

DERECHOS INDÍGENAS EN DISPUTA
LEGISLACIONES ESTATALES Y TENSIONES LOCALES EN MÉXICO

María del Carmen Ventura Patiño
Jorge Uzeta Iturbide
Editores



El Colegio de Michoacán



EL COLEGIO
DE SAN LUIS

BIBLIOTECA LUIS GONZALEZ
EL COLEGIO DE MICHOACÁN

154179

323.110972

DER

Derechos indígenas en disputa : legislaciones estatales y tensiones locales en México / María del Carmen Ventura Patiño, Jorge Uzeta Iturbide, editores. -- Zamora, Michoacán : El Colegio de Michoacán : El Colegio de San Luis, © 2017. 511 páginas ; 23 cm. -- (Colección Investigaciones)

1. Indios de México – Derechos civiles
2. Indios de México – Condición Jurídica, Leyes, etc.
3. Indios de México – Política y Gobiernos

- I. Ventura Patiño, María del Carmen, editor
- II. Uzeta Iturbide, Jorge, editor

Imagen de portada: Asamblea del Barrio Primero, Jarhukutini en Cherán, 18 de diciembre de 2011.
Imagen de contraportada: I Foro nacional e internacional de la represión y criminalización de las comunidades originarias, Arantepacua, municipio de Nahuatzen, 11 de abril de 2017.
Autora: María del Carmen Ventura Patiño.

© D. R. El Colegio de Michoacán, A. C., 2017
Centro Público de Investigación
Conacyt
Martínez de Navarrete 505
Las Fuentes
59699 Zamora, Michoacán
publica@colmich.edu.mx

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

ISBN 978-607-9470-99-9 (El Colegio de Michoacán)
ISBN 978-607-8500-35-2 (El Colegio de San Luis)

© D. R. El Colegio de San Luis, A. C., 2017
Parque Macul núm. 155
Fracc. Colinas del Parque
78299 San Luis Potosí, S.L.P.

ÍNDICE

Introducción <i>Jorge Uzeta Iturbide y María del Carmen Ventura Patiño</i>	11
---	----

CUESTIONES JURÍDICAS Y LEYES INDÍGENAS

Ciudadanía y etnicidad. Los contornos de un proceso político en México <i>Jesús Solís Cruz</i>	41
Los motivos del reconocimiento. Alcances jurídicos en materia de derechos indígenas en Oaxaca <i>Jorge Hernández-Díaz</i>	63
Una legislación indígena autoejecutable. La experiencia potosina <i>Agustín Ávila Méndez</i>	93
Derecho y reformas indígenas en Chiapas. ¿Contestación o reafirmación del sistema jurídico mexicano? <i>Elisa Cruz Rueda</i>	121
Organizaciones etnopolíticas y derechos indígenas en Puebla <i>Sergio Enrique Hernández Loeza</i>	155
Las luchas por el reconocimiento de los derechos indígenas en Veracruz <i>Daniel Bello López</i>	181

Reconocimiento de derechos culturales y pueblos indígenas de Querétaro <i>Adriana Terven Salinas y Alejandro Vázquez Estrada</i>	207
Análisis de la Ley Indígena en Guanajuato a tres años de su aprobación. Alcances y limitaciones <i>Ivy Jacaranda Jasso Martínez y Luis Miguel Rionda Ramírez</i>	227
Reforma indígena multicultural en Michoacán, una revisión crítica <i>María del Carmen Ventura Patiño y Orlando Aragón Andrade</i>	255
Alcances jurídicos en legislaciones indígenas estatales <i>María del Carmen Ventura Patiño</i>	279

PROCESOS LOCALES. DIVERSIDAD DE RESPUESTAS

Sujeto y lucha. La no identidad (indígena) en la democracia mexicana <i>Francisco Javier Gómez Carpinteiro</i>	311
La comunalidad frente a la "normalidad institucionalizada" en Oaxaca <i>Violeta Hernández Andrés, Gerardo Martínez Ortega y Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani</i>	331
Las temporalidades de la inseguridad y el contexto político del "antes". Diferenciación social y faccionalismo en Cherán <i>Denisse Román Burgos</i>	359
Política local y procesos electorales en un municipio indígena del sur de Veracruz <i>Emilia Velázquez H.</i>	391
El contexto y los efectos iniciales de la normativa indígena en Guanajuato <i>Jorge Uzeta Iturbide</i>	425
La construcción de derechos étnicos a través de la defensa del territorio comunal. Los otomíes de Michoacán en su lucha por la comunalidad <i>Sara Raquel Baltazar Rangel</i>	451

Las paradojas de la participación colectiva en la ciudad de México. Pueblos originarios y redes político-partidarias <i>Emanuel Rodríguez Domínguez</i>	479
Siglas	501
Índice temático	507

REFORMA INDÍGENA MULTICULTURAL EN MICHOACÁN, UNA REVISIÓN CRÍTICA

María del Carmen Ventura Patiño
El Colegio de Michoacán
Orlando Aragón Andrade
Universidad Nacional Autónoma de México

Una serie de reformas constitucionales en materia indígena han tenido lugar en nuestro país, principalmente a partir de la aprobación de la reforma constitucional al artículo 2 realizada en 2001. En Michoacán, durante el gobierno de Víctor Manuel Tinoco Rubí (1996-2002) se reformó el artículo 3 en el cual se reconoció la existencia de varias etnias asentadas en la entidad y el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado. Fue una reforma que no tuvo mayor trascendencia legislativa. Años más tarde, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) se promovió una iniciativa que prometía el reconocimiento de derechos indígenas más allá del plano declarativo; sin embargo, no logró cristalizarse.

Después de este intento fallido, la propuesta se reactivó en la siguiente administración perredista. El 15 de febrero de 2008 asumió la gubernatura el candidato electo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Leonel Godoy (2008-2012), quien durante su campaña prometió que en caso de ganar la gubernatura de Michoacán, enviaría una iniciativa de reforma indígena al congreso, la cual recogería las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellas, la creación de municipios autónomos.

En el corazón de la Meseta Purhépecha, Leonel Godoy Rangel declaró que su eventual administración, será “un gobierno indigenista”, que velará por los intereses y las necesidades de las comunidades indígenas y asumió el compromiso de impulsar una nueva iniciativa de ley de cultura y derechos indígenas, la cual se centrará en “el

respeto a la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos”, así como en la creación de municipios autónomos.¹

La elaboración de la iniciativa de ley fue encomendada a la Secretaría de Pueblos Indígenas (SPI), instancia que fue creada durante su mandato y que se encargaría de diseñar una propuesta y organizar los foros de consulta con las comunidades indígenas y demás sectores. Así también, la secretaría se encargó de la creación del Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas, como órgano de representación indígena ante el gobierno estatal, que desafortunadamente no logró en los hechos cumplir con ese objetivo. Por el contrario, tanto la SPI como el consejo fueron el blanco de una serie de reclamos por parte de los propios indígenas, quienes cuestionaron su labor y la legitimidad de su representación. El mismo día de la instalación del consejo, el 9 de febrero de 2009, 18 comunidades de la región oriente rechazaron participar en la nueva instancia, se retiraron del evento con la exigencia de que el titular de la SPI fuera destituido, declararon: “Alfonso no sabe qué hacer con la Secretaría, y no ha entendido que se trata de tomar decisiones desde abajo”.²

En el proceso de elaboración de la propuesta de ley participaron dirigentes de organizaciones indígenas, como la Organización Nación Purhépecha (ONP), Organización Nación Purhépecha Zapatista (ONPZ) y del Frente Estatal Indígena (FEI), las cuales se integraron en calidad de asesores de la Secretaría de Pueblos Indígenas. Los representantes de las dos primeras organizaciones habían cuestionado fuertemente la iniciativa de ley presentada durante la anterior administración, por lo que ahora tenían la oportunidad política de incluir sus reivindicaciones en esta nueva propuesta de reforma, además de demostrar la coherencia política de sus discursos y sus prácticas. Ahora, desde el lado gubernamental, tenían el compromiso de promover la aprobación de una legislación indígena de avanzada. La SPI organizó varios foros en las regiones indígenas, algunos de ellos contaron con una asistencia importante, pero también hubo comunidades que se opusieron de manera abierta a la idea de que en su territorio se realizaran dichos foros, no por

1. “Asume Godoy compromiso de impulsar la autonomía de las comunidades indígenas” en *La Jornada Michoacán*, 19 de octubre de 2007, en línea.

2. “Instalaron ayer el Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas del Estado” en *La Jornada Michoacán*, 10 de febrero de 2009, en línea.

desinterés en que sus derechos fueran reconocidos y respetados, sino como una clara manifestación de rechazo a las acciones de gobierno. Muestra de ello es lo que sucedió en la región de la costa: las comunidades nahuas de Pómaro, Coire y Ostula no permitieron que en su territorio se efectuara el foro convocado por el gobierno de Leonel Godoy, como respuesta le enviaron un comunicado argumentando que los representantes comunales no fueron debidamente informados y consultados sobre los objetivos que persiguen los cambios constitucionales y, que por el contrario, han tenido:

conocimiento que su gobierno, con el concurso del gobierno federal, pretende la construcción de una nueva carretera costera o la rectificación de la existente, dentro de nuestro territorio [...], al igual que el llamado Plan Regional para el Desarrollo Turístico Integral de la Costa, que fueron lanzados [...] sin el concurso ni la opinión de los tres pueblos nahuas afectados.³

Con ello pusieron en evidencia la incongruencia entre los discursos gubernamentales y sus políticas de atención. Por un lado, el gobierno impulsaba una reforma constitucional para reconocer derechos, pero por otro, incumplía el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados sobre los asuntos que les conciernen. De este modo, el titular del Poder Ejecutivo estatal desaprovechó la oportunidad política de demostrar en los hechos la intención de construir una relación de respeto con las comunidades indígenas del estado.

Durante el proceso de discusión del contenido de esta propuesta de reforma también participaron algunos académicos de la Universidad Intercultural Indígena y de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Esta versión fue entregada a Leonel Godoy, quien a su vez la envió a su equipo de asesores para su revisión. Finalmente, el documento se presentó el 10 de febrero de 2010 al Congreso del estado como una iniciativa del gobernador. El 16 de marzo se discutió en el pleno y se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales y a la Comisión de Cultura Indígena.

Sin embargo, esta iniciativa no constituyó una prioridad en los trabajos legislativos, entre otros factores, debido a la complicada situación política

3. “Rechazo nahua a consulta en Michoacán” en *La Jornada*, 1 de agosto de 2009, p. 27.

que se generó en el estado desde el inicio de la administración, tras la intervención del gobierno federal panista,⁴ lo cual tenía bastante ocupados a los diputados de las distintas fracciones parlamentarias y que ocasionó que la iniciativa quedará relegada de la agenda de las comisiones. El escenario apuntaba a que tampoco en este segundo gobierno perredista se aprobaría una reforma indígena. No obstante, un hecho relativamente inesperado puso de nueva cuenta el tema en el centro de la discusión. El 2 de noviembre de 2011, casi dos años después de la presentación de la iniciativa al congreso del estado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió su resolución a favor del municipio de Cherán, en un juicio en el que se reconoció su derecho a elegir a sus autoridades conforme a sus "usos y costumbres", pero además se mandató al Poder Legislativo local para armonizar la constitución estatal con el marco jurídico nacional e internacional en materia indígena.

Este hecho obligó a los legisladores a retomar los trabajos; en menos de dos meses, en la sesión celebrada el 13 de diciembre de 2011, los diputados aprobaron la iniciativa con 27 votos a favor, cero abstenciones y cero en contra. Los alcances jurídicos de la reforma fueron resultado de la participación activa de miembros de dos comisiones: Puntos Constitucionales y Cultura Indígena, que modificaron sustancialmente la iniciativa presentada por Leonel Godoy. En la plenaria, los presidentes de ambas comisiones hicieron uso de la palabra para anunciar las bondades de la reforma y pronunciar que sus respectivas fracciones parlamentarias, del Partido Acción Nacional (PAN) y del PRD, votarían a favor, como así también lo hizo el diputado David Huirache, miembro de la Comisión de Cultura Indígena en representación de la bancada priista.⁵ El resultado de la votación expresa el consenso entre los legisladores, no obstante, durante su lectura irrumpieron miembros de la comunidad de Cherán, como lo hicieron seis años atrás integrantes de la ONP y ONPZ, para exigir que la iniciativa no fuera avalada en virtud de que no fueron consultados sobre su contenido, pero en esta ocasión su reclamo no

4. Como los sucesos ocurridos a finales de mayo de 2009, cuando se aprehendieron, por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), 38 funcionarios estatales, municipales, ediles, jefes policiales y secretarios de seguridad pública, acusados de tener vínculos con grupos del crimen organizado como "La Familia".
5. LXXI Legislatura (2011), "Voces plurales unidas por Michoacán". Diario de Debates 2008-2012, Sesión núm. 170, martes 13 de diciembre de 2011. Cuarto año de ejercicio fiscal. Morelia, Michoacán. México, pp. 22-31.

fue suficiente para que la iniciativa fuera retirada del orden del día. La organización de los trabajos para la elaboración de una ley reglamentaria sigue siendo una tarea pendiente para la actual LXXII legislatura (2012-2015) que, a diferencia de la anterior, ahora cuenta con una mayor presencia priista (17 diputados del PRI, 11 del PRD, 9 del PAN, 1 del PT, 1 del PVEM y 1 del Panal).⁶

LA REFORMA APROBADA

La reforma indígena aprobada contempla la modificación de siete artículos, se reconoce la existencia de cinco pueblos indígenas asentados en territorio estatal: purhépecha, nahua, hñahñu, jñatjo o mazahua, matlazinca o pirinda. Los pirinda recientemente han empezado a aparecer en el escenario político estatal reivindicando su derecho a ser reconocidos como indígenas, ellos se ubican en distintos municipios del estado.⁷

En términos generales, podemos señalar que la reforma es una adecuación del artículo 2 de la constitución federal; pero también se encuentran algunas innovaciones que pueden considerarse avances, como lo veremos más adelante. Sin embargo, a la luz de las modificaciones al sistema jurídico mexicano realizadas en junio de 2011, que se expresaron en una reforma en materia de derechos humanos al artículo 1 constitucional, tal afirmación merece matizarse.

Esta última reforma obliga al Estado mexicano a respetar y promover los derechos humanos internacionalmente reconocidos —como parte de las normas constitucionales—; incluyendo, por supuesto, los de los pueblos indígenas. En este sentido, la base de la producción legislativa en dicha materia, posterior a esta reforma y de acuerdo a principios como el de progresividad de los derechos humanos, deberán emitirse sentencias que consideren como sustento mínimo las normas que más ampliamente los protejan. Desde nuestra visión, esto es precisamente lo que en términos jurídicos se obvió en la reforma indígena que aquí estudiamos. El Congreso del Estado de

6. H. Congreso de Michoacán de Ocampo, en línea.

7. Habitantes de Indaparapeo, Charo, Santa María de Guido, Jesús del Monte, San Miguel del Monte, Santiago Undameo y Huetamo, son quienes se reivindican como pirindas. Para los antecedentes históricos del asentamiento de pirindas en tierras michoacanas, véase Delfín Guillaumen (2011).

Michoacán armonizó la constitución local de acuerdo a las normas jurídicas que menos cobertura dan a los derechos humanos de los pueblos indígenas y dejó de lado, arbitrariamente, aquellas que los potenciaban más, como las del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana y las de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A pesar de que esta última no cuenta con un carácter vinculatorio, tiene un peso político para los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en particular para aquellos que la firmaron, como es el caso de nuestro país.

DERECHOS INCÓMODOS. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En el artículo 3 de la reforma se reconoce a los “pueblos y comunidades indígenas como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones”. Lo cual va más allá de lo dispuesto en el marco jurídico federal, que lo acota a entidades de interés público; no obstante, todavía no tenemos indicios empíricos de cómo se traduce el ejercicio de este derecho por parte de los sujetos jurídicos. Por lo pronto, revisemos el resto del contenido de la propuesta en esta materia para conocer sus alcances y coherencia.

Se reconoce su autonomía dentro del marco constitucional estatal para decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural. Como vemos, se les reconoce su derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo a sus propios procedimientos, así como a decidir su organización de gobierno, lo cual forma parte sustancial de sus derechos políticos. Quizá su inclusión sea una respuesta al polémico proceso de Cherán, que ha tenido resonancia en otros lugares, por ejemplo, en mayo de 2013 en la comunidad purhépecha de Charapan, un grupo de comuneros tomó la Presidencia Municipal para denunciar el ineficiente ejercicio de gobierno, pedir la destitución del presidente y demandar la elección de sus autoridades de acuerdo a sus “usos y costumbres” para el próximo periodo,⁸ habrá que estar atentos al desenlace

8. “Exigen destituir al munípe de Charapan”, *La Jornada Michoacán*, 30 de mayo de 2013, en línea.

de este proceso —incluyendo el caso de Cherán— para las siguientes elecciones municipales. En particular, sobre las formas de gobierno que la comunidad de Cherán decida, en virtud de que el Consejo Mayor, como órgano de gobierno, no corresponde a la estructura municipal reconocida en el artículo 115 de la constitución. En ese sentido, es conveniente la aprobación de una legislación que reconozca de manera expresa el derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo a sus sistemas normativos y a decidir sobre las formas de organización del poder municipal, de otro modo, queda abierta la puerta para que este derecho sea letra muerta.

En la reforma aprobada también se reconoce el derecho de asociación como pueblo y comunidades en el ámbito regional; consideramos que se da un paso adelante en comparación con la reforma federal que lo restringe al municipio. Así como quedó plasmado, podemos interpretar que es permitido jurídicamente trascender las fronteras de las entidades federativas, condiciones que pueden contribuir al acercamiento como pueblos para conjuntar esfuerzos, por ejemplo, en proyectos de desarrollo.

En lo que se refiere a la participación y representación política de los indígenas en los distintos ámbitos de gobierno, podemos comentar que se evidencia la total negativa de los legisladores a abrir espacios y flexibilizar los mecanismos de elección que garanticen el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas. La reforma aprobada reduce los derechos a: 1) participar en la integración plural en los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal; 2) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; 3) que la normatividad de la materia, “procure” asegurar el acceso a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos de elección y representación popular; 4) que los partidos políticos, bajo los principios del pluralismo político y cultural, “procuren” la participación de los pueblos y comunidades indígenas para el acceso a los cargos de elección y representación popular; 5) el gobernador del estado establecerá los mecanismos para el reconocimiento de una instancia estatal de representación y vinculación de autoridades indígenas ante los órganos de gobierno, para participar en las instituciones y determinaciones de políticas públicas de atención a los pueblos y comunidades indígenas. Las leyes correspondientes fijarán los medios, formas y términos para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidas en esta

constitución; 6) la ley de la materia definirá el procedimiento para que en los municipios con presencia indígena se constituyan órganos colegiados de autoridades representantes de las comunidades indígenas, garantizando su participación y pleno respeto a la autonomía y personalidad jurídica comunal.

En principio, el derecho a la participación política está consagrado para todos los mexicanos por la carta magna, por lo que no se está reconociendo ningún derecho específico como colectividades. Sobre la elección de representantes ante los ayuntamientos, no significa ningún avance si estos no cuentan con facultades de voz y voto; lo anterior podría ser una respuesta en aquellos municipios donde la población indígena no es mayoría, pero habrá que pensar en otras formas de organización y representación para los municipios en donde sí son mayoría, que a su vez contemplen la representación de los no indígenas, a modo de que no se reproduzcan las relaciones de subordinación y discriminación. En ese sentido, consideramos que una alternativa viable para todos los municipios, sean indígenas o no, es la aprobación de una legislación que garantice una repartición proporcional de los recursos y la autonomía para definir el uso y manejo de tales recursos por las localidades submunicipales, como así lo viene ejerciendo la comunidad purhépecha de Nurío desde hace poco más de diez años, y así lo determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el caso de Santa Cruz Tanaco, en su controversia con Cherán.

Como podemos observar en lo señalado en la reforma indígena en materia de derechos políticos, los términos de “preferente” y “procure” no obligan a los partidos políticos, ni garantizan una participación equitativa ¿cómo se puede obligar a los partidos a incluirlos? Lo anterior nos remite a la discusión de aprobar otras formas y mecanismos de participación en los procesos electorales, no necesariamente a través de la vía partidaria, como se señaló en los Acuerdos de San Andrés, “sin la necesaria participación de los partidos políticos”, pero tampoco cerrando esta vía si es que así lo acuerda la comunidad. Sobre la instancia de representación indígena frente al gobierno estatal, tenemos por ejemplo la experiencia de los consejos indígenas que se instauraron en los dos gobiernos perredistas, los cuales no tuvieron ninguna trascendencia en la práctica; de lo que se trata es de que esta representación indígena tenga plena injerencia en la definición de las políticas públicas de manera transversal y también en la definición de recursos, de lo contrario, no

tiene sentido su creación y sólo servirá para legitimar sus políticas y mediatizar sus demandas.

Como podemos apreciar, los representantes de los partidos políticos no están dispuestos por ningún motivo a aprobar alguna medida que implique minar su monopolio de la representación política. El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, el diputado panista Samuel Arturo Navarro, declaró

los derechos que tienen que ver con materia electoral fueron desechados, dos de ellos fueron: considerar como regiones autónomas independientes de la entidad federativa y de la República Mexicana y, el otro, el definir los distritos plurinominales exclusivamente indígenas, en donde ellos planteaban la necesidad de que en esos distritos plurinominales hubiera necesariamente representación indígena. Esto no pasó, no fue aprobado, no fue consensuado en la Mesa Técnica Electoral.⁹

Por su parte, el presidente de la Comisión de Cultura Indígena, el diputado perredista Jesús Lucas Ángel, manifestó al respecto: “pues no está tan fácil, este tema [...] pero lo que sí puedo estar seguro que creo que no habría consenso, yo he notado que ahí hay algunas resistencias. Bueno, hay que buscar lo más que se pueda”.¹⁰ De modo que en el fondo predomina una visión que impide construir una relación de equidad con los pueblos indígenas. Aún sigue siendo uno de los derechos incómodos e inaceptables para la clase política estatal y nacional, sobre los cuales están decididos a no ceder en lo absoluto.

Desde hace tiempo hemos insistido en la propuesta de que se pueden concretar algunos avances sin que necesariamente refieran o estén condicionados a una reforma en materia indígena, por ejemplo, la remunicipalización de las regiones indígenas. Hay varias comunidades que tienen la inquietud de constituirse como un nuevo municipio, entre ellas, Tarecuato, Pamatácuaro y Santa Fe, territorialmente y en términos demográficos podrían tener las condiciones para formar un nuevo municipio. Sin embargo, recientemente

9. Entrevista de Carmen Ventura con el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, diputado panista Samuel Arturo Navarro Sánchez, 9 de junio 2011.

10. Entrevista de Carmen Ventura con el presidente de la Comisión de Cultura Indígena, diputado perredista José Lucas Ángel, agosto de 2010.

hubo un retroceso en términos legislativos. En marzo de 2010 el Congreso de Michoacán aprobó modificaciones sustanciales al artículo 44 en su fracción IV, que se refiere a los requisitos para crear un nuevo municipio, por ejemplo: anteriormente la legislación señalaba que debía ser a solicitud de un grupo de por lo menos mil ciudadanos que estén residiendo en la localidad por un mínimo de tres años; ahora se debe cumplir con 50% más uno de los vecinos inscritos en el padrón electoral, con residencia de más de tres años. Asimismo, se señalaba que la fracción territorial que pretendiera conformarse en nuevo municipio debía contar con una población no menor de 10 mil habitantes, ahora aumentó a 40 mil, amén de otros requisitos que hacen mucho más complicado el procedimiento y las condiciones para cubrirlos. Por ello, para el caso de los municipios con población mayoritariamente indígena deberá haber otro articulado que permita la creación de municipios que expresen su configuración territorial y las posibilidades de una estructura de gobierno municipal, resultado de sus propias formas de organización política y social.

En este mismo sentido, pensamos que una redistribución electoral local que responda a las territorialidades indígenas también constituye una reforma viable; de este modo, habría mayores condiciones de contar con representantes de origen indígena, quienes deberán rendir cuentas a sus representados. Consideramos que los representantes ante los ayuntamientos deben tener voz y voto, de no ser así, carece de sentido nombrarlos. Estas propuestas son algunas de las reformas sobre las que se puede avanzar, si es que hubiera voluntad política de los gobernantes, y que no están supeditadas ni contravienen el marco jurídico federal. Como pudimos revisar, en materia de derechos políticos no hay avances significativos; por lo pronto, el panorama no es alentador.

TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

La reforma aprobada reconoce los siguientes derechos: 1) el acceso, uso, disfrute, protección y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, conforme a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, 2) el reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, donde se

encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas. El gobernador del estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos, 3) el desarrollo local con identidad cultural y territorial a partir de modelos propios de la economía, en los ámbitos comunal y regional, que de forma coordinada se lleven a cabo con los diferentes órdenes de gobierno.

La inclusión de tierra y territorio pudiera apuntar a una claridad legislativa sobre la distinción e importancia que esto conlleva, en cuanto a lo que se reconoce en esta materia en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no obstante, se desdibuja al constreñirlo a lo establecido por el marco jurídico federal sobre la tenencia de la tierra.

El territorio es definido en el Convenio 169 como "la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan de alguna manera", y establece ciertas obligaciones para los gobiernos nacionales, los cuales:

deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios o con ambos; asimismo deberán reconocer y garantizar el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizar las tierras a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Pero también reconoce ciertos derechos para los pueblos indígenas: a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios (Sánchez 1999: 165).

También tienen derecho a ser consultados antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Sobre este mismo punto, se les reconoce el derecho a participar, siempre que sea posible, de los beneficios que reporten la explotación por parte del Estado de los recursos naturales y a recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. Asimismo, no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan, salvo su consentimiento; deberán recibir, en todos los casos en los que haya condiciones, tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo

menos iguales a las que ocupaban anteriormente, y que les permitan resolver sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Deberán respetarse sus modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos indígenas. Por último, la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones (Convenio 169, artículos 13-16).

La reforma indígena aprobada mantiene el predominio del control del Estado sobre ciertos recursos naturales, en particular los del subsuelo y a la vez, no define mecanismos claros de protección para los territorios indígenas. Recordemos que a dos años de que nuestro gobierno asumió el Convenio 169 y de la reforma al artículo 4 constitucional, en la que se reconocía por primera vez la composición pluricultural del país, en 1992 el Poder Legislativo realizó modificaciones medulares al artículo 27 constitucional. Su propósito central fue sentar las bases legales para que las tierras de propiedad social entraran en el mercado y se rigieran por la ley de la oferta y la demanda, asediando un duro golpe a millones de habitantes de comunidades y ejidos en el país. Ahora es legalmente permitido enajenar, rentar o asociarse con empresas mercantiles. El carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable de las tierras es susceptible de modificarse; la asamblea puede decidir aportar sus tierras a una sociedad mercantil, con lo cual se pierde tal protección jurídica. Otra medida importante es la opción de cambiar de régimen de propiedad, esto es, adquirir dominio pleno en tierras de propiedad social. A pesar de que el nuevo marco jurídico agrario indica que "la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas" y el artículo 106 de la Ley Agraria señala que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional",¹¹ tal protección se quedó en el plano declarativo al no formularse ninguna legislación reglamentaria, por lo que hasta nuestros días existe ese vacío jurídico que establezca mecanismos claros de protección de las tierras de los pueblos indígenas (Ventura 2010).

11. Nueva legislación agraria (1993).

La Ley de Derechos y Cultura Indígena suprimió de manera explícita los conceptos de *tierra* y *territorio*, los cuales fueron sustituidos por el término de "lugares". Ello implica el desconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión, y se reduce el derecho de control colectivo a sólo derecho de preferencia, negando su pertenencia territorial, su derecho a la territorialidad y a las facultades sobre sus territorios. Sólo se les confiere como derecho la conservación del hábitat, cuando éste constituye una obligación social de todos los mexicanos. Por tanto, no se garantiza la integridad de los territorios indígenas ni se les otorga el uso y control colectivo de los recursos naturales en ellos contenidos. En palabras del antropólogo Jorge Alonso: "se despoja a los pueblos indios del espacio físico para el ejercicio de su autonomía" (2002: 8). En efecto, a los pueblos indígenas no les basta con el reconocimiento de la propiedad de la tierra, es necesaria una garantía jurídica de protección de sus territorios; sólo de esta manera podrán proteger su cultura y su futuro como pueblos.

En suma, consideramos que sin territorio no existe jurisdicción dónde ejercer los derechos autonómicos, prácticamente quedan nulificados los derechos que se les pretende reconocer, convirtiéndolos en letra muerta, por muy avanzados que puedan declararse. Si no se les respeta la propiedad y posesión de los recursos naturales contenidos, y su derecho al control y aprovechamiento en su beneficio, así como la asignación de recursos para que puedan impulsar proyectos de desarrollo integral en distintas escalas, se está condenando a los pueblos y comunidades indígenas al desarraigo y a la pobreza, generando las condiciones económicas y sociales ideales donde el crimen organizado ha encontrado su lugar.

LA JUSTICIA

El tema de la justicia fue incluido de dos maneras en la reforma, una que podríamos ubicar dentro del derecho a tener un derecho propio y otra de acceso a la justicia del Estado. De hecho, así quedaron establecidas en la fracción VI y VII del artículo 3.

La primera de estas dos fracciones estableció que los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán tendrían derecho para aplicar sus sistemas

normativos en la regulación y resolución de sus conflictos en su jurisdicción interna, siempre y cuando se respeten los derechos humanos desde una perspectiva intercultural. Esta fracción podría ser una forma de corregir los errores cometidos por los legisladores michoacanos en 2007, cuando en el contexto de una reforma judicial general desaparecieron los juzgados de tenencia y crearon en su lugar la figura de los jueces comunales (Aragón 2014), que en muchas comunidades son las autoridades que tradicionalmente están encargadas de impartir justicia indígena en el nivel comunitario.

En este sentido, la fracción VI del artículo 3 también parecía regresar autonomía a la comunidades indígenas en el tema de justicia; no obstante, esto no es así puesto que con la invención de los juzgados comunales, las comunidades perdieron cualquier tipo de control y poder sobre la instancia de justicia recién oficializada, que quedó en manos exclusivamente del Consejo del Poder Judicial de Michoacán (Aragón 2013: 262-374). En la práctica, esta facultad permanece como letra muerta dado que no hubo ninguna repercusión legislativa como la que tendría que realizarse a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. Tampoco se alteró el régimen de los juzgados comunales ni se reincorporaron en la legislación los juzgados de tenencia.

La ineficacia de esta norma también se demostró cuando en 2013 el Consejo del Poder Judicial de Michoacán —a pesar de esta fracción VI, del artículo 2 constitucional de 2001 y de los tratados internacionales en la materia— giró instrucciones a sus jueces menores para que pasaran a varias tenencias, especialmente aquellas ubicadas en las regiones purhépechas, para que recogieran los sellos que son usados por los jueces de tenencia en los asuntos comunales que continuaban atendiendo, a pesar de su desaparición contemplada en la Ley de Justicia Comunal aprobada en 2005. La visita de los jueces menores vino acompañada de la amenaza a estos jueces de tenencia pues en el caso de que se negaran a entregarlos, se podría proceder penalmente contra ellos.

Esta acción ha motivado la organización de distintas autoridades de las comunidades purhépechas que han comenzado a buscar el respeto y reconocimiento de los jueces de tenencia por distintas vías. Una de ellas ha consistido en gestionar encuentros con el Poder Judicial de Michoacán para sensibilizarlos y así lograr que se restituya la figura del juez de tenencia. No obstante, este proceso se encuentra en curso, no porque la autoridad

judicial haya actuado en apego a la constitución, sino por la movilización de las comunidades purhépechas. Está aún por verse cómo se resuelve este conflicto por las distintas vías que han abierto las comunidades.

El segundo tema planteado en la reforma es el del acceso a la justicia del Estado. Ésta es quizás la cuestión más vieja de las reformas indígenas en México; desde la reforma al artículo 4 constitucional de 1992 se introdujeron disposiciones que a la postre desembocaron en cambios a los códigos penales y de procedimientos penales.

La fracción VII del artículo tercero no hizo más que tratar de profundizar en el tema, disponiendo cuestiones como que la impartición de justicia para los pueblos indígenas sería en su propia lengua, que a lo largo del procedimiento judicial se considerarían sus especificidades culturales y que serían asistidos por defensores y traductores con conocimiento de sus culturas y lenguas.

La inclusión de todos estos elementos en el tema del acceso de los pueblos indígenas a la justicia del Estado puede considerarse de avanzada. Desafortunadamente, la práctica nuevamente contradice a la norma jurídica, que en el mejor de los casos se termina convirtiendo en un catálogo de buenos deseos, pero muy lejos de ser realizado.

El problema para instrumentar todas estas medidas supera por mucho la agenda del reconocimiento de derechos a los pueblos y comunidades indígenas y se engancha más bien en los problemas estructurales para acceder plenamente a la justicia estatal. La muestra más radical de la crisis del aparato de justicia estatal en Michoacán es la emergencia de la gran cantidad de grupos de autodefensa y policías comunitarias. Éste es el síntoma de que la justicia del estado no es capaz de garantizar un mínimo de seguridad a su población, mucho menos cumplir con todas las prerrogativas enunciadas en la fracción VII del artículo 3 constitucional.

En varias comunidades indígenas del estado han surgido, incluso desde antes de que se aprobara la reforma constitucional, policías y rondas comunitarias que evidencian no sólo la precariedad en el acceso a la justicia del Estado, sino que cuestionan precisamente a la misma justicia. El reconocimiento, la regulación o no regulación de estos cuerpos de seguridad comunitaria, en todo caso, sigue siendo un aspecto que ni la fracción VI y VII parecen haber contemplado, mucho menos resuelto.

LA CONSULTA

El derecho a la consulta se ha convertido en un tema central en la agenda de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre todo a partir del incremento de los megaproyectos que se están realizando en territorios indígenas.

En la fracción V de la ley indígena en Michoacán se reconoció el derecho a la consulta para temas de proyectos de desarrollo y para asuntos legislativos. Hasta aquí podríamos concluir que se dieron varios pasos adelante en la materia; sin embargo, desde el mismo proceso de elaboración de la reforma se violentó el derecho que pretendía reconocer, poniendo en entredicho, desde el inicio, la validez de la reforma en su conjunto.

Desde la construcción de la propuesta de la iniciativa por el equipo de la SPI, así como la organización de los foros realizados, fueron bastante irregulares tanto en asistencia como en continuidad. El caso de las comunidades nahuas que se negaron a realizar el foro en su región —precisamente porque no les informaron ni consultaron— fue la expresión más acabada de los múltiples problemas que tuvo su formulación desde un inicio. No obstante, éste sólo fue el comienzo del problema, ya que la propuesta fue modificada, primero por el jurídico del gobernador, y después por los diputados y sus asesores, sin que se diera ningún ejercicio de retroalimentación con las comunidades donde se realizaron los foros. El trabajo realizado por la SPI es muy difícil que pueda considerarse una consulta, por lo menos no dentro de los estándares establecido por el derecho internacional de los derechos humanos.

Otro de los inconvenientes de la reforma en el tema de la consulta, es que la lógica habitual de la aprobación de las reformas indígenas en el nivel federal y entidad federativa había sido la violación sistemática de este derecho, en buena medida, por la limitada manera en que se reconoció en el artículo 2 constitucional de 2001. No obstante, como ya lo señalamos al inicio de este capítulo, el contexto jurídico en que se realizó la reforma indígena en Michoacán no puede ser juzgado de la misma manera que la reformas anteriores a la promulgación del artículo 1 de la constitución federal, que obligaba a todas las autoridades, incluyendo al Poder Legislativo, a observar y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos y por ende, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, garantizado tanto en tratados internacionales como en la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Por si fuera poco, este derecho había sido reconocido y aplicado —justamente mediante la invocación al “bloque de constitucionalidad” establecido en la reforma del artículo 1 constitucional— en el juicio que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió favorablemente para la comunidad de Cherán. En efecto, antes de la reforma indígena se había realizado un ejercicio de consulta como parte del proceso de elección por “usos y costumbres” en Cherán (Bárcena y Guerrero 2013: 42-43), que de acuerdo al principio de progresividad de los derechos humanos establecido precisamente en el artículo 1 de la constitución federal, no podía obviarse ni reducirse.

Como señalamos, ninguna de estas condiciones se cumplió, incluso después de que una comisión de comuneros de Cherán se reunió con uno de los diputados para solicitar que no se aprobara la reforma hasta que se consultara con las comunidades. Una vez aprobada la reforma indígena, el congreso del estado tampoco cumplió con la disposición de notificar a las autoridades municipales de Cherán, a efecto de que en su calidad de ayuntamiento se manifestara al respecto. El argumento de los funcionarios del Poder Legislativo consistió en que la actuación no pudo realizarse porque la ronda comunitaria de Cherán no le permitió el acceso a la comunidad. Lo que llama la atención es que el día que aseguran intentaron entregar la notificación fue un domingo, por cierto un día inhábil, pero durante el cual se efectuaron los trabajos de consulta para la elección de sus autoridades municipales de acuerdo a sus usos y costumbres, con presencia de funcionarios electorales; proceso que atestiguaron decenas de medios de comunicación, los cuales pudieron entrar y cubrir la jornada sin ningún problema. De hecho, “la prueba” en la que los funcionarios sustentaron su afirmación fue un documento que levantaron a mano, en el que ellos mismos firman dando fe.

El resultado de este proceso desaseado fue la controversia constitucional que interpuso el municipio de Cherán en contra del Poder Legislativo y del ejecutivo por la aprobación y publicación de una reforma indígena que no fue consultada.¹² Dicho recurso judicial se encuentra todavía abierto en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde ha estado a punto

12. “Interpone Cherán dos recursos legales en contra de la reforma a la ley indígena” en *La Jornada Michoacán*, 5 de mayo 2012, p. 27.

de discutirse dos veces, pero a última hora ha sido retirado del orden del día sin explicación alguna.

El resultado de este litigio emprendido por el municipio de Cherán ante el máximo tribunal del Estado mexicano es una interrogante sin resolver, no sabemos cuál será la interpretación que hagan los ministros sobre el artículo 1 de la constitución federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por el momento, se pueden advertir dos señales contradictorias dentro de la propia Suprema Corte. Por un lado, encontramos lo establecido en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* que emitió la propia Suprema Corte. Ahí la posición de esta instancia parece muy clara al señalar que:

La fracción IX del apartado B del artículo 2º de la Constitución reconoce el derecho a una consulta acotada, misma que en el Derecho de fuente internacional tiene dimensiones más amplias, contenido que hace necesario recurrir al desarrollo que el derecho ha tenido en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos a partir de lo reconocido por el Convenio 169 de la OIT (SCJN 2013: 21).

Del mismo modo, deja en claro que se debe aplicar la consulta en “cualquier caso en que una decisión ‘se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios’. Ello comprende medidas administrativas o legislativas de aplicación general [...]” (SCJN 2013: 22).

Por último, el Protocolo concluye sosteniendo contundentemente que:

El sustento y la perspectiva de este instrumento está dado por la reforma constitucional [al artículo 1º] en materia de derechos humanos [...] El sentido de la reforma constitucional citada no deja lugar a dudas: instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, norman la actuación de la Judicatura. Este Protocolo es un compendio de las normas que en la materia, las y los juzgadores deben hacer valer (SCJN 2013: 65-66).

Pero por otro lado, tenemos la reciente discusión que tuvo lugar en septiembre de 2013, en el pleno de la Suprema Corte respecto a la interpretación del artículo 1 constitucional. El resultado de esa sesión favoreció a los sectores conservadores que lograron imponer un criterio que claramente acota los alcances del dicho artículo y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Este criterio consiste, en pocas palabras, que cuando una norma de derechos humanos garantizada por el derecho internacional tenga un límite expreso en la constitución federal, deberá prevalecer la norma constitucional sobre los tratados internacionales.

Esta interpretación tiene mucha importancia porque el artículo 2 constitucional reconoce el derecho a la consulta para la formulación de los planes de desarrollo nacional ¿Esta enunciación en la constitución federal se puede considerar una limitante a las normas de derecho internacional que garantizan la consulta? Seguramente la resolución que emita la Suprema Corte a propósito de la controversia de Cherán girará en torno a la respuesta que se dé a esa pregunta, a pesar de lo que su propio Protocolo pueda establecer.

COMENTARIOS FINALES

Desde luego que el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas plasmados en un marco jurídico nacional y estatal es una tarea necesaria. Sin embargo, lo que se pretende es que estas reformas respondan al conjunto de sus demandas legítimas. Por lo que, ante la pregunta formulada por el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales durante una sesión con algunos académicos para analizar las resoluciones de la autoridad electoral en el caso de Cherán, sobre si hacía falta incluir algún derecho no contemplado en la entonces propuesta de reforma, volveremos a insistir que siguen faltando los derechos sustanciales, los derechos políticos, territoriales y de justicia.¹³ No se trata de aprobar modificaciones que subsuman

13. Reunión de Comisiones Unidas en el Palacio Legislativo, con integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Cultura Indígena, sus asesores, un representante de la Consejería Jurídica del gobierno del estado y algunos académicos, realizada el 30 de noviembre de 2011, con el propósito de analizar la Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Diario de campo, Carmen Ventura).

estas reivindicaciones, que subviertan su contenido para mediatizar políticamente los procesos políticos indígenas o acotar sus avances en el ejercicio *de facto* de sus derechos, ni tampoco para responder en términos legislativos a un mandato de una instancia electoral federal. La responsabilidad entonces es responder con respeto a la construcción de una relación de inclusión, de equidad y con reconocimiento de su derecho a la diferencia de los pueblos y comunidades indígenas como parte del Estado nación.

De esta manera, el Poder Legislativo local respondió de manera parcial al mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en apego únicamente a lo establecido por la reforma federal, pero no así a lo reconocido por los tratados internacionales, como se ordenó en la propia sentencia ganada por Cherán y por el nuevo marco constitucional mexicano. La reforma en Michoacán tiene un carácter multicultural neoliberal, únicamente se contemplan los derechos que son “tolerados o rentables”, necesarios para hacer avanzar las agendas políticas, como lo advierte Charles Hale (2002). En ese sentido, podemos afirmar que ha habido un giro cultural de esta nueva fase del capitalismo neoliberal. Por su parte, Araceli Burguete, en el estudio sobre las reformas indígenas en América Latina, sostiene que “los reclamos indígenas planteados en gramática autonómica fueron devueltos con políticas escritas en gramática multicultural” (2008: 18). Agregaríamos que incluso el reconocimiento de los derechos culturales como derechos tolerados o permitidos, aunque también con sus restricciones, han sido materia de rentabilidad económica principalmente para los empresarios turísticos, es una muestra de la capacidad del capitalismo de engullir los reclamos al mismo tiempo que obtiene una ganancia económica y política.

Araceli Burguete también señala que, en efecto, la estrategia del gobierno mexicano —y que desde nuestra visión han seguido los gobiernos estatales— ha sido promover políticas de reconocimiento para quitar el “filo transformador” de las reformas del Estado, han servido en los hechos para penetrar de mejor manera en aquellos espacios que permanecían en manos de las comunidades. Las reformas han sido un instrumento jurídico para domesticar la diferencia y despolitizar las luchas autonómicas; de ahí que parezca que se ha llegado al “fin de un ciclo” (Burguete 2008: 23; Gómez 2011: 148). En ese sentido, consideramos que quizás sea tiempo de reforzar la vía *de facto*, que por otro lado ha sido acompañada históricamente por la

movilización del derecho en aquellos aspectos que las comunidades indígenas han considerado importantes para sus objetivos. Los procesos indígenas y sus prácticas también contribuyen a reformular los marcos jurídicos para reconocer lo que ya vienen ejerciendo como derechos. Ésta parece ser la opción que algunas comunidades indígenas comienzan a tomar, la de combinar lo que Magda Gómez llama la justiciabilidad de los instrumentos jurídicos heredados de la etapa del reconocimiento (Gómez 2011: 148-149) y el ejercicio de sus derechos en la práctica, cada una con sus particularidades, errores, aciertos y desafíos, como procesos que responden a sus necesidades y a contextos culturales propios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Jorge (2002), “Zapatismo, globalización y defensa de los derechos y cultura indígena”, mecanoescrito.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (2013), “De la ‘vieja’ a la ‘nueva’ justicia indígena. Transformaciones y continuidades en las justicias indígenas de Michoacán”, tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- (2014), “Construyendo la diversidad jurídica desde el Estado. El proceso de oficialización de las justicias indígenas en Michoacán” en *Relaciones*, núm. 137, pp. 123-155.
- BÁRCENA, Erika e Iran GUERRERO (2013), “México. El caso Cherán” en Shilling Almut y Riccarda Flemmer (comps.), *El derecho a la consulta previa. Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*, Alemania, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), pp. 42-43.
- BURGUETE, Araceli (2008), “Gobernar en la diversidad en tiempos del multiculturalismo en América Latina” en Xóchitl Leyva, Araceli Burguete y Speed Shannon (coords.), *Gobernar (en) la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, Publicaciones Casa Chata/FLACSO/CIESAS, pp. 15-64.

- GÓMEZ, Magdalena (2011), "En busca del sujeto perdido. Los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización" en, Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, México/CIESAS/FLACSO, pp. 129-150.
- DELFIN GUILLAUMEN, Martha (2011), "Los pirindas de Michoacán ¿Inicio de un proceso de etnogénesis?" en *Cuicuilco*, vol. 18, núm. 50, ENAH, pp. 145-158.
- HALE, Charles (2002), "¿Puede ser el multiculturalismo una amenaza? Gobernabilidad, derechos culturales y política de identidad en Guatemala", mecanoescrito.
- SÁNCHEZ, Consuelo (1999), *Los pueblos indígenas. Del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2013), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. México, SCJN.
- VENTURA PATIÑO, María del Carmen (2009), "Crónica de una reforma indígena fallida" en *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 16, núm. 46, UDG-CUSH, pp. 97-134.
- (2010), *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán.

Páginas electrónicas

- H. Congreso de Michoacán de Ocampo, Comisiones de Dictamen en www.congresomich.gob.mx (29 de junio de 2010).
- H. Congreso de Michoacán de Ocampo en www.congresomich.gob.mx (29 de julio de 2012).
- "La Controversia constitucional de Cherán. El derecho a la consulta" en www.purhepecha.com.mx (30 de julio de 2012).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en <http://portal.te.gob.mx> (29 de julio de 2012).

Fuentes hemerográficas

- "Asume Godoy compromiso de impulsar la autonomía de las comunidades indígenas" en *La Jornada Michoacán*, 19 de octubre de 2007 en www.lajornadamichoacan.com.mx (10 de octubre de 2013).
- "Exigen destituir al munícipe de Charapan" en *La Jornada Michoacán*, 30 de mayo de 2013 en <http://www.jornada.unam.mx> (30 de mayo de 2013).
- "Instalaron ayer el Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas del Estado" en *La Jornada Michoacán*, 10 de febrero de 2009 en www.lajornadamichoacan.com.mx (10 de octubre de 2013).
- "Interpone Cherán dos recursos legales en contra de la reforma a la ley indígena" en *La Jornada Michoacán*, 5 de mayo de 2012, p. 27.
- "Rechazo nahua a consulta en Michoacán" en *La Jornada*, 1 de agosto de 2009, p. 27.
- LXXI Legislatura (2011), "Voces plurales unidas por Michoacán" en *Diario de Debates* 2008-2012, sesión núm. 170, martes 13 de diciembre de 2011. Cuarto año de ejercicio fiscal, Morelia, Michoacán, pp. 22-31.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en www.senado.gob.mx (29 de julio de 2012).
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169), de la Organización de Naciones Unidas en www.ilo.org (27 de julio de 2012).
- Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en www.un.org (27 de julio de 2012).
- Iniciativa de Decreto de Reforma indígena presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo (2010).
- Nueva Legislación Agraria* (1993), Procuraduría Agraria, México, DF.

Entrevistas

Entrevista de Carmen Ventura a Samuel Arturo Navarro Sánchez, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, diputado panista, 9 de junio 2011.

Entrevista de Carmen Ventura a José Lucas Ángel, presidente de la Comisión de Cultura Indígena, diputado perredista, agosto de 2010.

ALCANCES JURÍDICOS EN LEGISLACIONES
INDÍGENAS ESTATALES

María del Carmen Ventura Patiño
El Colegio de Michoacán

Como ya se comentó en la introducción de este libro y en varios de los textos que integran este primer apartado, con la reforma al artículo 2 de nuestra constitución federal realizada en 2001 se inició una serie de adecuaciones legales en materia indígena en la mayoría de las entidades federativas del país. Algunos estados fueron pioneros en este proceso legislativo incluso desde antes de la primera reforma, que tuvo lugar en 1992; es el caso de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro. Sin embargo, en los últimos catorce años se ha registrado la mayoría de modificaciones a las constituciones estatales, han sido aprobadas varias legislaciones reglamentarias y se ha avanzado en algunas leyes secundarias, principalmente aquellas que se refieren al municipio, lo electoral, la justicia y la cultura.

A manera de referencia y guía, presentamos a continuación un cuadro comparativo sobre el contenido de las leyes indígenas vigentes de los estados de Oaxaca, San Luis Potosí, Chiapas, Puebla, Veracruz, Guanajuato y Querétaro, mismas que han sido analizadas a detalle en los trabajos previos. Decidimos incluir Michoacán porque, pese a que carece de ley reglamentaria, su reforma constitucional guarda relación con el perfil de las leyes indígenas de las entidades ya señaladas.

Comenzamos con la definición de los sujetos jurídicos y luego centramos la atención en los derechos que consideramos son sustanciales para el pleno reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas: autonomía, derechos políticos, territorio, justicia y consulta. *Grosso modo*, podemos apuntar que existen grandes similitudes entre algunas normativas e incluso encontramos en algunos artículos una copia al pie de letra, lo cual expresa el poco esfuerzo de los legisladores estatales para responder a las particularidades y a los reclamos de los pueblos y comunidades asentados