciones indígenas cobra sentido. El presupuesto directo incide en el fortalecimiento de autogobiernos indígenas en México en el contexto de la propuesta del CNGA. En consecuencia, para abatir, o al menos disminuir, el problema de desigualdad y violencia en muchas regiones con amplia presencia indígena se requiere que el Estado garantice la existencia de un Estado plurinacional capaz de asegurar el respeto al autogobierno indígena y, por ende, al presupuesto directo.

El presupuesto directo, aparte de ayudar en la disminución de violencia y desigualdad —tal como será visto a continuación—, puede incidir de igual forma en la conservación del

¹⁴⁴ Art 118, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

patrimonio cultural y ambiental de las naciones indígenas, así como en el empoderamiento y fortalecimiento de la participación en la toma de decisiones como parte de una estrategia de gobernanza global y democracia. Las naciones indígenas son custodias de un vasto patrimonio cultural y ambiental que incluye conocimientos tradicionales sobre el manejo de los recursos naturales. Al proteger su derecho de acceso directo al presupuesto, las naciones indígenas tienen mayores probabilidades de preservar, primero, la existencia de todo el bagaje cultural proveniente de sus tradiciones y, segundo, la conservación de la biodiversidad y ecosistemas de la región. Esto último debido, en gran medida, a las ventajas que implica ejercer funciones de gobierno y decidir, en orden de importancia para la comunidad, qué es lo que requiere mayor atención y solución dentro de la misma comunidad.

Así pues, el acceso directo al presupuesto y el autogobierno le permite a las naciones indígenas participar activamente en la toma de decisiones sobre cómo se asignan y utilizan los recursos provenientes de la Federación. Esto promueve su empoderamiento al darles voz y voto en asuntos que les afectan directamente. De esta manera, la participación activa y significativa de las naciones indígenas en la planificación y ejecución de sus proyectos garantizará soluciones a las necesidades de la comunidad, respetando así sus conocimientos tradicionales y valores culturales. El hecho de que el Estado garantice y respete que una nación indígena pueda autogobernarse ejerciendo directamente el presupuesto que le otorga el Estado implica un paso importante hacia la construcción de una sociedad más inclusiva y respetuosa de la diversidad.

4.4. ¿Cómo contribuye el presupuesto directo en la disminución de la violencia y desigualdad que existe en torno a los indígenas?

El siguiente apartado hará un análisis únicamente del problema de violencia y desigualdad dentro de las naciones indígenas. Para ello, tal como lo advertí, usaré el caso de Michoacán en dos naciones que han sido particularmente afectadas por estos problemas. Por un lado, para explicar la violencia retomaré el caso de Donaciano Ojeda en el oriente de Michoacán y, por el otro lado, para explicar la desigualdad usaré el caso de San Felipe de los Herreros en el poniente del Estado. Con ambas experiencias, mi intención será demostrar que el otorgamiento de presupuesto directo incide directamente en la solución de los problemas descritos.

4.4.1. Violencia e inseguridad en la nación mazahua de Donaciano Ojeda, Michoacán

Desde 2022, Donaciano Ojeda tiene el carácter legal de comunidad indígena autónoma, con la administración directa de su presupuesto. El principal motivo para exigir el autogobierno y, consecuentemente, la asignación directa de los recursos de la Federación fue debido al problema de violencia en la comunidad y la falta de respuesta por parte del Estado para contrarrestarla. Tal como lo advertí en el primer capítulo de esta investigación, una parte de este análisis estará basado en la estructura interna de seguridad implementada en Donaciano a partir del presupuesto directo. Para ello, me apoyaré, primero, del Plan Comunal de Desarrollo 2022-2026 suscrito por el Concejo de autogobierno comunal indígena de Donaciano Ojeda y, segundo, en complemento a esto, usaré la experiencia de Elodia Solórzano Espinoza, quien es titular de la Secretaría de Educación y Cultura del Concejo de autogobierno, para constatar la eficacia —o ineficacia— del derecho al presupuesto directo.

Dicho esto, el Plan Comunal de Desarrollo de Donaciano está compuesto por cinco ejes rectores: el relativo al Concejo de Autogobierno, Eficiente y transparente; el de Desarrollo Económico, con usos y Costumbres; el eje de Desarrollo Social Comunal y atención a los grupos vulnerables; el de Cuidado y Conservación de los Recursos naturales y Medio ambiente, y, finalmente, el eje de Servicios Comunales, Seguridad Pública e Infraestructura. Mi análisis versará precisamente sobre el último eje mencionado, en específico, sobre la Seguridad Pública.

El Plan Comunal, suscrito el día 28 de mayo de 2022, tiene por objetivo diseñar “programas y acciones sociales comunales para encontrar soluciones tangibles en el corto plazo, donde los servicios comunales se entreguen con mejor prontitud y mayor calidad, dando respuestas específicas e inmediatas”.¹⁴⁵ Con respecto a la seguridad pública, el Plan Comunal señala que ésta es una de las principales prioridades para el Concejo de Autogobierno. Afirman que, para conseguir dicha seguridad, así como una paz integral, se requiere de los siguientes aspectos: “reducir la corrupción y la impunidad; desarrollar la capacidad institucional junto con la transparencia y la rendición de cuentas; proteger a los jóvenes; proteger los espacios públicos; crear confianza al demostrar los avances logrados”.¹⁴⁶ La corrupción y la impunidad socavan la

¹⁴⁵ Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, “Comunidad Indígena Donaciano Ojeda Zitácuaro, Michoacán: Plan Comunal de Desarrollo 2022-2026”, Periódico Oficial de Michoacán, consultado el 14 de mayo de 2023, pp. 3, disponible en https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2022/O-19459_1669145515_PLAN%20COMUNAL%20DONACIANO%20ZITACUARO.pdf

¹⁴⁶ *Ibidem*, 24.

confianza de los ciudadanos en las instituciones y generan inseguridad. De ahí que sea necesario establecer mecanismos efectivos para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción. La nación indígena de Donaciano Ojeda es consciente de que las instituciones fuertes y eficientes son fundamentales para garantizar la seguridad en la región. Esto implica fortalecer el sistema de justicia, la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo, la comunidad considera que los jóvenes son un sector sumamente vulnerable de la sociedad y por eso es necesario brindarles oportunidades de empleo, educación y participación en la sociedad. Esto ayudará, posiblemente, a prevenir la delincuencia juvenil y promover su integración social.

Recuperar la confianza en la comunidad es una de las principales metas que plantea el Plan Comunal. Es importante que las autoridades y las instituciones demuestren de manera efectiva los avances en materia de seguridad y paz. Esto se logra a través de la comunicación transparente, la divulgación de datos y estadísticas confiables y la implementación de políticas basadas en evidencia. En otros términos, es crucial que el Concejo de Autogobierno muestre resultados tangibles para fortalecer la confianza de la comunidad en las instituciones internas. El Plan Comunal tiene diversas líneas de acción para cumplir con lo anterior. Sin embargo, primero es importante destacar que la policía comunitaria, en su estructura interna, contará con 13 elementos, integrados por un Comandante y un secretario de seguridad. Todo el grupo encargado de la seguridad estará en constante capacitación, sobre todo, en materias de derechos humanos y de ética profesional y, de la misma forma, todos deberán pasar exámenes de control y confianza.¹⁴⁷

Dicho esto, a continuación presentaré algunas de las líneas de acción que presenta el Concejo de Autogobierno y que considero las más innovadoras para buscar asegurar la “paz social, la justicia y el orden público”¹⁴⁸ en la comunidad. De las 24 líneas de acción, 10 son las que considero más relevantes:

- 8.** Realizar evaluaciones periódicas sobre el desempeño de la policía comunitaria.
- 9.** Lograr la certificación de la Policía Comunitaria de acuerdo con estándares reconocidos para las organizaciones y corporaciones de la Seguridad Pública.
- 10.** Adecuar la actuación de los elementos de seguridad pública comunal al esquema del Sistema de Justicia Penal, mediante una estricta capacitación con pleno conocimiento de los lineamientos que regulan este sistema.
- 12.** Aplicar estrictos controles de confianza, así como de permanencia a todos los elementos de la Policía Comunitaria.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Ibídem, 32.

13. Capacitar permanentemente a los elementos de la Policía Comunitaria de acuerdo con sus funciones para que tengan un mejor desempeño en beneficio de la población.
14. Dotar de equipo, materiales y tecnología a los elementos de seguridad pública Comunal.
21. Impulsar redes ciudadanas para sumar esfuerzos para la prevención del delito.
22. Incrementar la presencia policiaca en cada uno de las Manzanas y localidades.
23. Apoyar en cualquier tipo de accidentes e incidentes siempre actuando bajo los protocolos de Actuación Correspondiente.
24. Respetar y aplicar los protocolos de seguridad pública que garanticen los derechos humanos de los ciudadanos.¹⁴⁹

Las líneas de acción mencionadas hacen referencia, en mi opinión, a cuatro elementos clave: la confianza, capacitación, apoyo intracomunitario y respeto al principio de legalidad. Es importante que el Concejo realice evaluaciones regulares para medir el desempeño de la policía comunitaria y así identificar áreas de mejora. Esto ayudará a garantizar que la policía cumpla efectivamente con su función de proteger y servir a la comunidad. De acuerdo con el banco de indicadores del INEGI de 2022, en México, el porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la Policía Preventiva Municipal y considera que es corrupta corresponde al 66.8% de la población.¹⁵⁰ Asimismo, el porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la Policía Preventiva Municipal y manifiesta que le genera confianza es únicamente del 36.5%.¹⁵¹ Este dato varía según la propia información de la comunidad, pues solo el 7% de la población tiene confianza en la policía municipal.¹⁵²

Considero de suma relevancia que el Concejo establezca mecanismos rigurosos de selección, evaluación y seguimiento de los elementos que la conforman. Definitivamente, la certificación de la Policía Comunitaria bajo estándares reconocidos ayuda a garantizar que se cumplan con los requisitos y criterios de calidad en su desempeño. En consecuencia, el hecho de que exista un cuerpo de seguridad mucho más cercano a la propia nación puede ayudar a fortalecer la legitimidad y, sobre todo, la confianza por parte de la comunidad de Donaciano;

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ INEGI, “Banco de Indicadores”, INEGI, consultado el 15 de mayo de 2023, disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200028463&tm=6#D6200028463#D6200028516#D6200028516#D6200028516#D6200028516>.

¹⁵¹ Idem

¹⁵² Periódico Oficial de Michoacán, “Plan Comunal de Desarrollo 2022-2026”, Periódico Oficial de Michoacán, consultado el 14 de mayo de 2023, pp. 24, disponible en https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2022/O-19459_1669145515_PLAN%20COMUNAL%20DONACIANO%20ZITACUARO.pdf.

situación que no pasaba en Donaciano, ni mucho menos en otras comunidades que no cuentan con estas estructuras propias de seguridad.

El cuerpo de seguridad de Donaciano Ojeda es una policía mucho más conectada con las personas, lo que genera más confianza en la comunidad al tener una respuesta más rápida y efectiva ante situaciones de emergencia. Sin embargo, me gustaría hacer un comentario relativo a la línea de acción sobre dotación de equipo, materiales y tecnología (punto 14). Seguramente el Concejo de autogobierno no tendrá dificultad en conseguirle a su cuerpo policial armas blancas para que puedan ejecutar de la mejor manera sus funciones. Sin embargo, lo que sí tiene un grado mayor de complejidad es conseguir armas de fuego a las que únicamente tienen derecho a usar policías municipales, estatales o federales. Afortunadamente, en Michoacán ya hay convenios que le permiten a estas nuevas policías comunitarias el uso de armas de fuego. No obstante, parece ser que solo Michoacán tiene este tipo de convenios para dotación de armas de fuego. Apenas el pasado 12 de julio de 2022, fue adicionada una fracción a la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán señalando lo siguiente:

Artículo 104. [...]

III. Las kuarichas, rondas y rondines comunales, o sus equivalentes de acuerdo a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, serán consideradas como cuerpos de seguridad comunal de aquellas comunidades indígenas que, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y demás normativa aplicable, hayan determinado su autogobierno, ejerzan su presupuesto directo y hayan sido reconocidas con ese carácter por las autoridades competentes.

Para efectos de lo anterior, y atendiendo al principio de interculturalidad, la relación y colaboración que se establezca entre los cuerpos de seguridad pública y los de seguridad comunal se regirán en el marco del respeto a los derechos de autonomía y autogobierno que tienen las comunidades indígenas.¹⁵³

Con esto, Michoacán reconoció la existencia de cuerpos comunitarios de seguridad y los dotó de legalidad. A pesar de este avance, insisto, solo Michoacán los ha reconocido legalmente. En los demás Estados de la República no existe esa coordinación entre distintos niveles de gobierno, y mucho menos para dotar de armas de fuego a las naciones indígenas.

¹⁵³ Congreso del Estado, “Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo”, Periódico Oficial del Estado, consultado el 16 de mayo de 2023, disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-DE-SEGURIDAD-P%C3%A9BLICA-REF-12-DE-JULIO-DE-2022.pdf>

Finalmente, me gustaría agregar que la evaluación del Plan Comunal de Desarrollo en Donaciano la hará el Concejo a partir de un sistema de indicadores que sea capaz de medir dos enfoques del quehacer comunal: un primer conjunto de indicadores de gestión “que deberán construirse a partir de las acciones que resulten del proceso de planeación estratégica”¹⁵⁴ y, segundo, a través de indicadores de impacto “que reflejen el comportamiento en el tiempo de las condiciones de la calidad de vida de la población”.¹⁵⁵ En otras palabras, el primer indicador de gestión será una forma de constatar cómo han avanzado en las metas y acciones propuestas y, en cambio, el indicador de impacto buscará analizar en tiempo presente las condiciones de vida de la comunidad. Según lo establecido en el Plan, el primer conjunto de indicadores de gestión se evaluará mensual o trimestralmente, lo que facilitará un seguimiento periódico para verificar el cumplimiento oportuno de las metas. En cambio, para los indicadores de impacto no se hace mención a una periodicidad, sino que únicamente señalan que éstos “deberán ser seleccionados desde los indicadores propuestos por instituciones de reconocimiento nacional”.¹⁵⁶

Ahora bien, para constatar los avances en la comunidad usaré brevemente algunos datos recopilados en la entrevista hecha a Elodia Solorzano Espinoza, quien actualmente es titular de la Secretaría de Educación y Cultura del Concejo de autogobierno de Donaciano Ojeda. Elodia lleva en su cargo 1 año y tres meses, tiempo aproximado desde que fue legalizado el autogobierno en la comunidad. Elodia me contó cómo la comunidad comenzó a sufrir las consecuencias de la violencia y del crimen organizado. Tal como lo señaló, la violencia se reflejó en graves enfrentamientos armados entre los comuneros y los miembros de la delincuencia organizada, así como en el cobro de cuotas por derecho de piso. El derecho de piso se refiere a un mecanismo utilizado por grupos criminales para extorsionar a los comerciantes y residentes de determinadas zonas. Es decir, el derecho de piso consiste en el pago obligatorio de una suma de dinero, a menudo de manera periódica, a cambio de permitir el desarrollo de actividades económicas o de garantizar la seguridad personal de los habitantes. La comunidad de Donaciano Ojeda sufrió de todas estas formas de violencia. Sin embargo, desde que fue

¹⁵⁴ Periódico Oficial de Michoacán, “Plan Comunal de Desarrollo 2022-2026”, Periódico Oficial de Michoacán, consultado el 14 de mayo de 2023, pp. 39, disponible en https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2022/O-19459_1669145515_PLAN%20COMUNAL%20DONACIANO%20ZITACUARO.pdf.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Idem.

instalado el Concejo de Autogobierno y, asimismo, desde que se administra el presupuesto directamente, Elodia asegura que la experiencia ha favorecido a los miembros de la comunidad.

La realidad es que, en la comunidad, el principal objetivo siempre fue abatir la inseguridad. Sin embargo, tal como lo menciona Elodia, la meta no era obtener el recurso económico, sino encontrar la manera de brindar seguridad en la comunidad. En torno a esto, me gustaría transcribir un pequeño extracto de la entrevista:

Pues a nosotros nos ha cambiado completamente lo que teníamos anteriormente. Después de la violencia que vivimos, nuestro principal objetivo no era obtener recursos, nuestro principal objetivo como comunidad era que el propio municipio nos garantizara seguridad, que en nuestro pueblo no vinieran a extorsionarnos. Todo lo que queríamos era eso: que la policía municipal realmente hiciera sus recorridos, pero brindando seguridad y que no vinieran a extorsionarnos ellos mismos. Fue como una negociación. **Si a nosotros se nos hubiera brindado seguridad, hoy en día no habiéramos accedido al presupuesto directo porque nuestra lucha nunca fue obtener el recurso que le toca a la comunidad, sino que nos brindaran seguridad**, pero pues no se dio con el gobierno municipal que estaba en ese momento, se negaron, y nosotros como comunidad comenzamos el proceso de organización para la obtención del recurso y autogobierno.

Antes de obtener el presupuesto directo, el municipio otorgaba únicamente el dinero para pagar el salario de 4 policías pertenecientes a la que hoy se denomina Guardia Comunal Indígena. De ahí que, en muchas ocasiones, la propia comunidad tuviese que cooperar con ingresos propios para implementar vigilancia. Ahora, a raíz de la obtención del presupuesto directo, la comunidad ha podido administrar de una mejor manera los recursos destinando una buena parte de estos a la seguridad comunitaria y al cuidado de los bosques. De acuerdo con la experiencia de Elodia, dentro de la comunidad ya no hay violencia como tal. En palabras suyas: “dentro de nuestra comunidad no tenemos violencia, aquí no pasa nada, a excepción de alguna persona que se emborracha y golpea a otra, pero fuera de ahí ya no hay violencia. Nuestra comunidad es muy tranquila”. Para lograr esto, la comunidad ha tenido que implementar 15 elementos en la guardia, en vez de 13, y han colaborado enormemente con la comunidad de Crescencio Morales, que actualmente tiene más de 40 elementos velando por la seguridad de la zona. De alguna manera, las líneas de acción sí han podido cumplirse. Cada 2 meses sesiona la mesa de comisariados y, de esa manera, los miembros de la comunidad pueden estar completamente enterados de los

asuntos a tratar. Por ejemplo, para la cuestión de dotación de materiales y equipo, la actual administración, liderada por Armando Carmona, ha podido cumplir con ello, así como con la certificación de la misma Guardia Comunal Indígena ante las autoridades estatales.

El caso de Donaciano ha sido muy bueno para ilustrar el tema de la violencia y su consecuente mejoramiento a partir del autogobierno y presupuesto directo. Aunque aún es temprano para sacar conclusiones definitivas, es alentador ver que hay indicios positivos y avances en la comunidad de Donaciano. Definitivamente, con el tiempo y la evaluación continua, se podrá obtener una comprensión más completa de su impacto y realizar ajustes en función de las lecciones aprendidas.

4.4.2. Desigualdad en la nación purhépecha de San Felipe de los Herreros, Michoacán

Ya en el primer capítulo de esta investigación expliqué de manera muy general el contexto de desigualdad imperante a lo largo de los últimos años en la comunidad de San Felipe, Michoacán. De igual manera, hice una comparación entre las cuatro comunidades que integran el municipio de Charapan (Ocumicho, Cocucho, Charapan y San Felipe de los Herreros). En este comparativo evidencié el contexto sumamente desigual en el que se encuentran las comunidades que no son cabecera municipal. Definitivamente, la distribución del presupuesto en las comunidades que son consideradas tenencias o submunicipalidades ha obligado a repensar la idea de un CNGA, con la distribución directa del presupuesto, en estas naciones.

Así pues, me apoyaré, primero, del Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2018 suscrito por el Concejo de autogobierno comunal indígena de San Felipe de los Herreros y, segundo, como complemento, usaré la experiencia de Jorge Gómez Ramírez, abogado y asesor jurídico del Concejo Comunal de San Felipe, para constatar la eficacia —o ineficacia— del derecho al presupuesto directo.

Primeramente, de acuerdo con el Presupuesto del año 2018, la nación indígena de San Felipe recibió un total de \$7,289,638.99 (SIETE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS 99/100 M.N.). Recordemos que esta suma la otorga el Estado de acuerdo con el porcentaje poblacional en la comunidad, en este caso, el 15.6% del total del municipio de Charapan. Ahora, con base en ello, tal como lo muestra el plan presupuestal, para llevar a cabo sus funciones, la administración de la comunidad organizó una Unidad Programática Presupuestal compuesta por seis unidades responsables del

gasto. Es decir, de acuerdo con los objetivos y propósitos socioeconómicos que perciben las diferentes áreas del Concejo, el presupuesto se distribuyó de la siguiente forma:

Tabla 1: Presupuesto a Nivel de Unidad Programática Presupuestal.

Unidad Responsable	Asignación Presupuestal 2018
Concejero Presidente	\$ 1,593,061.11
Concejero de Justicia Comunal	\$ 1,256,106.58
Concejero de Obras Públicas	\$ 3,621,775.94
Concejera Tesorera	\$ 396,575.80
Concejero de Medio Ambiente y Ecología, Desarrollo Rural y Social	\$ 158, 501.20
Concejera del DIF Comunal	\$263, 617.96

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2018.¹⁵⁷

De igual manera, a continuación presento el desglose completo de gastos de acuerdo con el proyecto de presupuesto de egresos general.

Tabla 2: Proyecto de presupuesto de egresos general para el ejercicio 2018 del Concejo Comunal Indígena de San Felipe de los Herreros, Charapan, Michoacán.

Descripción	Importe
Servicios personales	\$2,555,295.57
Sueldos base	\$2,257,700.00
Prima vacacional	\$226,037.26
Gratificación de fin de año	\$71,558.31
Materiales y suministros	\$466,500.00
Materiales y útiles de oficina	\$20,800.00
Materiales y útiles de impresión	\$6,000.00
Materiales para equipo de informática	\$12,000.00
Materiales de limpieza	\$21,000.00
Productos alimenticios	\$26,000.00
Utensilios de servicios de alimentación	\$17,700.00
Material eléctrico	\$55,000.00
Materiales complementarios	\$6,000.00
Medicinas y productos farmacológicos	\$27,000.00

¹⁵⁷ Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, “Comunidad Indígena de San Felipe de los Herreros, Municipio de Charapan, Michoacán: presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2018”, Periódico Oficial de Michoacán, consultado el 14 de mayo de 2023, pp. 2, disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/3a-3118.pdf>.

Combustibles para seguridad pública	\$110,000.00
Combustible para administrativos	\$60,000.00
Vestuario y uniformes	\$33,000.00
Materiales preventivos	\$6,000.00
Artículos deportivos	\$20,000.00
Materiales de seguridad pública	\$8,000.00
Herramientas de trabajo	\$6,000.00
Refacciones equipo de transporte	\$32,000.00
Servicios generales	\$552,154.00
Servicios de energía eléctrica	\$10,000.00
Servicios alumbrado público	\$70,000.00
Servicios bancarios	\$3,000.00
Arrendamiento de mobiliario y equipo	\$15,000.00
Arrendamiento de maquinaria y equipo	\$15,000.00
Fletes y maniobras	\$4,000.00
Mantenimiento de bienes inmuebles de la administración	\$2,000.00
Mantenimiento y conservación de vehículos	\$33,000.00
Mantenimiento mobiliario y equipo	\$20,000.00
Mantenimiento y reparación de edificios	\$30,000.00
Servicios de jardinería	\$6,000.00
Impresiones	\$12,000.00
Viáticos para servidores públicos	\$212,000.00
Gastos de orden social	\$25,000.00
Espectáculos culturales	\$40,000.00
Impuestos sobre nómina	\$45,154.00
Otros servicios	\$10,000.00
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$160,000.00
Subsidios de servicios públicos	\$60,000.00
Ayudas sociales a personas	\$60,000.00
Ayudas sociales a instituciones de enseñanza	\$40,000.00
Bienes muebles e inmuebles	\$390,480.28
Mobiliarios	\$30,000.00
Bienes informáticos	\$3,000.00
Equipos y aparatos audiovisuales	\$10,000.00
Cámaras Fotográficas y de video	\$4,000.00
Equipo educacional	\$5,000.00
Vehículos	\$280,000.00
Equipos y aparatos de computación y telefonía	\$23,500.00

Maquinaria de equipos electrónicos y eléctricos	\$5,000.00
Herramientas y máquinas	\$5,980.28
Software	\$24,000.00
Inversión Obra Pública	\$2,935,209.14
Infraestructura Educativa	\$376,232.55
Agua potable	\$964,721.30
Obras de urbanización	\$1,594,255.29
Deuda pública	\$230,000.00
Total general	\$7'289,638.99

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2018.¹⁵⁸

Tal como puede observarse, el gasto más fuerte ha sido en el rubro de Inversión a obras públicas, con \$2,935,209.14 (**DOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS NUEVE 14/100 M.N.**). Como lo advertí en el primer capítulo de esta investigación, el principal problema de San Felipe ha sido la carencia de agua y la mala calidad de la misma, así como la poca disposición gubernamental para abatir la desigualdad. Sin embargo, desde el otorgamiento de presupuesto directo, la comunidad ha podido destinar de una manera mucho más eficiente sus recursos para solventar sus necesidades principales. Con base en esto, para constatar los avances en la comunidad usaré brevemente algunos datos recopilados de la entrevista hecha a Jorge Gómez Ramírez, vecino, abogado y asesor jurídico del Concejo Comunal de San Felipe de los Herreros.

Desde 2017 hasta la fecha actual, el licenciado Jorge ha desempeñado el cargo de asesor comunitario. Su experiencia le ha llevado a identificar la división partidista como el factor principal que motivó la búsqueda de autonomía en la comunidad. Los partidos políticos siempre fomentaron la división interna, incluso sus propios miembros se enfrascaban en disputas por el control de la tenencia. Fue precisamente por esta razón que los miembros de la comunidad tomaron la decisión de unirse y expulsar a los partidos políticos de San Felipe.

Aunado a lo anterior, desde la experiencia del licenciado Jorge, anteriormente, la cabecera municipal (Charapan) no les daba ni siquiera el 5% de lo que les correspondía como tenencia. Definitivamente, la poca eficacia y transparencia del ayuntamiento fue una de las muchas razones para buscar el autogobierno. Al margen de esto, una vez obtenido el presupuesto directo, la comunidad comenzó a crecer y a notar cambios en absolutamente todos los sentidos,

¹⁵⁸ Idem.

en especial, en las obras públicas y seguridad comunitaria. En torno a esto, me gustaría transcribir un comentario hecho por el licenciado Jorge sobre los avances en obras al día de hoy:

Te mencionaba que nos ofrecían el trabajo para dos policías o para una secretaria. Era lo máximo que nos ofrecía el Ayuntamiento. Ahorita la plantilla de trabajadores de San Felipe del Consejo son 40 personas: 40 personas que dependen de ese presupuesto. Estamos hablando de Policía Comunal, recolectores de basura, asesores para las escuelas. Es una plantilla de 40 trabajadores, ¿qué quiere decir esto? **Quiere decir que, al menos, esas 40 familias reciben algo seguro, una gotita cada 15 días, cada quincena, para llevar a sus casas.** En lo que se refiere a obra, fácil, con hechos, te puedo decir que **desde 2017 a la fecha San Felipe ha hecho mínimo 30 obras entre pavimentaciones de calle, entre tribunas a una cancha de básquetbol, techado a una cancha de fútbol. Las obras están ahí. Eso nunca hubiera sido posible si siguiéramos con el Ayuntamiento.** Antes nos pavimentaban una cuadra cada 3 años, y todavía hay obras que prometieron e iniciaron como un Auditorio de 15 millones de pesos, pero nunca lo acabaron y ahí se quedó abandonado.

...

Con el presupuesto directo ya quedó subsanado el tema de la falta de agua y drenaje. Ya se está ampliando la red de drenaje y se está conectando a una olla residual. A este proyecto se le ha invertido 23 millones de pesos. Por ejemplo, esos 23 millones no son por el presupuesto directo, pero son porque tenemos el carácter de autogobierno y con eso hemos podido gestionar a nivel federal y estatal los proyectos.

En sintonía con lo anterior, es innegable que las acciones delineadas en el plan comunal de desarrollo de San Felipe, así como en el Proyecto de Egresos, han logrado cumplirse gracias a la buena voluntad, transparencia y organización de la comunidad a través del autogobierno y presupuesto directo. Tal como lo afirmó el licenciado Jorge, “con este proyecto de autogobierno hay motivación porque la gente ve que los consejeros trabajan bien, que el Consejero de Obras hace su trabajo, que el Consejero de Seguridad es activo, trabajador y tiene un cuerpo de policía bien unido”.

El caso de San Felipe ha sido muy bueno para ilustrar el tema de la desigualdad y su consecuente mejoramiento a partir del autogobierno. A diferencia del caso de Donaciano Ojeda, aquí en San Felipe las conclusiones son considerablemente más acertadas y positivas tras seis años de autogobierno. Los resultados son evidentes, lo que nos lleva a cuestionar si el actual

modelo de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno funciona de manera completa. Tal como he mencionado, podría ser beneficioso considerar la implementación de un cuarto nivel de gobierno para ayudar a otras comunidades indígenas a abordar sus necesidades básicas.

5. LA ACTUAL PROBLEMÁTICA DEL GARANTISMO JUDICIAL MEXICANO EN TEMAS DE RECONOCIMIENTO DE AUTOGOBIERNOS Y PRESUPUESTO DIRECTO

En este apartado, mi intención será mostrar la enorme dificultad que existe hoy en día para hacer justiciable el derecho de autogobierno y presupuesto directo en México. El sistema de impartición de justicia mexicano ha mostrado una serie de contradicciones internas que han imposibilitado el avance del derecho indígena en México. Desde el año 2012 (Caso Cherán) hasta, aproximadamente, el año 2018, los tribunales mexicanos, incluidos los tribunales electorales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), generaron un gran avance en temas de derechos colectivos e individuales indígenas. Sin embargo, en los últimos 5 años han existido algunos retrocesos en relación con el derecho de libre determinación, en específico, el derecho al autogobierno indígena. Para explicar esto, me basaré en 2 sentencias sumamente controversiales dictadas por el TEPJF y la SCJN.

En primer lugar, usaré la sentencia del 8 de julio de 2020 en la que la Sala Superior del TEPJF confirmó una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDCI/62/2019). Con esta decisión, la vía legal por excelencia que existía para ejercer el autogobierno fue vulnerada bajo un argumento completamente reductivo, pues el TEPJF sostuvo que, de ahora en adelante, en temas de autogobierno indígena es obligatorio seguir un criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo directo 46/2018). Bajo este criterio, le compete únicamente a las Salas de Justicia Indígena atender los casos político-electorales de las naciones indígenas, y no a los tribunales electorales por medio del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

En segundo lugar, explicaré la sentencia que resolvió la Controversia Constitucional 69/2021 promovida por el municipio de Nahuatzen, en Michoacán, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad. En dicha Controversia, con resolución de fecha 23 de agosto de 2022, la SCJN invalidó los artículos de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán que establecen el proceso a seguir para obtener el autogobierno y la asignación directa del presupuesto de las naciones indígenas. Si bien la sentencia tiene efectos únicamente respecto de la esfera competencial del municipio de Nahuatzen, lo cierto es también que deja entrever, a todas luces, la fragilidad con la que se maneja el derecho indígena en México.

5.1. Amparo directo 46/2018

Antes que nada, para entender la decisión del TEPJF es crucial explicar la resolución de la Segunda Sala de la SCJN correspondiente al amparo directo 46/2018, promovido en la vía principal por el Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, y en la vía adhesiva por la Comunidad Indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. La resolución de este amparo es la línea de argumentación que usó —y seguirá usando— el TEPJF para desestimar el juicio político-electoral como vía para alcanzar el autogobierno y la asignación de presupuesto directo.

En consecuencia, el 26 de agosto de 2016, ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, representantes de la comunidad de Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, demandaron del Ayuntamiento el reconocimiento efectivo del autogobierno, así como el reconocimiento pleno del derecho al presupuesto directo. En concreto, la comunidad de Coatlán buscaba la asignación de recursos correspondientes al ramo 28 y a los fondos III y IV del ramo 33 de acuerdo con la parte proporcional de la población total del municipio. Tal como lo describe la comunidad en su demanda inicial, “en el último año sólo les otorgaron 8 botes de pintura de 19 litros cada uno, 20 focos para alumbrado público y \$***** (*****) para actividades sociales y culturales”.¹⁵⁹ Posteriormente, el 29 de septiembre de 2016, la Sala de Justicia Indígena admitió a trámite la demanda, estableciendo su competencia para conocer del asunto, y hasta el 24 de octubre de 2017 se dictó sentencia en la que ordenó al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca que, a partir de ahora, en lo sucesivo entregará a través de sus autoridades municipales auxiliares, a la comunidad de Coatlán, la parte proporcional que le corresponde de los recursos y participaciones federales.

Con base en esto, el 30 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento de Tehuantepec promovió juicio de amparo directo en el que alegó, entre otras cosas, que no existe disposición legal que obligue a los ayuntamientos a asignar recursos económicos a las agencias o comunidades, “pues la Ley Orgánica Municipal sólo impone el deber de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos con base en distintos principios y a dotar a la cabecera municipal de

¹⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 46/2018, Segunda Sala, ministro ponente: Eduardo Medina Mora, 8 de mayo de 2019, p. 2.

servicios públicos”.¹⁶⁰ Asimismo, el Ayuntamiento insistió en que la Sala Indígena no es competente para conocer del asunto, pues éste debe conocerlo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado. De igual forma, Coatlán decidió promover un amparo adhesivo el 19 de febrero de 2018 considerando que debía confirmarse la sentencia reclamada, “pues ello permite que puedan ejercer las acciones legales que estimen pertinentes para exigir el cumplimiento de sus derechos”.¹⁶¹ Finalmente, mediante sentencia de 10 de octubre de 2018, dictada por la Segunda Sala de la SCJN en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 468/2018, se determinó que ésta conocería del asunto.

A partir de estos antecedentes, la SCJN estimó fundados los conceptos de violación expuestos por el Ayuntamiento de Tehuantepec y ordenó remitir los autos a la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca para que ésta dejara sin efectos la sentencia de 24 de octubre de 2017 y, asimismo, emitiera una nueva resolución “corrigiendo la interpretación de autonomía y libre determinación en relación con la administración de recursos”.¹⁶² Ante el tema de asignación de presupuesto, transcribo textualmente lo que concluyó la SCJN:

De lo anterior, se ve que es parcialmente fundado el concepto de violación resumido, dado que **no es posible la entrega directa en porcentaje de población, pues se estaría comprometiendo la libre hacienda municipal**, pero sin que ello violente la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, ya que como se ha demostrado, ella no tiene el alcance que se dio por parte de la sala responsable.¹⁶³

...

En ese sentido, se ve que **no se pueden administrar directa ni libremente los recursos por parte de la comunidad, ni tampoco decidir unilateralmente su destino pues esto es facultad del Municipio**; pero atendiendo a la configuración Estatal, los Ayuntamientos sí deben destinar y asignar recursos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca que se cita.¹⁶⁴

Aunado a lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN estableció que la Sala Indígena sí es competente para conocer del asunto porque éste “no se encuentra en el supuesto de ser político

¹⁶⁰ *Ibíd.*, 14.

¹⁶¹ *Ibíd.*, 16.

¹⁶² *Ibíd.*, 57.

¹⁶³ *Ibíd.*, 53.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 54.

o electoral”.¹⁶⁵ En otras palabras, la Sala Indígena tiene competencia expresa para conocer de las inconformidades que se susciten entre los ayuntamientos y las comunidades indígenas, siempre que no se encuentren en el supuesto de ser político o electoral. Para sostener lo anterior, la SCJN únicamente realizó un análisis del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en la que se establecen los asuntos en los que la sala indígena tendrá competencia expresa. Cabe señalar que la sentencia no deja en claro si la asignación de presupuesto directo entra en la esfera de competencia de la Sala Indígena. Sin embargo, lo que sí concluye la SCJN es que como el asunto deriva de una inconformidad entre el Ayuntamiento del Municipio de Tehuantepec y la comunidad indígena de Coatlán en relación con la falta de reconocimiento de autonomía y libre determinación, es claro que se actualiza una de las funciones de la Sala Indígena. Por ende, la Sala Indígena tiene la competencia suficiente para conocer del asunto.

De esta forma, el criterio de la Segunda Sala, primero, le da competencia a la Sala de Justicia Indígena para resolver los conflictos entre ayuntamientos y autoridades comunitarias de las naciones indígenas; y, segundo, no reconoce el otorgamiento directo de presupuesto directo, ya que estas son funciones únicas del Municipio y a su vez del agente municipal, y conforme a lo que señalan las leyes estatales.

5.2. Expediente SUP-JDC-131/2020

Tal como lo explicaré, la siguiente resolución dictada por el TEPJF implicó un completo retroceso en el derecho de autogobierno y asignación de presupuesto directo en México. Con base en el criterio dictado por la Segunda Sala de la SCJN, el TEPJF sostuvo que le compete únicamente a las Salas de Justicia Indígena atender los casos político-electorales de las naciones indígenas, y no a los tribunales electorales por medio del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. En las siguientes líneas describiré el caso y las razones por las que creo que el TEPJF usó de una manera sumamente alterada y forzada la sentencia dictada por la Segunda Sala de la SCJN.

Dicho esto, el 2 de agosto de 2019, diversos ciudadanos pertenecientes a la comunidad indígena mixteca de Dolores en Huajuapán de León, Oaxaca, presentaron una demanda para

¹⁶⁵ *Ibidem*, 32.

solicitar el reconocimiento del derecho a determinar libremente su condición política y su derecho a administrar libremente, en forma directa, la totalidad de los recursos económicos federales. El 12 de diciembre de 2019, el Ayuntamiento de Huajuapán de León promovió un incidente de incompetencia por considerar que la autoridad que debía resolver el asunto era la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca. Posteriormente, el 7 de enero de 2020, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca resolvió el incidente y se declaró incompetente para conocer de la demanda, a lo que el 29 de enero, la comunidad de Dolores controversió la resolución incidental ante la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz. El 10 de febrero, la Sala Regional de Xalapa solicitó a la Sala Superior del TEPJF el ejercicio de la facultad de atracción para conocer la demanda y, en consecuencia, el 8 de julio de 2020 la misma Sala Superior dictó sentencia en el sentido de confirmar la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Oaxaca.¹⁶⁶

Así pues, la resolución del Tribunal Electoral de Oaxaca determinó declinar su competencia a favor de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, al considerar que el criterio sostenido respecto a la libre administración de los recursos públicos había sido superado con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el amparo directo 46/2018. Recordemos, en este amparo, la SCJN sostuvo que el reconocimiento de la autonomía y libre administración de los recursos públicos no es materia electoral y, por ende, la Sala de Justicia Indígena tiene la competencia suficiente para conocer de los asuntos.

Ante esto, la Sala Superior del TEPJF consideró que fue correcta la determinación del Tribunal local, toda vez que el derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondos III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, “no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral previsto en los artículos 99 y 116 de la Norma Suprema”.¹⁶⁷ Dicho en otras palabras, las controversias sobre administración y transferencia de responsabilidades no son competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sino más bien, de las Salas Indígenas. Tal como lo dije, para sustentar su dicho, el TEPJF advirtió que la Segunda Sala de la SCJN ya había

¹⁶⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-131/2020, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora, 8 de julio de 2020; disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0131-2020>.

¹⁶⁷ Idem.

abordado un conflicto competencial cuyas características en el problema jurídico eran semejantes y, por consecuencia, lo que correspondía era seguir la misma línea argumentativa de la propia Corte.

En primer lugar, el TEPJF sostuvo que la SCJN ya había analizado “desde una perspectiva constitucional”, si la competencia de los tribunales para conocer del reclamo por parte de la comunidad indígena de Coatlán le correspondía conocerla al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca a través de su Sala de Justicia Indígena o, en su caso, le correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial de dicha entidad federativa.¹⁶⁸ En realidad, dicho análisis constitucional sobre la competencia de los tribunales electorales jamás existió, pues lo único que hizo la SCJN fue interpretar la competencia de la Sala Indígena a partir de lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca. Sin embargo, el TEPJF usó a su conveniencia este criterio para sostener que la justicia electoral no tiene competencia para conocer sobre temas de reconocimiento de autogobiernos y libre administración de los recursos públicos.

En segundo lugar, el TEPJF es completamente omiso de lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). La LOPJF, abrogada en junio de 2021, pero vigente en la fecha de los hechos, en su artículo 235 —ahora artículo 217¹⁶⁹— señala lo siguiente:

Artículo 235.- La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.¹⁷⁰

Ante esto, el TEPJF justificó el uso del criterio de la Segunda Sala señalando lo siguiente:

De ello resulta que el criterio jurídico derivado de la ejecutoria pronunciada en el Amparo Directo 46/2018, **si bien no constituye jurisprudencia, debe ser observada por esta Sala Superior**, debido a que conforme al artículo 106 constitucional, corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **el máximo intérprete de la Constitución en el sistema jurídico mexicano, le**

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ **Artículo 217. La jurisprudencia y declaraciones de validez o invalidez de normas generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral.** El Tribunal Electoral se abstendrá de conocer los asuntos sujetos a resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁷⁰ Artículo 235, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, abrogada.

corresponde resolver los conflictos competenciales, por lo que, **aun cuando en ese proceder se hubiera realizado en un juicio de amparo, ello no es obstáculo para que se desconozca el precedente y sea observada por los tribunales**, dado que, lo jurídicamente relevante son los razonamientos que realizó desde una vertiente constitucional para definir un problema de competencia de los tribunales de carácter administrativo y la especializada en materia de justicia indígena, esto es, en el fondo, se resolvió, desde un punto de vista constitucional, un tema de competencia de los órganos jurisdiccionales.¹⁷¹

Me parece una aberración que el TEPJF justifique su decisión a partir del uso de una sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, cuando la propia LOPJF establece que solamente la jurisprudencia del Pleno de la SCJN —no de las Salas, ni mucho menos de una sentencia de amparo directo— puede serle aplicable al TEPJF. En otros términos, el amparo directo 46/2018 no deriva en una tesis dictada por el Pleno de la SCJN. Entonces, ¿por qué este criterio debería ser válido para que el TEPJF sostenga su dicho y, aún peor, elimine una de las vías legales por excelencia que existen en México para decretar autogobiernos? La realidad es que en la resolución del TEPJF no se propusieron nuevos argumentos, es decir, solo se limitaron a repetir incontables veces la relevancia del criterio dictado por la Segunda Sala para, así, darle la razón al Tribunal Electoral de Oaxaca. Todavía peor, derivado de este criterio, las jurisprudencias que habían sido creadas a partir del caso Pichátaro fueron desestimadas. Es decir, la Sala Superior del TEPJF consideró que se debían abandonar los criterios reflejados en las Tesis LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, ya citadas con antelación en este capítulo, toda vez que la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo 46/2018, definió el tema competencial y fijó el criterio consistente en que el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales, así como la transferencia de responsabilidades, no corresponden a la materia electoral. Dicho de otro modo, en el caso específico de Oaxaca, toda vez que la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas y el autogobierno dependen de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, entonces estas cuestiones le competen a la Sala de Justicia Indígena y no a los tribunales electorales.

Con esta decisión verdaderamente incongruente, el TEPJF, primero, confirmó la resolución impugnada por la comunidad mixteca de Dolores y le dio la razón al Tribunal Electoral de Oaxaca; y, segundo, abandonó el enorme avance que habían significado las tesis

¹⁷¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-131/2020, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora, 8 de julio de 2020; disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0131-2020>.

LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016 para temas de reconocimiento de autogobierno y presupuesto directo. En consecuencia, el derecho colectivo indígena en México quedó completamente a la deriva, pues, claramente, la competencia para asuntos relacionados con autogobiernos y presupuesto directo es ahora de las Salas Indígenas. Sin embargo, ¿qué ocurre en todas aquellas entidades federativas que no cuentan con una Sala de Justicia Indígena para dirimir estas controversias? Recordemos que Oaxaca es el único Estado de la República que cuenta con una Sala especializada en temas indígenas. Por eso deviene importante el presente caso, pues con ello quedan a la deriva múltiples naciones indígenas en México.

La vía legal por excelencia que existía para dirimir controversias sobre autogobierno y administración de presupuesto directo a través del Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (JDC) fue eliminada. De ahí que esta sea una advertencia sobre la fragilidad del derecho indígena en México.

5.3. Controversia Constitucional 69/2021

A continuación explicaré la controversia constitucional 69/2021 promovida por el Municipio de Nahuatzen en contra de los poderes ejecutivo y legislativo de Michoacán. En este asunto, con fecha de 23 de agosto de 2022, la SCJN invalidó ciertos artículos de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán y con ello eliminó el procedimiento legal para obtener el autogobierno y la asignación directa del presupuesto de las naciones indígenas pertenecientes al municipio de Nahuatzen. Mi intención al describir esta controversia será reflejar la fragilidad con la se ha empezado a manejar el derecho indígena en México.

Así pues, el 22 de mayo de 2021, el ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, promovió una controversia constitucional en la que demandó del Congreso de Michoacán la invalidez del decreto número 509 por el que se reformaron los artículos 116, 117, 118 y sexto transitorio de la Ley Orgánica Municipal. En los conceptos de invalidez, el ayuntamiento de Nahuatzen sostuvo que dichos artículos violentaban el principio de división de poderes, distribución de competencias, autonomía municipal y libre disposición de la hacienda y presupuesto. Entre otras cosas, el ayuntamiento afirmaba que el Instituto Electoral de Michoacán no era el órgano de gobierno competente para resolver lo relativo a la materia sobre presupuesto directo, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-131/2020 ya explicado. Asimismo, el ayuntamiento argüía que los artículos de la Ley Orgánica

Municipal atentaban contra los principios de autonomía municipal, libre disposición hacendaria y ejercicio directo del presupuesto que le corresponde al Ayuntamiento, “porque establece el derecho de las comunidades indígenas, a administrar libre y directamente el presupuesto que les podría corresponder; sin embargo, se trata de una atribución constitucional a la que no se puede renunciar y sólo puede ser modificada por el Congreso de la Unión”.¹⁷² Posteriormente, por acuerdo de 21 de mayo de 2021, la SCJN ordenó registrar el expediente y, el 24 de mayo, el ministro Alberto Pérez Dayán admitió a trámite la controversia constitucional.

Con base en lo anterior, el 23 de agosto de 2022 la SCJN dictó sentencia en el sentido de declarar inválido el “Capítulo XXI de los pueblos indígenas” que contiene los artículos del 114 al 120, así como los transitorios tercero y sexto de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán expedida mediante el decreto número 509 de 30 de marzo de 2021. En el estudio de fondo, la SCJN consideró que el legislador estatal tenía la obligación de realizar una consulta previa a la aprobación de la Ley Orgánica Municipal, toda vez que incluye medidas susceptibles de afectar directamente los intereses de las comunidades indígenas, en específico, sobre sus derechos de autogobierno y presupuesto directo.

Así pues, a partir de un análisis sobre el procedimiento legislativo, la SCJN sostuvo que las fases del proceso legislativo se llevaron a cabo sin introducir la consulta previa, libre e informada exigida constitucionalmente. A pesar de que en las iniciativas legislativas se hace mención de un Plan de Trabajo sobre 12 Foros regionales de Consulta, ello no es suficiente para comprobar que tales foros puedan ser considerados como una consulta libre, previa e informada. En consecuencia, la Corte concluyó que el Poder Legislativo local no realizó dicha consulta a las comunidades indígenas y debe considerarse que tales violaciones son suficientes para generar la invalidez del Capítulo XXI denominado “De los pueblos y comunidades indígenas” de la Ley Orgánica Municipal.

Son dos cuestiones las que me generan preocupación y desasosiego. En primer lugar, lo preocupante del caso es la poca disposición de la SCJN para estudiar de fondo la cuestión sobre autogobierno y presupuesto directo. Únicamente se limitan a señalar la violación de la consulta indígena derivada del procedimiento legislativo. Para evidenciar esta cuestión, transcribo un extracto de la sentencia:

¹⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 69/2021, Tribunal Pleno, ministro ponente: Alberto Pérez Dayán, 23 de agosto de 2022, pp. 4.

Sin embargo, **con independencia de lo fundado o infundado que pudieren resultar esos argumentos**, este Tribunal Pleno advierte de oficio que la invalidez de esos artículos resulta porque del análisis al procedimiento legislativo del cual derivó la reforma cuestionada **no se advierte la formulación de una consulta indígena previa, libre, informada, de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada; a la que estaba obligado el Congreso Estatal por estar inmersos en el capítulo denominado "**DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**" donde se prevén, entre otras, las facultades para el ejercicio del presupuesto, de administración territorial y prestación de servicios públicos municipales, aspectos que inciden de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad jurídica.¹⁷³

Las controversias constitucionales tienen como principal objetivo fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución. La meta de este juicio es dirimir conflictos competenciales entre los órdenes federal, estatal y municipal. Más allá de que sea correcto el planteamiento de la Corte sobre la inexistencia de una consulta a las comunidades indígenas — la cual, dicho sea de paso, fue acertada—, lo cierto es que la SCJN tenía la obligación de realizar un procedimiento de control de la regularidad constitucional sobre el tema de autogobierno y administración de la Hacienda. Definitivamente, en ese estudio la Corte hubiese tenido que advertir sobre la existencia de regímenes internos indígenas, con su libre administración económica y de gobierno, independientes de la cabecera municipal. Sin embargo, la Corte decidió ni siquiera mencionar el tema para solo avocarse al asunto de la consulta indígena.

La segunda preocupación es la relativa a los efectos de la sentencia en cuestión. Tal como lo advertí, la sentencia únicamente surte efectos respecto de la esfera competencial del municipio de Nahuatzen. De igual manera, el efecto principal de la sentencia es invalidar una porción normativa de la Ley Orgánica Municipal relacionada con el procedimiento para decretar autogobiernos. No obstante, mi inquietud surge a partir de la facilidad con la que los ayuntamientos pueden promover controversias constitucionales para obtener el efecto similar —o idéntico— al resuelto en Nahuatzen. A final de cuentas, el ayuntamiento de Nahuatzen obtuvo parcialmente lo que quería, pues la porción normativa sobre el procedimiento de autogobierno fue invalidada solo en el municipio. Si bien es cierto que en Nahuatzen ya existen 3 comunidades regidas por autogobiernos (Comachuén, Santa María Sevina y Turícuaro), lo cierto es también que muchas otras entidades municipales podrían tratar de emular lo sucedido

¹⁷³ *Ibidem*, 22.

en Nahuatzen para invalidar, dentro de su esfera competencial, el procedimiento de autogobierno y presupuesto directo.

En el fondo, el tema de la consulta queda supeditado a los tiempos del Congreso de Michoacán, al menos para poder reformar —ya con la consulta indígena incorporada— los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120, así como los transitorios tercero y sexto. A pesar de ello, en cuanto sea subsanado el tema de la consulta, me gustaría pensar que no habrá mayor problema para hacer valer el procedimiento de autogobierno establecido en la Ley Orgánica de Michoacán, de nueva cuenta, en Nahuatzen.

En términos generales, considero que la nueva línea argumentativa y jurisprudencial derivada del expediente *SUP-JDC-131/2020* es mucho más grave que los efectos que puede tener la controversia constitucional en cuestión. La realidad es que este asunto deja en evidencia, a todas luces, la fragilidad con la que se maneja el derecho indígena en México. El gran avance de los últimos años en temas de reconocimiento de autogobiernos se ha visto alterado por situaciones como éstas. De ahí la imperiosa necesidad, una vez más, de establecer un piso mínimo inquebrantable derivado de la implementación de un Estado Plurinacional en México.

CONCLUSIONES

En conclusión, el otorgamiento del presupuesto directo a las comunidades indígenas fue presentado como una medida eficaz para avanzar hacia la creación de un Estado Plurinacional en México. El presupuesto directo le ofrece a las comunidades indígenas la oportunidad de gestionar y asignar recursos de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, lo cual fomenta el autogobierno y la participación de las naciones indígenas en la toma de decisiones. No hay duda de que el derecho al presupuesto directo incide directamente en el mejoramiento de la situación de violencia y desigualdad que viven las naciones indígenas en México. Si bien es cierto que el estudio de este derecho al presupuesto directo fue analizado únicamente desde la experiencia de dos comunidades en Michoacán, lo cierto es que puede resultar viable y fructífera su implementación en muchas otras comunidades indígenas del país. Las experiencias en Michoacán han demostrado ser sumamente positivas y, aún más importante, han arrojado resultados destacados en su implementación.

A lo largo de esta investigación, el objetivo principal siempre fue uno solo: fomentar la creación de un Estado plurinacional capaz de disminuir la enorme cantidad de situaciones que enfrentan las naciones indígenas; en concreto, el problema de la violencia y desigualdad en México. Para fortalecer dicho modelo de Estado sostuve que el presupuesto directo, el cual deriva del autogobierno, es un derecho clave para disminuir la enorme situación de violencia y desigualdad que viven las naciones indígenas. Sin embargo, tal como lo advertí en múltiples ocasiones, el otorgamiento del presupuesto directo debe estar construido en un piso sólido e inquebrantable que busque el respeto de las propias naciones indígenas y que no dé cabida al racismo y discriminación existente en torno a ellas. En otras palabras, para que realmente funcione el presupuesto directo, es necesario que antes exista una garantía de total respeto y compromiso por parte del Estado, lo cual puede lograrse mediante la incorporación de la plurinacionalidad en el sistema. De otra manera, me parece muy complicado que este nuevo derecho al presupuesto directo cobre relevancia en todo el país, pues simplemente seguirán presentándose casos aislados, como actualmente ocurre en Michoacán.

Para que quede completamente claro lo anterior, me gustaría retomar algunas de las ideas principales que fueron estudiadas en esta investigación. En primer lugar, para entender la urgencia de la situación indígena en el país retraté algunos de los problemas principales que viven las comunidades. Así fue como empecé describiendo los cuatro desafíos más importantes

que sufren los indígenas en México: el racismo y discriminación; la pobreza y exclusión social; la pérdida del territorio y recursos naturales, y la violencia en las comunidades. Al hablar de estos problemas, necesariamente expliqué lo difícil que es comprender, hoy en día, el derecho indígena en México. Esto porque hay una falsa idea del Estado y el Derecho como uno solo, cuando en realidad existen múltiples órdenes sociales —como lo son los sistemas jurídicos indígenas— que cohabitan en un mismo territorio. Con base en estas ideas fue que logré describir a profundidad los casos particulares de dos comunidades indígenas en Michoacán: Donaciano Ojeda, en Zitácuaro, y San Felipe de los Herreros, en Charapan. Con ello pude enfocarme únicamente en el análisis de los problemas de violencia y desigualdad, respectivamente.

Posteriormente, en el segundo capítulo de mi investigación propuse la creación de un nuevo modelo de Estado capaz de solucionar, o al menos disminuir, de manera integral todo el entramado de problemas en las comunidades indígenas: me refiero al Estado plurinacional. En dicho apartado me dediqué a construir conceptualmente lo que debe entenderse hoy en día por un Estado plurinacional y, asimismo, abordé las principales implicaciones que tendría para México la incorporación de este modelo. En resumen, el Estado plurinacional rompería con la estructura del Estado-nación respetando el pluralismo jurídico; garantizaría un diálogo intercultural entre el Estado mexicano y las naciones indígenas; fortalecería el autogobierno; generaría un mayor respeto al derecho de libre determinación, y, finalmente, serviría como un motor de concientización para valorar la importancia de los indígenas. Aunado a lo anterior, expliqué la relevancia del Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo (CNGA) para visibilizar un nuevo nivel de gobierno compuesto por naciones autónomas indígenas ubicadas en las submunicipalidades de México. El CNGA trataría de dar mayor poder político a las naciones indígenas y sería una nueva manera de repensar la estructura administrativa del país. Sin duda alguna, el CNGA fortalecería el autogobierno indígena y, necesariamente, el otorgamiento del presupuesto directo.

En el tercer capítulo estudié globalmente el derecho de libre determinación de las naciones indígenas en México. Explicué sus elementos, su definición, su historia y trayectoria judicial y, por último, las vías legales para ejercer el derecho de libre determinación, en específico, el derecho al autogobierno indígena. Sin el derecho de libre determinación deviene imposible hablar de autogobierno indígena y mucho menos de presupuesto directo.

En el cuarto capítulo desarrollé el tema central de mi investigación: el presupuesto directo de las naciones indígenas. En este apartado describí la sentencia derivada del caso Pichátaro, la cual les abrió las puertas a todas las comunidades indígenas de México para poder ejercer el derecho de autogobierno y de presupuesto directo. De igual forma, detallé el procedimiento para acceder a él y expliqué las razones por las cuales vale la pena luchar por la preservación de este derecho. Finalmente, en la última parte del capítulo retomé los casos de Donaciano Ojeda y San Felipe de los Herreros en Michoacán para estudiar la incidencia del presupuesto directo en el mejoramiento de la violencia y desigualdad. Los resultados fueron sumamente positivos. A partir del Plan Comunal de Desarrollo de Donaciano Ojeda, así como del Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2018 de San Felipe pude hacer un estudio sobre las líneas de acción y los gastos proyectados para subsanar los temas de violencia y desigualdad. En sintonía con ello, las entrevistas realizadas a Jorge Guzmán (asesor jurídico de San Felipe) y Elodía Solórzano (titular de la Secretaría de Educación y Cultura del Concejo de autogobierno de Donaciano Ojeda) me sirvieron para constatar la eficacia del presupuesto directo. No hay duda de que el presupuesto directo empodera y fortalece la participación en la toma de decisiones de quienes integran las comunidades indígenas.

En el quinto capítulo abordé la enorme problemática que existe hoy en día para hacer justiciable el derecho de autogobierno y presupuesto directo en México. Para explicar esto, utilicé tres sentencias sumamente controversiales tanto del TEPJF como de la SCJN. Cada una de las sentencias mostró la terrible fragilidad con la que se maneja el derecho indígena en México. Existe una justicia bastante difusa en cuanto a la legalización de autogobiernos en México. Tras el análisis de las sentencias, pareciera que toda la argumentación mostrada está construida para favorecer la unidad nacional, en lugar del respeto a la plurinacionalidad que tanto requieren las comunidades indígenas. Tal como lo dije, desde el año 2012 hasta, aproximadamente, el año 2018, los tribunales mexicanos, incluidos los tribunales electorales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), generaron un gran avance en temas de derechos colectivos e individuales indígenas. No obstante, en los últimos cinco años se ha observado un retroceso abismal en lo que respecta al derecho de libre determinación, deshaciendo gran parte de lo que se había logrado construir. A la luz de estas resoluciones no queda claro cuáles son las vías legales para acceder al autogobierno y, por ende, al presupuesto directo. El caso de Michoacán es verdaderamente un caso excepcional, pues en su Ley Orgánica

Municipal está contemplado un procedimiento específico para acceder al autogobierno. Sin embargo, ¿cuál es el porvenir de todas aquellas comunidades indígenas que no cuentan con este procedimiento en su ley orgánica? Sin duda es crucial que las entidades federativas tomen cartas en el asunto y legislen sobre el tema. El análisis de las sentencias mencionadas me lleva a una conclusión contundente: en la actualidad, la confianza en los tribunales respecto al tema del autogobierno no solo carece de una valoración positiva, sino que también se percibe como poco confiable.

Por todo lo dicho, la principal propuesta regulatoria a tener en cuenta debe ser la del reconocimiento de la plurinacionalidad en el Estado mexicano. A partir de esta iniciativa, se pueden concebir nuevas alternativas para abordar los desafíos de violencia y desigualdad que afectan a las naciones indígenas. Desde la plurinacionalidad pueden emanar nuevas estrategias de solución, como lo son, por ejemplo, la creación de una confederación de naciones autónomas indígenas para garantizar un diálogo intercultural y la existencia de un contrapoder estatal; o bien, la posibilidad real de crear nuevas agendas políticas que permitan un diálogo constante desde la esfera estatal sobre los principales problemas indígenas. Asimismo, tal como lo propuse en la investigación, el reconocimiento de la plurinacionalidad en México ofrecería la posibilidad de crear un Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo permitiendo que las naciones indígenas ejerzan su derecho de autogobierno y la administración directa de sus recursos presupuestales. Cabe enfatizar que, para culminar este proyecto, deviene necesaria la participación tanto del Estado como de la sociedad y naciones indígenas. En otras palabras, lo importante sería, primero, que México se declarara un Estado plurinacional y, segundo, que el Estado pudiese reconocer los autogobiernos indígenas bajo el proyecto de un cuarto nivel de gobierno.

En definitiva, la construcción de un Estado plurinacional que defienda el autogobierno puede ser un factor determinante para solucionar algunos de los problemas de los indígenas en México. Toda vez que la gran mayoría de naciones indígenas están ubicadas en tenencias o submunicipalidades, el CNGA debe ser la clave para fortalecer el autogobierno en México. Los tres niveles de gobierno de México (federal, estatal y municipal) limitan completamente el pleno desarrollo de las naciones indígenas ubicadas en las submunicipalidades. Como lo expliqué, la propuesta del CNGA busca precisamente dar voz y poder político a las naciones indígenas oprimidas, permitiéndoles participar en la toma de decisiones y en la gestión de sus recursos.

El otorgamiento del presupuesto directo a las comunidades indígenas es un paso fundamental hacia la creación de un Estado plurinacional. Al fortalecer el autogobierno y el presupuesto directo, las naciones indígenas tienen el potencial de cerrar las brechas de desigualdad y violencia que persisten en sus territorios. A partir de estas ideas, considero que México puede avanzar hacia una sociedad más equitativa, inclusiva y respetuosa en relación con las comunidades indígenas. Aunque pueda sonar utópico, esta aproximación podría tener un impacto directo en la construcción de un Estado que valore y garantice los derechos y la participación de todas las naciones indígenas, promoviendo así la consolidación de un verdadero Estado plurinacional en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Gil, Yásnaya Elena. “Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía”. Nexos. Consultado el 20 de mayo de 2023. Disponible en <https://cultura.nexos.com.mx/nosotros-sin-mexico-naciones-indigenas-y-autonomia/>.
- Anaya, James. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración. En *El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. 194-210. Copenhague: IWGIA, 2010.
- Aquino Centeno, Salvador. “Territorios comunales indígenas y minería”. En *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos*, 92-122. Ciudad de México: CIESAS, 2017.
- Aragón Andrade, Orlando. “Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán. Una lectura desde la lucha político-jurídica de Cherán”. En *El Derecho en Insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, 155-177. México: Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia, marzo 2019.
- Aragón Andrade, Orlando. *La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México*, 57-81. México: Open Edition Journals, 2020.
- Aragón Andrade, Orlando; Erika Bárcena Arévalo, Lucero Ibarra Rojas, Luis Alejandro Pérez Ortiz y Clarisa Galindo Robles. *Protocolo General de la Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo*. Morelia, Michoacán: Gobierno de Michoacán, 2021.
- Ballón Aguirre, Francisco. *Manual del Derecho de los pueblos indígenas: doctrina, principios y normas*. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo, septiembre 2004.
- Bastos, Santiago y María Teresa Sierra. “Introducción”. En *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos*. Ciudad de México: CIESAS, 2017.

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada el 18 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Cámara de Diputados. *Decreto por el que se reforma el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada el 28 de enero de 1992. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf.

Cámara de Diputados. *Ley Agraria*. Última reforma publicada el 26 de febrero de 1992. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_orig_26feb92_ima.pdf.

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Última reforma publicada el 20 de mayo de 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopjf_1995/LOPJF_abro.pdf.

CCMSS. Comunidades indígenas de Zitácuaro buscan el autogobierno para defender sus bosques y garantizar su seguridad. CCMSS. Consultado el 01 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.ccmss.org.mx/comunidades-indigenas-de-zitacuaro-buscan-el-autogobierno-para-defender-sus-bosques-y-garantizar-su-seguridad/>.

CEPAL, Naciones Unidas. *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

Cervera Leonetti, Giordano Julián. *El Cuarto Nivel de Gobierno Autónomo: la democratización de la gestión submunicipal*. México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, XXII Certamen de Ensayo Político.

Chenaut, Victoria. “Las paradojas del Estado mexicano en un municipio de Veracruz”. En *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos*, 126-157. Ciudad de México: CIESAS, 2017.

CNDH. *El derecho a la identidad de las personas y los pueblos indígenas*. Ciudad de México: CNDH, julio 2018.

CONAPO. “Presentación”. En *Desplazamiento interno en contextos indígenas: tres miradas estatales a un problema compartido*, 9-11. Ciudad de México, CONAPO: junio 2021.

CONAPRED. Ficha Temática Pueblos Indígenas. CONAPRED. Consultado el 12 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas.pdf>, 4.

CONEVAL. La pobreza en la población indígena de México, 2008 – 2018. CONEVAL. Consultado el 15 de marzo de 2023. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf#search=poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%2081%25.

Congreso de Michoacán. Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo. Última reforma publicada el 12 de julio de 2022. Disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-DE-SEGURIDAD-P%C3%9ABLICA-REF-12-DE-JULIO-DE-2022.pdf>.

Congreso de Michoacán. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Última reforma publicada el 30 de marzo de 2021. Disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-ORG%C3%81NICA-MUNICIPAL-DEL-ESTADO-DE-MICHOAC%C3%81N-DE-OCAMPO-1.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *CASO COMUNIDAD INDÍGENA XÁKMOK KÁSEK VS. PARAGUAY*. Sentencia del 24 de agosto de 2010, 91. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastinguini Vs. Nicaragua*. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

CRT y JP. *San Andrés: Razón y corazón indígena en el nacimiento del milenio*. México, Juan Pablos Editor y Centro de Reflexión Teológica: 1998).

De la Cruz, Laura Valladares. Los ejes de la disputa indígena: autonomía, territorios y derechos indígenas 1917-2015. En *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. 463-595. Ciudad de México: SCJN, noviembre 2015.

De Sousa Santos, Boaventura. El derecho de los excluidos: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia y Ecuador. En *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, 363-405. Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021.

División de Economía y Comercio. Introducción. Servicio de Investigación y Análisis. Consultado el 10 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm#:~:text=Las%20aportaciones%20federales%20son%20recursos,intergubernamental%20en%20materia%20de%20seguridad>.

Durston, John. “Clase y cultura en la transformación del campesinado”. En *Revista de la CEPAL de abril 1982*, 155-179. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina, abril de 1982.

ENADIS 2017. “Experiencias de discriminación percibidas”. En *Resultados sobre personas indígenas y afrodescendientes*, 86-106. México, CONAPRED: 2021.

Gobierno de México. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023 Michoacán Charapan. Gobierno de México. Consultado el 06 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/793651/16021-Charapan23.pdf>.

González Casanova, Pablo. Los zapatistas del siglo XXI. En *De la sociología del poder a la sociología de la explotación: pensar América Latina en el siglo XXI*. 239-245. Bogotá, Siglo del Hombre Editores: 2009.

- González Galván, Jorge Alberto. La libre determinación de los pueblos indígenas. En *El Estado, los indígenas y el derecho*. 285- 293. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- González, María del Refugio y José Antonio Caballero Juárez. “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”. En *Estado de derecho y transición jurídica*, 47-93. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.
- Griffiths, Anne. En búsqueda del pluralismo jurídico: el poder de los paradigmas en un mundo global. En *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*, 293-323. Lima, PUCP: 2014.
- Grossi, Paolo. *Un Derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución medieval*, 167- 178. México, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, IX: 1997.
- Hernández Trillo, Fausto y Brenda Jarillo Rabling. *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México*, 143-184. Ciudad de México, COLMEX Estudios Económicos, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre 2007.
- IDMC. Mexico 2021. IDMC. Consultado el 20 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>.
- INEGI. Banco de Indicadores. INEGI, Consultado el 15 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200028463&tm=6#D6200028463#D6200028516#D6200028516#D6200028516#D6200028516>.
- INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas. Consultado el 06 de marzo de 2023. INEGI: COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 430/22, 8 DE AGOSTO DE 2022. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf.
- INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas. Consultado el 16 de marzo de 2023. INEGI: COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 430/22, 8 DE

AGOSTO DE 2022. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd2.pdf.

Llasag, Raúl. “Constitucionalismo Plurinacional: plurinacionalidad desde arriba y plurinacionalidad desde abajo”. En *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, 271-303. Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021.

Loeza, Soledad. “La Construcción de un país moderno, 1945-2000”. En *Arma la Historia: La nación mexicana a través de dos siglos*, 201-284. Ciudad de México: Random House Mondadori, 2011.

Martínez, Juan Carlos. “Santiago Quiavicuzas, un caso de excepción. Declinación de la competencia federal a la jurisdicción indígena”. En *Pueblos Indígenas y Estado en México: La disputa por la justicia y los derechos*, 64-87. Ciudad de México: CIESAS, 2017.

Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Onofre, Jesús Garza y Javier Martín Reyes. “El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la administración directa del presupuesto público y su negación. Análisis de las sentencias SUP-JDC-131 y SUP-JDC-145 de 2020”. En *Ni tribunal ni electoral*. México, 169-193. México, UNAM/CIDE: 2021.

Organización Internacional del Trabajo. *Convenio (No. 169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Fecha de adopción: 27 de junio de 1989. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf.

Pacari, Nina. “Constitucionalismo transformador, interculturalidad y reforma del Estado: una mirada desde los pueblos originarios”. En *Descolonizando el Constitucionalismo: Más*

allá de promesas falsas o imposibles, 303-319. Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021.

Palacios, Emiliano. “Consecuencias de la violencia en el trabajo diario en comunidades rurales del oriente de Michoacán. Perspectiva desde las organizaciones de la sociedad civil”. En *Migración económica, desplazamiento forzado y violencia desde el contexto político global en México y Colombia contemporáneos* 57-85. Colombia, Editorial Bonaventuriana: 2020.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Comunidad Indígena Donaciano Ojeda Zitácuaro, Michoacán: Plan Comunal de Desarrollo 2022-2026. Periódico Oficial de Michoacán. Consultado el 14 de mayo de 2023. Disponible en https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2022/O-19459_1669145515_PLAN%20COMUNAL%20DONACIANO%20ZITACUAR O.pdf.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. Comunidad Indígena de San Felipe de los Herreros, Municipio de Charapan, Michoacán: presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2018. Periódico Oficial de Michoacán. Consultado el 14 de mayo de 2023. Disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/3a-3118.pdf>.

Ramírez Espinosa, Naayeli; Daniel Cerqueira. *La libre determinación de los pueblos indígenas en México: experiencia y regulación*. México: ALDEA, DPLF, OXFAM Y FUNDAR, marzo 2021.

Renan, Ernest. “¿Qué es una nación?”. En *La invención de la nación: Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, 53-67. Buenos Aires: Manantial, 2000.

Resolución aprobada por la Asamblea General. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 107a. sesión plenaria, promulgada el 13 de septiembre de 2007. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

- Ruiz, Osvaldo. *El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema interamericano*. 193-239. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril 2007.
- Santos, Boaventura; Sara Araújo y Orlando Aragón Andrade. “Introducción. La Constitución, el Estado, el Derecho y las epistemologías del sur”. En *Descolonizando el Constitucionalismo: Más allá de promesas falsas o imposibles*, 9-41. Ciudad de México: AKAL y Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2021.
- Schavelzon, Salvador. “Introducción”. En *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*, 1-65. Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- Sentencia recaída sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales con número de expediente TEEM-JDC-005/2017. *Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*. Magistrado Presidente Suplente Omero Valdovinos Mercado. 27 de abril de 2017.
- Sentencia recaída sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales con número de expediente SUP-JDC-1865/2015. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 18 de mayo de 2016.
- Serrato, Bianca. El autogobierno en la comunidad purhépecha de San Felipe de los Herreros. CONACYT. Consultado el 05 de mayo de 2023. Disponible en <https://ciesas.edu.mx/investigacion/articulo/el-autogobierno-en-la-comunidad-purhepecha-de-san-felipe-de-los-herreros/>.
- Smith, Anthony. ¿Gastronomía o Geología? El rol del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones. En *La invención de la nación: Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. 185-211. Buenos Aires: Manantial, 2000.
- Stavenhagen, Rodolfo. Cómo hacer para que la Declaración sea efectiva. En *El desafío de la declaración: historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. 374-396. Copenhague: IWGIA, 2010.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 46/2018. Segunda Sala. Ministro ponente: Eduardo Medina Mora. 8 de mayo de 2019.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 69/2021. Tribunal Pleno. Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán. 23 de agosto de 2022.
- Tauli-Corpus, Victoria. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consultado el 10 de diciembre de 2022. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/214/53/PDF/N1921453.pdf?OpenElement>.
- Tesis [A.]: 1a. CCXII/2009. *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 291. Reg. digital 165718.
- Tesis [A.]: 1a./J. 57/2022 (11a.). *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*. Undécima Época, tomo V, junio de 2022, p. 4016. Reg. digital 2024732.
- Tesis [J.]: 1a./J. 91/2022 (11a.). *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*. Undécima Época, tomo II, julio de 2022, p. 1933. Reg. digital 2024911.
- Tesis LXIII/2016. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016. pp. 117 y 118.
- Tesis LXIV/2016. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* año 9, núm. 18, 2016. pp. 118 y 119.
- Tesis LXV/2016. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016. pp. 119, 120 y 121.
- Torres-Mazuera, Gabriela; Fernández Mendiburu y Claudia Gómez. *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington DC: Fundación para el Debido Proceso, julio 2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas*. México: TEPJF, 2017.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-JDC-131/2020. Sala Superior. Magistrada ponente: Janine M. Otálora. 8 de julio de 2020. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0131-2020>.

UNAM. “Racismo, exclusión y discriminación”. En *Ser indígena en México. Raíces y derechos*, 109-127. Ciudad de México, UNAM: 2015.

Walsh, Catherine. *Interculturalidad, plurinacionalidad y descolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Bogotá: Tabula Rasa no. 9, 2008.

Wright, Claire; Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Alejandro Rodríguez Cruz. *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas*. Toluca, México: IEEM, 2018.