

monografías

A 100 años de la Constitución en Michoacán, la Universidad Latina de América en coordinación con el Instituto Electoral de Michoacán, con los aportes de los participantes; se pretende analizar e investigar desde una perspectiva crítica y propositiva; los diversos contextos en los cuáles se conformó el Estado de Michoacán en varias ópticas, intentando resolver un planteamiento jurídico con impacto social, económico, cultural y político que dé respuesta a la interrogante sobre si es necesario reformar el texto actual y sus contribuciones al desarrollo de la entidad, su población y sus aportes al País.

Al tratarse de un evento histórico de un fenómeno jurídico como lo es la promulgación de la Constitución local de una entidad que; a través de los tiempos ha contribuido a la nación en sus diversas etapas y evolución; resulta trascendente su contenido al abordar desde un análisis multidisciplinar, sucesos plasmados en el texto; lo cual es de suma importancia para la vida jurídica y académica de Michoacán y la democracia.

La visión que se presenta en cada uno de los trabajos tiende a revisar, dentro del contexto de la interdisciplinariedad, aspectos donde la Historia, la Filosofía, la Sociología, la Ciencia Política y el Derecho, entre otras materias, se eslabona para darnos un panorama comparativo de la realidad histórica frente al presente en Michoacán y sus múltiples problemas, intentando abonar a la construcción e impulso de mejores estándares de vida de la sociedad y su entorno.



978-84-1313-380-5



9 788413 133805

Humberto Urquiza Martínez
José Alfredo Tapia Navarrete
Coordinadores

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MICHOACÁN
A 100 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

monografías
tirant
lo blanch

monografías

ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA



+ ebook
GRATIS

HUMBERTO URQUIZA MARTÍNEZ
JOSÉ ALFREDO TAPIA NAVARRETE
Coordinadores

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MICHOACÁN A 100 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

SU GÉNESIS, RETOS Y PERSPECTIVAS

Prólogo de Armando Alfonzo Jiménez



INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN



UNIVERSIDAD
LATINA
DE AMÉRICA

Copyright © 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© Humberto Urquiza Martínez
José Alfredo Tapia Navarrete (Coords.)
y otros

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Río Tiber 66, Piso 4
Colonia Cuauhtémoc
Delegación Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1313-380-5
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

Este libro se terminó de imprimir en abril de 2019 en Ultradigital Press, S.A. de C.V.
Centeno 195, Col. Valle del Sur, 09819, Ciudad de México.

Índice

Presentación	9
Los Derechos Humanos y los retos constitucionales locales <i>Alma Rosa Bahena Villalobos</i>	15
La Constitución de 1918 y sus deudas pendientes en materia de Derechos Humanos <i>Elvia Higuera Pérez</i>	31
La representación en el Sistema Político Michoacano, a cien años de la Constitución de 1918 en Michoacán..... <i>Humberto Urquiza Martínez</i>	51
Análisis, retos, perspectivas y realidades de la educación en Michoacán al amparo del artículo 139 de la Constitución de 1918..... <i>José Alfredo Tapia Navarrete</i>	69
La participación ciudadana y la construcción del estado virtual a la luz de la Constitución del Estado de Michoacán..... <i>Montserrat Olivos Fuentes</i>	93
Procesos de «reconocimiento jurídico» de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán. A 100 años de la constitución política de 1918... <i>Orlando Aragón Andrade</i> <i>Víctor A. Zertuche Cobos</i>	109
Libertades sociales e individuales de la democracia 3.0. A cien años de la Constitución Política de Michoacán (100 Años para su actualización).... <i>Paola Viridiana López Ávila</i>	127
La Constitución de 1918, forjadora de instituciones: Una revisión constitucional de las elecciones en Michoacán..... <i>Ramón Hernández Reyes</i>	147

Procesos de «reconocimiento jurídico» de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán. A 100 años de la Constitución Política de 1918

Orlando Aragón Andrade
Víctor A. Zertuche Cobos

SUMARIO. I. Introducción. II. Contexto previo a la constitucionalización de los derechos indígenas. III. El paradigma multicultural y la burocracia indígena. IV. La revolución de los derechos indígenas. V. Comentarios finales. VI. Fuentes de consulta

I. INTRODUCCIÓN

El Estado de Michoacán ha seguido un camino paralelo al de la federación en el reconocimiento de los derechos fundamentales. Luego de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, un año después el 5 de febrero de 1918 se promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en aquel momento el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas fue totalmente invisible, este hecho primó durante casi todo el siglo XX, no fue sino hasta en la última década del siglo pasado cuando finalmente en 1992, en el artículo 4° se reconoció por primera vez en la constitución federal de forma afirmativa la existencia de los pueblos indígenas (Aragón, 2007).

A partir de esta reforma a nivel federal, las entidades federativas comenzaron hacer lo propio tanto en las constituciones locales como en leyes secundarias, cuya finalidad según el discurso oficial era profundizar el reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas. En Michoacán, pasaron cinco años desde 1992 para que el congreso local armonizara el texto constitucional para reconocer los derechos de los pueblos indígenas de la entidad.

Con la primera reforma a la Constitución de Michoacán en 1997 en materia indígena, dio inicio de manera particular el proceso de «reconocimiento jurídico» de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán. Por ello, en el marco de la celebración del primer centenario de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo 1918-2018, el presente capítulo tiene como objetivo central analizar los diferentes periodos o etapas que ha caracterizado este proceso.

Dicha política de «reconocimiento jurídico» comúnmente es atribuida de forma casi exclusiva al activismo de las organizaciones indígenas. No obstante, la tendencia de constitucionalizar derechos a los pueblos indios es producto de una combinación más compleja y paradójica de factores económicos, políticos, sociales y culturales que impactaron en México en las tres últimas décadas del siglo XX (Aragón, 2008), por lo tanto, la creación de normas destinadas explícitamente a los pueblos indígenas es producto de un fenómeno ambiguo como lo veremos en seguida.

En ese sentido, proponemos dividir este capítulo en tres apartados, los cuales corresponden a los tres periodos diferentes en que hemos dividido el proceso de «reconocimiento jurídico» de los derechos indígenas. El primero tiene que ver con un contexto previo a la constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas tanto a nivel federal como estatal, el cual se remonta desde la década de 1970, dando lugar a la reforma del artículo 4° de la constitución federal en 1992. El segundo, parte del paradigma multicultural y de la burocracia indígena a partir de la primera reforma a la constitución local de 1997 y que durante las administraciones de los gobiernos perredistas de Lázaro Cárdenas Batel y Leonel Godoy, se creó una nueva burocracia indígena en la entidad, de la mano con dos intentos de nuevas reformas constitucionales en la materia.

Finalmente, el tercer periodo comenzó en 2011, caracterizado sobre todo, por el movimiento de la comunidad purépecha de Cherán. Esta etapa ha sido denominada como la «revolución de los derechos indígenas en Michoacán» (Aragón, 2018), teniendo como peculiaridad desde 2011 hasta la fecha, el desarrollo explosivo de precedentes judiciales e innovaciones legislativas de primer orden de importancia

para los pueblos indígenas, no solamente para Michoacán, sino para todo México.

II. CONTEXTO PREVIO A LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El proceso de constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas no nació de manera espontánea ni de la voluntad de los legisladores y gobiernos en la década de 1990, sino como resultado de un proceso previo influenciado tanto por la globalización (económica y jurídica) como por la movilización local, nacional y continental de los propios pueblos indígenas (Aragón, 2007).

Particularmente en la década de 1970 comenzó a cobrar mayor visibilidad dos fuerzas globales, el neoliberalismo¹ y la difusión de los derechos humanos en tratados internacionales que se referían a los pueblos indígenas del mundo (Aragón, 2015), de las cuales, la segunda fue la que mejor aprovecharon las distintas organizaciones indígenas, particularmente para dos cosas.

Primero, para ir abriendo espacios de discusión sobre la materia en entidades como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y; segundo, para materializar documentos jurídicos tan importantes como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ambos textos legales fueron una punta de lanza que sirvieron a las organizaciones indígenas de América y de México para «abrir» los textos constitucionales que hasta ese momento se habían mantenido herméticos (Anaya, 2005).

¹ Este sistema capitalista comenzó una transformación en el mundo que produjo un cambio en las políticas económicas, formándose así un nuevo conjunto de disposiciones en la materia que fueron imponiéndose, bajo distintos mecanismos, a los Estados semi-periféricos como México. Ocasionalmente fuertes impactos en distintos ámbitos de los Estados nacionales; en el caso particular de México, provocó el abandono de la mayoría de su política social, tales como el campo y la política indigenista hasta ese momento garantizado.

Un tercer factor que también influyó en este contexto, fue el que se derivó de la primera fuerza global, como reacción a los primeros estragos del neoliberalismo adoptado por el Estado mexicano, la crisis en el campo y en las comunidades indígenas, lo que generó malestar y un mayor activismo de las organizaciones campesinas e indígenas en distintas regiones del país y en un nivel considerable en la articulación de los movimientos locales y nacionales que hasta ese momento eran inexistentes en México (Sarmiento, 2008). Dicho factor fue potenciado tanto a nivel nacional como internacional por momentos coyunturales, entre ellos el más importante fue el festejo del V Centenario del «descubrimiento de América» organizado por el gobierno mexicano, contra el cual emergieron múltiples protestas.

Además de estos tres factores en el contexto nacional, particularmente en la provincia de Michoacán también desde la década de 1970, emergieron varias organizaciones indígenas las cuales han tenido una importante participación en la promoción de los derechos indígenas en la entidad, y con ello, se dieron importantes movilizaciones que contribuyeron de alguna manera a la reforma constitucional a nivel federal, pero también sirvieron, como antecedente para la reforma al texto constitucional de Michoacán (Aragón, 2008 y 2015).

Entre los casos más destacados se encuentra la formación de la Unión de Comuneros y Ejidos Emiliano Zapata (UCEZ) en 1979. La UCEZ jugó un papel muy significativo en la defensa de las tierras comunales de la comunidad purépecha de Santa Fe de la Laguna que se habían apropiado los ganaderos de Quiroga. Entre la comunidad y esta organización lograron articular una estrategia de lucha que les permitió enfrentar con éxito a los ganaderos y al propio gobierno del Estado; de tal manera que Santa Fe de la Laguna logró recuperar sus tierras, pero además consiguió revitalizar sus costumbres, el trabajo comunal y sus instituciones de gobierno local (Zárate, 1999).

Otra organización que destacó en Michoacán fue la conformada por un grupo de profesionistas indígenas egresados de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Quienes se preocuparon por plantear demandas e iniciativas de carácter cultural como la organización desde 1983 de la festividad conocida como «el año nuevo purhépecha» (Zárate, 1999). Dicha iniciativa ha perdurado hasta hoy

en día y se ha convertido en uno de los símbolos de unidad más importantes entre los purhépecha del Estado.

Una tercera organización indígena fue Nación Purépecha, la cual surgió de la escisión del Frente Independiente de Comunidades Indígenas de Michoacán en 1993 (Máximo, 2003), esta fue la que con mayor fuerza introdujo a su pliego petitorio el tema del reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas.

La participación de estas organizaciones no se limitó al ámbito meramente estatal, sino también en movimientos más amplios tanto de carácter nacional como internacional, como es el caso de la UCEZ y Nación Purépecha, sobre todo en el momento coyuntural del V centenario del «descubrimiento de América». La UCEZ tuvo participación en el Consejo Indio Permanente y en el Consejo Mundial de Pueblos Indios (Aragón, 2007); por su parte, Nación Purépecha participó en la Convención Nacional Democrática organizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1995, en el Foro Nacional Indígena en 1996, en la conformación del Congreso Nacional Indígena en el mismo año y en impulsar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés (Máximo, 2003).

De esta manera, la combinación de todos estos factores desembocó evidentemente en 1992 en la reforma del artículo 4° de la Constitución federal, en donde se reconoció que México es un país pluricultural, así como unos pocos derechos a los pueblos indígenas a la hora de acceder a la jurisdicción estatal (Aragón, 2007), y por consecuencia, también en la primera reforma a la Constitución de Michoacán en materia indígena como lo veremos a continuación.

III. EL PARADIGMA MULTICULTURAL Y LA BUROCRACIA INDÍGENA

Pasaron cinco años en la entidad para que se reformara el texto de la Constitución local conforme a la constitución federal y con ello, se diera paso al paradigma multicultural en Michoacán cuya diversidad se funda en sus pueblos indígenas. La mayoría de las adecuaciones constitucionales en las entidades federativas, fueron copias del texto federal, pero en Michoacán los artículos «armonizados» quedaron aún más limitados que el propio artículo 4° constitucional.

Los mismos factores que dieron lugar a la reforma del artículo 4° de la Constitución federal, sirvieron como antecedente para la reforma constitucional en Michoacán; sin embargo, los movimientos indígenas que concentraban su fuerza en esta provincia tales como la UCEZ y Nación Purépecha, fueron incapaces de obligar al gobierno del Estado a promulgar una «ley indígena» progresista o por lo menos de la misma envergadura que la federal (Aragón, 2015).

En 1996 el entonces gobernador por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Víctor Manuel Tinoco Rubí, presentó una iniciativa para reconocer algún tipo de derechos a los pueblos indígenas de la entidad². Un año después, el 1 de diciembre de 1997 se aprobó por el congreso local la adición al artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Michoacán, que a la letra señalaba:

La Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias acentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera escrita en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes³.

Además de esta adecuación en la Constitución del Estado, se reformaron al mismo tiempo el Código de Procedimientos Penales⁴ y el Código Penal de Michoacán⁵, con la finalidad de que en los juicios penales a los indígenas se les tomaran en cuenta sus «diferencias culturales» y se obligara al juez a tomar en consideración la pertenencia

² *Iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 1°, 2°, 3°, 44 fracciones XIX-A a la XXXIII; 46 fracciones VII, IX y X; 60 fracciones III a la XXIII; 69, 70, 71 fracciones I, III, V; 72, 73, 74, 75, 82, 92, 96, 108 constitucionales.* Decreto 131, LXVII Legislatura del Estado de Michoacán, Archivo del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 1996, foja 3.

³ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 16 de marzo de 1998.

⁴ Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de agosto de 1998.

⁵ Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo, *Periódico Oficial del Estado*, 3 de agosto de 1998.

étnica al momento de fijar las penas y medidas de seguridad en los delitos cometidos por indígenas (Aragón y Montero, 2008).

Cuatro años después de la reforma al artículo 3° de la Constitución local, el tema indígena regresó a la agenda política de la entidad principalmente por dos acontecimientos, la nueva reforma en materia indígena que se realizó en la Constitución federal en 2001 y la candidatura de Lázaro Cárdenas Batel al gobierno del Estado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y con ello la posibilidad de que el PRI perdiera por primera vez ante un partido de oposición la gubernatura de Michoacán.

Desde la etapa de proselitismo electoral, Cárdenas Batel mostró una actitud en pro de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de ese optimismo y ante una expectativa muy alta sobre la posibilidad de que en la entidad pudiera realizarse una reforma indígena que superara a la reciente reforma al artículo 2° de la Constitución federal, las organizaciones indígenas de la entidad particularmente Nación Purépecha, empezó a trabajar para formular una propuesta de reforma a la Constitución política del Estado. Ya como gobernador, Cárdenas Batel recibió la propuesta de reforma indígena, aunque posteriormente fue desechada para formular una propia desde el Estado.

Los trabajos para preparar la iniciativa de reforma indígena en el gobierno de Cárdenas Batel, tuvieron lugar entre noviembre de 2003 y febrero de 2004, por lo que la propuesta oficial se presentó ante el pleno del congreso local el 14 de octubre de 2004, su recorrido por el recinto legislativo no fue nada sencillo ante las posturas de los dos principales partidos de oposición (PRI-PAN). Además de la falta de respaldo de las organizaciones indígenas, así como el insuficiente número de diputados del PRD para sacar por sí solos dicha reforma, el 13 de enero de 2005 finalmente fue desechada.

Además de este intento de una nueva reforma constitucional en la entidad, al mismo tiempo, el gobierno de Cárdenas Batel, lo que sí logró, fue la creación de una nueva «burocracia indígena» a través de una serie de instituciones como la Coordinación Interinstitucional para la Atención de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Michoacán de Ocampo (CIACPI) del 6 de septiembre de 2002 (Aragón y Montero, 2008); la instalación de un Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas (CCAI); posteriormente se amplió con la creación de

la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (UIIM). El sello distintivo de esta «burocracia indígena», es que fue compuesta por muchos de los líderes de las organizaciones indígenas, principalmente de Nación Purépecha y de Nación Purépecha Zapatista (Jasso, 2009 y Ventura, 2010).

Por otro lado, pero fuera de la agenda de los derechos indígenas propiamente, sí hubo una reforma constitucional en el sexenio de Cárdenas Batel que se realizó en 2005, destinada sobre todo a modificar integralmente al poder judicial local, en ella abarcó una de las demandas más importantes de las luchas indígenas en México y en Michoacán: el reconocimiento de las justicias o sistemas normativos de los pueblos indígenas.

En este caso se hizo latente de nuevo los factores de la globalización que señalamos en el primer apartado. En efecto, fue en este punto donde convergió y se ha cruzado paradójicamente algunas de las demandas de los movimientos indígenas por el reconocimiento de derechos y acceso a la justicia para los pueblos indígenas con los imperativos y propuestas que venía dictando la agenda del proceso global de la reforma judicial (Aragón, 2010, 2015).

La instalación de los centros de mediación, así como los juzgados indígenas en México ha sido impulsada desde una lógica auxiliar de la justicia estatal, es decir, no se ha pretendido reconocer otras formas de concebir el derecho, sino más bien la instrumentalización de sus sistemas normativos para resolver los problemas de la justicia estatal. De esa manera, los primeros juzgados indígenas en México, los de Quintana Roo (1997), fueron acompañados en cuestiones de días por un centro de mediación (Buenrostro, 2009). En otras entidades federativas como Campeche, Chiapas, Puebla, etcétera, también se instalaron figuras judiciales análogas a los juzgados indígenas, cuya supuesta finalidad era aplicar los sistemas normativos de los pueblos indígenas.

Bajo esta lógica, el 13 de diciembre de 2005 el congreso local aprobó la reforma a la Constitución estatal modificando una serie de artículos, entre ellos el 67, 90 y 91 establecieron la figura de los juzgados de justicia comunal, como un nuevo órgano del Poder Judicial del Estado⁶.

⁶ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, Reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de mayo de 2006.

Particularmente, el artículo 67 quedó de la siguiente manera: «Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Concejo del Poder Judicial, en los juzgados de primera instancia, menores y comunales». Si bien, el texto no dice explícitamente que los juzgados comunales están destinados a los pueblos indígenas, pero oficialmente se difundieron como aparatos que buscaban reconocer las justicias indígenas de las comunidades de Michoacán, además de que en las legislaciones secundarias sí quedó establecido.

A esta reforma constitucional le siguieron la promulgación de dos leyes secundarias, la Ley Orgánica del Poder Judicial del 15 de febrero de 2007 en donde se dedicó un apartado completo para normar el funcionamiento de los juzgados comunales, así como la Ley de Justicia Comunal del 8 de mayo de 2007 que fue dedicada exclusivamente para regular este órgano judicial, ambas leyes terminaron dando forma a los juzgados comunales.

Un hecho que resulta sintomático ante esta reforma, es que ninguna organización indígena impugnó judicialmente estas disposiciones legales, lo que demuestra un periodo de reflujo por el que atravesaban los movimientos indígenas en Michoacán, ya sea por desarticulación o bien por cooptación del nuevo gobierno perredista. De esta manera, el 23 de agosto de 2007 se instaló el primer juzgado comunal en la ciudad de Coahuayana, en la región nahua de la costa michoacana. Una semana después se abrió el juzgado comunal de la región purépecha en la ciudad de Uruapan, la segunda más grande de Michoacán.

Por lo que respecta a la administración del también perredista Leonel Godoy que inició en 2008, las primeras acciones de su gobierno se centraron en acrecentar aún más la «burocracia indígena», así surgió la Secretaría de Pueblos Indígenas (SPI), la cual se integró en su mayoría por líderes de las organizaciones indígenas, desarticulando de esa manera casi por completo el movimiento indígena que había emergido desde la década de los setentas; también se formó un Concejo Consultivo de Autoridades Indígenas (CCAI), que en teoría trabajaría de forma coordinada con la SPI, pero fue sólo un aparato ornamental dentro de la estructura burocrática del gobierno del Estado (Aragón, 2015).

Tampoco estuvo ausente un nuevo intento de reforma constitucional, misma que fue anunciada con «bombo y platillo», para realizar, ahora sí, una reforma en el texto constitucional local en materia de

derechos indígenas. El compromiso de Leonel Godoy fue sacarla en los primeros 100 días de su gobierno, por lo que desde abril de 2008 se iniciaron los «foros de consulta» en las comunidades indígenas. Sin embargo, al poco tiempo estos foros fueron suspendidos con la justificación de que era necesario «reestructurarlos». En agosto de ese mismo año se proyectó reactivarlos; no obstante, nuevamente la iniciativa fue suspendida.

Mientras los foros no se realizaban, un grupo de asesores de la SPI comenzó junto con otros funcionarios de la Secretaría de Cultura, de la Secretaría de Gobierno y por lo menos tres invitados externos (Celerino Felipe Cruz, Amparo Gutiérrez y Orlando Aragón Andrade) a formular un borrador de reforma constitucional que se suponía estaría sujeto a lo que los foros de consulta arrojaran; posteriormente se sumó la Consejería Jurídica del gobierno del Estado a este «grupo de trabajo».

Finalmente, en conjunto con la Secretaría de Gobierno, la Coordinación de Asesores del Gobernador, la Consejería Jurídica y la SPI se organizaron otros 8 foros para los meses de julio y agosto de 2009 en distintas comunidades, también con grandes problemas para su organización. En el discurso oficial la realización de estos eventos era para consultar a las comunidades indígenas el contenido de la reforma; sin embargo, sólo se simuló una consulta y se buscó legitimar una propuesta de reforma que las dependencias de gobierno ya no estuvieron dispuestas a modificar. De esta manera se dio por concluido el proceso de «consulta» y formulación de la propuesta de reforma constitucional.

Muy diluida en planteamientos de fondo y con muchos contratiempos, el gobernador presentó al congreso local la iniciativa de reforma; ahí una vez más fue «revisada» y «adecuada» principalmente por la Comisión de Asuntos Indígenas y sus asesores. El tránsito de la reforma fue nuevamente muy complicado en el congreso, por lo que duró muchos meses congelada y sin perspectiva de ser aprobada, aunque como lo explicaremos en seguida, se aprobó de último momento ante un acontecimiento que no estaba todavía presente en este periodo en el panorama político-jurídico.

IV. LA REVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

Este periodo comenzó a partir de una lucha local que ocurrió en 2011 en el corazón de la meseta purépecha, el 15 de abril en la comunidad indígena de San Francisco Cherán, se produjo un levantamiento encabezado por las mujeres contra los talamontes y los integrantes del crimen organizado que durante varios años habían sitiado a la comunidad y saqueado sus bosques, sin que las autoridades de los tres niveles de gobierno garantizaran un mínimo de seguridad a los comuneros (Aragón, 2015). Así inicio el movimiento «por la seguridad, la defensa del bosque y la reconstitución del territorio» de Cherán.

Este levantamiento generó un proceso muy fuerte de organización comunitaria, lo que derivó en el desconocimiento del gobierno municipal y el desarme de la policía municipal, así como un nuevo consenso político fundado en dos pilares centrales: no más partidos políticos y no más policía en Cherán, sí a un gobierno municipal basado en los «usos y costumbres» y sí a la ronda comunitaria (Aragón, 2018). Este consenso cobró un interés mayor porque se empató con el proceso electoral de la entidad de noviembre de 2011 para renovar al gobernador del Estado, los presidentes municipales y diputados locales.

Ante esta coyuntura los comuneros de Cherán decidieron que no participarían en el proceso electoral y comenzaron a reivindicar su derecho a nombrar sus autoridades conforme a su sistema normativo denominado «usos y costumbres». Sin embargo, esta petición se enfrentó a un panorama jurídico contradictorio, por un lado, la Constitución federal y los tratados internacionales en la materia les daban la razón en su pretensión, pero por el otro lado la Constitución local y la legislación electoral no contemplaban estos derechos.

A pesar de este panorama la comunidad decidió seguir su camino por esta vía político-jurídica, solicitando al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) en agosto de 2011 que la próxima elección de autoridades municipales la realizara mediante sus «usos y costumbres». En septiembre del mismo año el IEM dio respuesta a la comunidad, con el argumento de que era un órgano de legalidad y no de constitucionalidad y que por lo tanto, carecía de atribuciones para organizar la elección por «usos y costumbres» en Cherán.

Contra la respuesta del IEM la comunidad decidió judicializar dicho derecho, interponiendo un Juicio para la Protección de los Derechos

Político-Electorales del Ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El escrito de demanda se basó principalmente en la reciente reforma en materia de derechos humanos del artículo 1° de la Constitución federal de junio de 2011, el 2° constitucional, en los tratados internacionales, así como en la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Aragón, 2015).

El 2 de noviembre de 2011 la Sala Superior del TEPJF resolvió en definitiva el JDC interpuesto por Cherán y en una histórica resolución reconoció el derecho de la comunidad para elegir a sus autoridades por «usos y costumbres», pero además, y este es el logro más importante de este caso, reconoció, tal como la comunidad lo había solicitado en su recurso, por primera vez en la historia del país el principio de pluralismo político mediante el cual no sólo el procedimiento de elección sería por «usos y costumbres», sino que las propias autoridades municipales a elegir podrían definirse por «usos y costumbres».

Dentro del proceso de ejecución de la sentencia, el 13 de diciembre de 2011 una comisión de comuneros acudió al congreso para tratar de entablar un contacto con los diputados para atender los pasos siguientes de la resolución del TEPJF. Ahí se encontraron con la sorpresa de que ese día se votaría la reforma constitucional en materia indígena, la cual había caído en la «congeladora» desde el 2009 tras el intento de Leonel Godoy por reformar la Constitución del Estado en materia indígena y que repentinamente fue resucitada al poco tiempo que la Sala Superior emitió la sentencia a favor de Cherán. Pese al desacuerdo de los comuneros, los diputados decidieron sacarla adelante y aprobarla ese mismo día.

Esta segunda reforma constitucional en la entidad, tuvo lugar luego de que la sentencia del TEPJF, vinculó al congreso del Estado de Michoacán para que legislara y armonizara la Constitución local conforme a lo dispuesto en el marco Constitucional federal, la Sala Superior advirtió que el congreso local había sido omiso por más de diez años en su responsabilidad de armonizar el texto constitucional, tal como lo disponían los artículos transitorios de la reforma al artículo 2° de la constitución federal. De forma inédita en Michoacán un tribunal ordenó al poder legislativo local legislar ante su inactividad y pasividad.

Casualmente en pocos días los diputados de todas las fracciones políticas se pusieron de acuerdo para reformar el artículo 3° de la

Constitución de Michoacán. Sin embargo, el texto de esta reforma prácticamente no representaba ningún avance sustancial, se trató a lo sumo de una enmienda que intentaba armonizarse con el artículo 2° de la Constitución federal e ignoraba casi todo el avance logrado en la resolución del TEPJF sobre la comunidad de Cherán en cuanto a los derechos vinculados a la libre determinación, puesto que nada se contempló sobre la posibilidad de que se pudieran realizar elecciones municipales por «usos y costumbres», y mucho menos establecer una nueva configuración del gobierno municipal.

Esta reforma además de acotar lo más posible los recientes derechos de los pueblos indígenas conquistados judicialmente, violentó el derecho a la consulta previa, libre e informada, incluso desde el proceso de formulación de la iniciativa por las dependencias estatales en 2009, pero sobre todo, por no consultar a Cherán luego del precedente judicial del TEPJF.

Después de aprobarse dicha reforma el 13 de diciembre de 2011, fue publicada el 16 de marzo de 2012, para ese entonces, desde el 22 de enero del mismo año se había instalado el primer Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, por lo que a partir de ese momento, tuvo lugar otro proceso dentro de esta revolución de los derechos indígenas, mismo que derivó en el segundo precedente judicial de gran trascendencia en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Cherán a través del Concejo Mayor de Gobierno Comunal, impugnó esta reforma constitucional en mayo de 2012 mediante un Juicio de Controversia Constitucional (JCC) ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), este recurso tenía como objetivo revertir dicha reforma e intentar forzar una consulta a las comunidades para aprobar un nuevo texto constitucional que incluyera la conquista recién lograda por Cherán en la Sala Superior del TEPJF.

Uno de los elementos centrales de este litigio fue convertir la demanda de Cherán por violación a su derecho humano a la consulta, en un conflicto por competencias y atribuciones con el Poder Legislativo y Ejecutivo de Michoacán (Aragón, 2018). En donde Cherán como municipio con un gobierno indígena, sus atribuciones, derechos y obligaciones en tanto autoridad municipal y comunidad indígena no podían disociarse y por tal motivo, la SCJN debía considerar el

derecho a la consulta como una atribución más de la autoridad municipal de Cherán frente al congreso y el gobernador de Michoacán.

Dos años después, en mayo de 2014 la SCJN resolvió el JCC bajo el expediente 32/2012, entre los puntos resolutivos, la corte reconoció al Concejo Mayor de Gobierno Comunal con el mismo nivel jurídico que el de cualquier otro ayuntamiento de México, esta fue la primera vez en la historia que la SCJN se refirió a un municipio como indígena; concluyó que el congreso de Michoacán y el gobernador habían vulnerado una atribución al gobierno municipal de Cherán al no consultarles la reforma constitucional, y; determinaron que la sentencia favorable para Cherán, solamente tendría efectos particulares.

Esta resolución de la SCJN es histórica para los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de México, pues implicó el primer precedente judicial en México y quizás en América Latina, en el que una comunidad indígena logró echar abajo una reforma constitucional por la violación del derecho a la consulta; pero también, es cierto que sus efectos jurídicos concretos fueron muy limitados, puesto que aunque se consiguió anular para Cherán la reforma constitucional, no dispuso de ninguna medida que tendiera a resarcir el daño sufrido por la violación de ese derecho.

Sin embargo, las consecuencias políticas y jurídicas de este activismo judicial con los dos litigios de la comunidad de Cherán no se limitaron a ese ámbito, puesto que ambas victorias se tradujeron en transformaciones legislativas que hasta ese momento la normatividad estatal destinada a los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán era anacrónica.

En junio de 2014, luego de la sentencia de la SCJN, nuevamente el artículo 3° de la Constitución de Michoacán fue reformado, esta vez para incluir el derecho de los pueblos y comunidades a contar con gobiernos municipales regidos por «usos y costumbres». Casi al mismo tiempo, también se logró que se reconociera y regulara mínimamente las elecciones municipales por el sistema de «usos y costumbres» en el artículo 330 del nuevo código electoral de Michoacán.

Estas dos últimas adecuaciones, no fueron producto de un mandato explícito de la sentencia de la SCJN, sino de una nueva movilización política y jurídica de Cherán ahora en el campo del congreso de Michoacán, posicionando la versión de que éste estaba obligado a realizar una nueva reforma constitucional y consultar a la comuni-

dad de Cherán (Aragón, 2018). Con lo anterior, Cherán encontró una nueva carta político-jurídica, convirtiéndose en el principal recurso para lograr su objetivo de reformar la constitución local y el código electoral para dar certeza al reconocimiento judicial logrado en 2011.

Finalmente, un año después en septiembre de 2015 en el congreso local, se logró conseguir bajo la misma estrategia, un nuevo avance en los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán. Se trata de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, que incluía un apartado sobre la «consulta ciudadana a poblaciones indígenas», ante la posibilidad de que Cherán impugnara esta ley en su conjunto por no haberla sometido a consulta, los diputados ofrecieron a los representantes de Cherán que reescribieran los artículos 73, 74, 75 y 76 correspondientes al derecho a la consulta. En ese rediseño, Cherán incluyó no sólo los estándares más altos de este derecho, sino que incluso trascendió varios de ellos, por ejemplo, en Michoacán la consulta, gracias a esta ley, tiene efectos vinculantes.

V. COMENTARIOS FINALES

Como se puede apreciar en estos tres procesos de reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán, sobre todo a partir del periodo de la revolución jurídica de los derechos indígenas con el movimiento de Cherán, se logró transformar radicalmente la precaria condición jurídica de los pueblos indígenas de la entidad. A partir del primer juicio ante el TEPJF en 2011 que interpuso la comunidad de Cherán, consiguió hacer una reformulación del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, contenido hasta ese momento como una enunciación abstracta en el artículo 2° de la constitución federal y en el convenio 169 de la OIT.

Así, desde 2011 y en tan solo seis años se han producido dos reformas constitucionales en la materia, dos adecuaciones en legislaciones secundarias que colocan a Michoacán a la vanguardia en algunos de estos derechos y dos de los precedentes judiciales más significativos en relación al derecho a la libre determinación en todo México. Si bien es cierto, esta nueva etapa no deja de ser frágil, se ha convertido en una de las más avanzadas en el contexto nacional y latinoamericano. Se trata de un periodo que no ha concluido, se mantiene abierto y tiene el potencial políti-

co para consolidarse en una etapa de avances jurídicos para los pueblos y comunidades indígenas de México posterior a la era del reconocimiento jurídico vía legislativa que dominó en el segundo periodo.

El segundo periodo de este proceso en Michoacán, a pesar de las importantes movilizaciones que protagonizaron las organizaciones indígenas en las tres últimas décadas del siglo XX, se destacó por ser una de las entidades federativas con una legislación en derechos de los pueblos indígenas más retrograda (Ventura, 2010; Aragón y Montero, 2008). De la misma manera continuó durante la primera década de este siglo, con un marco constitucional previo al del artículo 2° de la carta magna federal y con apenas una ley secundaria sobre la materia.

Todas las reformas constitucionales más los intentos de nuevas reformas a la constitución local desde 1997 en materia indígena, han estado marcados principalmente por dos sellos de identificación oficial. El primero, por la violación del derecho a la consulta previa, libre e informada, al cual Michoacán estaba obligado por las disposiciones que se había comprometido a cumplir cuando la federación ratificó en 1991 el Convenio 169 de la OIT, desde entonces se instaló la lógica excluyente, discriminatoria y paternalista en que el Estado michoacano ha venido operando en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la constitución estatal. El segundo, tiene que ver con el ejercicio bastante limitado de reconocimiento jurídico de los derechos indígenas en cada proyecto de iniciativa de reforma.

Por lo que a 100 años de la Constitución Política de Michoacán, sigue habiendo una enorme deuda con los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, a pesar de los avances significativos que se han logrado a partir del tercer periodo, queda pendiente una reforma constitucional amplia que armonice la nueva realidad en la que están transitando hoy los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- Anaya, James, 2005, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta/Universidad Internacional de Andalucía.
- Aragón Andrade, Orlando, 2007, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4° constitucional de 1992*, Morelia, UMSNH.

- Aragón Andrade, Orlando y Gladys Montero Tapia, 2008, «Los pueblos indígenas ante la constitución de Michoacán» en Orlando Aragón Andrade (Coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, pp. 205-220.
- Aragón Andrade, Orlando, 2010, «Pluralismo jurídico en los juzgados comunales de Michoacán. Una propuesta teórica para su estudio» en *Pueblos y fronteras*, núm. 9, pp. 155-179.
- Aragón Andrade, Orlando, 2015, «Sistemas normativos y procuración de justicia», en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Michoacán*, Programa Universitario México Nación Multicultural-UNAM, SAIGM, México.
- Aragón Andrade, O., 2018. *Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán. Una lectura desde la lucha político-jurídica de Cherán. Alteridades*, [en prensa].
- Buenrostro Alba, Manuel, 2009, «Justicia indígena en Quintana Roo», en: Diego Iturralde (Coord.) *Estado, efectos y perspectivas de la instrumentación de acciones institucionales para garantizar el ejercicio del derecho a la justicia indígena en México*, Diagnostico para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México.
- Jasso Martínez, Ivy Jacaranda, 2008, «Perspectiva histórica del movimiento indígena en Michoacán (1970-2006)», en Orlando Aragón Andrade (Coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Morelia, UMSNH, pp. 181-203.
- Máximo Cortés, Raúl, 2003, «Orígenes y proyecto de Nación P' urhépecha», en Carlos Paredes Martínez y Marta Terán (Coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, Tomo II, México, COLMICH/CIESAS/UMSNH/INAH, pp. 581-589.
- Ventura Patiño, María del Carmen (2010) *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Zárate Hernández, José Eduardo, 1999, «La reconstrucción de la Nación Purhépecha y el proceso de autonomía en Michoacán, México» en Willem Assies, Gemma van der Haar, André Hoekema (Eds.), *El reto de la diversidad*, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 245-267.
- Documentos
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo*, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 27 de enero de 2009.
- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo*, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 16 de marzo de 1998.

Decreto de creación de la Coordinación Interinstitucional para la Atención de los Pueblos y Comunidades Indígena de Michoacán, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 9 de septiembre 2002.

Documento de trabajo de la Secretaría de Pueblos Indígenas de gobierno de Michoacán, 20 de agosto de 2008, documento fotocopiado.

Iniciativa de decreto que reforma diversos artículos constitucionales en materia de derechos indígenas, 13 de diciembre de 2011, documento fotocopiado.

Iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 1°, 2°, 3°, 44 fracciones XIX-A a la XXXIII; 46 fracciones VII, IX y X; 60 fracciones III a la XXIII; 69,70,71, fracciones I, III, V; 72, 73, 74, 75, 82, 92, 96, 108 constitucionales, Decreto 131, LXVII Legislatura, Archivo del Congreso del Estado de Michoacán, foja 3.

Propuesta de ley sobre derechos de los pueblos originarios del Estado de Michoacán de Ocampo, Organización Nación P' urhépecha, 2002, documento fotocopiado.

Propuesta de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena, LXIX Legislatura, Archivo del Congreso del Estado Michoacán.

Reformas a la constitución política del Estado, Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, 23 de marzo de 2006.

Reformas a la constitución política del Estado, Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, 16 de marzo de 2012.

Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC 9167/2011, 2 de noviembre de 2011.

Resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el Juicio de Controversia Constitucional JCC-32-2012, mayo de 2014.