

DERECHO INDÍGENA: CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho a la consulta indígena*. III. *El derecho a la participación ciudadana indígena*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho indígena es el conjunto de concepciones y prácticas consuetudinarias, orales, que organizan la vida interna de los pueblos originarios, es decir, aquellos que padecieron un proceso de conquista, cuya existencia es anterior a la del Estado mexicano surgido en el siglo XIX, y conservan, parcial o totalmente, sus instituciones políticas, sociales, jurídicas y culturales.¹

La Constitución federal reconoce en su artículo segundo a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas como fuentes del derecho positivo mexicano, y a los tribunales indígenas como órganos del Poder Judicial mexicano.²

Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas de México son individuales y colectivos. Los derechos individuales corresponden a los derechos humanos reconocidos a todo mexicano, considerando su especificidad cultural para ejercerlos respetando, sobre todo, su libertad de expresión, reunión y manifestación, en sus propios idiomas, como lo establece la parte dogmática de la Constitución (artículos 1o. a 29). Los derechos colectivos

* La primera versión de este trabajo se expuso en el *Seminario de Colecciones Jurídicas*, organizado por la Corte Suprema de Chile, el 17 de noviembre de 2014.

¹ González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2880>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Artículo 2", <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/2.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

corresponden al libre ejercicio de la autonomía política de los pueblos indígenas para decidir su desarrollo humano, sustentable, social, económico, jurídico y cultural, que son reconocidos en el artículo segundo de la Constitución.³

El derecho al derecho de los pueblos indígenas: el derecho a su *juris dictio*, a decir su derecho, en este caso, oral, consuetudinario, en general, como los derechos individuales y colectivos de las personas y los grupos o comunidades, tienen su fundamento también en la norma internacional establecida en el Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo, en vigor desde 1992.⁴

El derecho a la consulta, en particular a los pueblos indígenas, está reconocido en el apartado “B” del artículo segundo de la Constitución federal donde se establece la obligación del Estado de consultarlos, por ser entidades de interés público, en el diseño, aprobación y aplicación de las políticas públicas relacionadas con su desarrollo (derecho que es la aplicación del Convenio 169, donde se establece como obligación a todos los que lo aprueban. Este derecho también está reconocido en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).⁵ Este punto lo abordaremos en la primera parte de este trabajo.

Por otra parte, el derecho a la participación ciudadana o política de los indígenas para elegir a sus representantes y tomar decisiones públicas está reconocido a título individual, como todo ciudadano mexicano, para ser ejercido dentro y fuera de sus comunidades; y también a título colectivo como entidades de derecho público para formar parte de los órganos del poder político del Estado mexicano, como municipios autónomos (artículo segundo, apartado “A”). Este punto lo desarrollaremos en la segunda parte de este trabajo.

II. EL DERECHO A LA CONSULTA INDÍGENA

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas surgió en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1989, desde 1992 es obli-

³ *Idem.*

⁴ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO, consulta de 11 de noviembre de 2014.

⁵ Organización de Naciones Unidas, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf, consulta de 11 de noviembre de 2014.

gatorio en México,⁶ se reconoció constitucionalmente en el artículo segundo desde 2001 y consta también en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas aprobado en la Asamblea General de 2007. Consiste en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a formar parte de las decisiones de Estado relacionadas con el diseño, aprobación y aplicación de políticas públicas sobre su desarrollo.⁷

Los derechos a la tierra y sus recursos naturales han sido los principales a considerar como objeto de consulta debido al acoso de intereses empresariales nacionales e internacionales. Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo considera que para garantizar su “desarrollo”, la consulta debe abarcar a todos los derechos reconocidos (territoriales, sociales, culturales, políticos, jurisdiccionales...)⁸

Para garantizar el efectivo derecho a la consulta se debe garantizar, primero, el derecho a la identidad indígena de los que forman parte de los pueblos, a través de la expedición de un documento oficial donde se haga constar su origen étnico. En México no se prohíbe expresamente que en las actas de nacimiento se haga constar el origen indígena de las personas, por lo cual en el estado de Chihuahua ya se elaboró la primera acta de nacimiento en rarámuri,⁹ y existe apoyo de las comunidades para que ello se haga a nivel nacional (excepto algunas voces de no indígenas por considerarlo discriminatorio). Creo que también se debe hacer constar el origen étnico en la Cédula de Identidad Ciudadana (para adultos) y Personal (para menores), cuya expedición está aprobada,¹⁰ y así los derechos indígenas sean garantizados

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/discotrados/busquedaavanzada.php>, consulta de 29 de enero de 2015.

⁷ Dos caras de la misma moneda, obligación estatal y derecho de los pueblos: “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional”, <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional>, consulta de 11 de noviembre de 2014; “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014; López Bárcenas, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta”, México, <http://www.lopezbarcenassites.org/sites/www.lopezbarcenassites.org/files/derecho-consulta.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

⁸ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO, consulta de 11 de noviembre de 2014.

⁹ Coria Rivas, Carlos, “Chihuahua emitirá actas de nacimiento en español y rarámuri”, *Excelsior*, 17 de abril de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/17/954495>, consulta de 4 de febrero de 2015.

¹⁰ Expedir dichos documentos es obligación del Registro Nacional de Identificación Personal, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, artículo 22, fracción V, <http://www.renapo>.

por las autoridades indígenas y no indígenas en todo el territorio nacional.¹¹ Actualmente resulta insuficiente la Clave Única de Registro de Población, pues no consta el origen étnico, y se hace con base en el acta de nacimiento que los indígenas suelen no tener.¹² El derecho a la identidad debería incluso hacer constar el origen biológico o genético de las personas.¹³ Ojalá que la reciente reforma al artículo 4o. de la Constitución del 17 de junio de 2014 se cumpla, ya que se obliga, al menos, a la autoridad a registrar inmediatamente después del nacimiento de una persona y expedir gratuitamente su acta de nacimiento.¹⁴

Los criterios establecidos para que el derecho a la consulta indígena sea garantizado es que se haga en su idioma, por ellos mismos, con información completa, clara, con tiempo razonable para analizar las reformas o políticas públicas y con plena libertad para su discusión y votación. La representatividad de sus autoridades debe ser asegurada a través del reconocimiento como autoridades municipales (artículo segundo constitucional, apartado “A”), a falta de ello, en México las consultas están sujetas a criterios arbitrarios de sus “representantes”. Se destaca que la “buena fe” es un requisito de toda consulta en la materia (se entiende de todas las partes involucradas), para así llegar a acuerdos de consenso y resultados claros. En cuando al contenido que debe tener una Ley de Consulta Indígena se debe especificar con claridad lo que se pretende reformar o aplicar, es decir, las acciones a realizar en las comunidades, los sujetos que las llevarán a cabo, el beneficio o utilidades a obtener en su totalidad y en particular para los pueblos.¹⁵

gob.mx/swb/swb/RENAPO/renapo, consulta de 4 de febrero de 2015. Esta obligación también consta en la Ley General de Población (artículos 85 a 112), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>, consulta de 9 de febrero de 2015; y en el Reglamento de la Ley General de Población (artículos 52-58), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGP.pdf, consulta de 9 de febrero de 2015.

¹¹ González Galván, Jorge Alberto, “La Cédula de Identidad para niños indígenas”, *Hechos y Derechos. Revista Electrónica de Opinión Académica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 20 de enero de 2011, www.juridicas.unam.mx.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Clave Única de Registro de Población”, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/identificacion.aspx>, consulta de 4 de febrero de 2015.

¹³ González Contró, Mónica, “Reflexiones sobre el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero-abril de 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/art/art4.pdf>, consulta de 4 de febrero de 2015.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Artículo 4”, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=>, consulta de 4 de febrero de 2015.

¹⁵ Anaya, James, “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional”, <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indi>

La Constitución obliga la realización de la consulta por parte de las autoridades (federales, locales e indígenas), pero no establece si sus efectos jurídicos serán obligatorios para los mismos. Me parece que las leyes reglamentarias (federal y locales) deben establecer su carácter vinculante, de obligatoriedad de sus efectos o resultados, para así “garantizar” como lo mandata la Constitución el “desarrollo” de los pueblos indígenas como entidades de derecho público (artículo segundo, apartado “A”) y de interés público (artículo segundo, apartado “B”), reconocidas en la misma. A falta de ello, la indefensión e inseguridad jurídica de los pueblos indígenas ante los tribunales se acentúa.¹⁶

En materia federal no existe todavía una ley de consulta indígena y en materia local sólo existe una en el estado de San Luis Potosí. La Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha elaborado un protocolo de implementación de la consulta.¹⁷ La Ley de San Luis Potosí mandata, para garantizar el derecho a la consulta de sus pueblos indígenas, un censo de comunidades, pero no ha hecho todavía la reforma constitucional y reglamentaria para reconocer a los pueblos, territorios y jurisdicciones indígenas como municipios.¹⁸ A nivel internacional, Perú ha aprobado una ley de consulta, que es un avance en el tema, aunque su aplicación es débil por no considerar que los pueblos indígenas sean órganos del poder político del Estado, y en consecuencia interlocutores válidos, obligados, como su-

genas-dentro-del-derecho-internacional, consulta de 11 de noviembre de 2014; Gutiérrez, Rodrigo, “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014; López Bárcenas, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta”, México, <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/derecho-consulta.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

¹⁶ López Bárcenas, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta”, México, <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/derecho-consulta.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014, y “El derecho de los indígenas a la consulta y a la política de gobierno”, *La Jornada*, 1o. de octubre de 2013, <http://www.lopezbarcen.org/bitacora/derecho-ind%C3%ADgenas-consulta-pol%C3%ADticas-gobierno>, consulta de 4 de febrero de 2015.

¹⁷ Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Protocolo de Implementación de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, México, 2013, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85, consulta de 11 de noviembre de 2014.

¹⁸ Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, México, San Luis Potosí, 2010, <http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/files/ley%20consulta%20indigena%20estado%20y%20municipios%20slp.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

jetos de derechos propios y no como objetos de políticas públicas de mera consulta.¹⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de no existir leyes reglamentarias en la materia, ha resuelto a favor de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el estado de Sonora ante la construcción de un acueducto que utiliza el agua del río que atraviesa el territorio de los pueblos indígenas yaquis sin consultarlos, y en el estado de Chihuahua por la omisión de crear un Consejo Consultivo para el Desarrollo Regional, sin consultar a los pueblos indígenas de la entidad.²⁰

La Corte ha establecido que las autoridades están obligadas por la Constitución a cumplir con los Principios de Participación y Consulta a los Pueblos y Comunidades “antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”. Asimismo, ha confirmado los “parámetros” ya reconocidos por la norma internacional de celebración de la consulta:

a) Debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y d) de buena fe. En el entendido de que el deber del Estado a la consulta, no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan

¹⁹ Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Perú, 2011, [http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20PUEBLOS%20IND%20GENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20ORGANIZACION%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20\(OIT\)%20.pdf](http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20PUEBLOS%20IND%20GENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20ORGANIZACION%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20(OIT)%20.pdf), consulta de 11 de noviembre de 2014.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”, tesis aislada 2004170, tribu Yaqui de Vicam, Sonora, 2013, [http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2004170&Hit=1&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=), consulta de 11 de noviembre de 2014; “Comunidades indígenas. La omisión de crear el Consejo Consultivo regional a que se refiere el decreto 409/96 I. P. O., publicado en el *Periódico Oficial de Chihuahua* el 10. de enero de 1997, viola los principios de legalidad y los de participación y consulta reconocidos a favor de aquéllas”, tesis aislada 2000733, pueblos indígenas del estado de Chihuahua, 2012, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2000733&Hit=2&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 11 de noviembre de 2014.

llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

La Corte ha tenido la necesaria iniciativa de elaborar protocolos de actuación judicial en materia de pueblos indígenas y sobre casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura, que pretenden apoyar al juzgador en la mejor resolución de los conflictos que se presenten en la aplicación de los derechos indígenas.²¹

III. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INDÍGENA

1. *La participación a título individual*

Las necesidades sociales al interior de las comunidades las han obligado a que los niños participen en las actividades públicas, lo cual tendrá que dejar de hacerse, ya que recientemente se aprobó la norma internacional que impide a los menores de 16 años desempeñar actividades laborales. UNICEF considera que los niños no deben desempeñar ningún tipo de trabajo, ya que viola sus derechos a la educación y a un ambiente sano y protegido.²² Los niños que trabajan en México son tres millones, y la mayoría son indígenas (véase el documental *Los herederos*, patrocinado por UNICEF).²³

La participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones al interior de las comunidades ha estado limitada por la mentalidad patriarcal, machista, con la que se ejerce el poder político o las relaciones familiares y sociales. La Constitución establece expresamente en su artículo segundo que las autoridades indígenas deben ejercer sus funciones respetando los derechos humanos, en particular los de las mujeres indígenas.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Caso que Involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, México, <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>, consulta de 11 de noviembre de 2014; Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad, Migrantes, Niñas, Niños, Adolescentes, Comunidades y Pueblos Indígenas, México, 2014, <https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/30/Protocolo%20Iberoamericano.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015; Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos Relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, México, 2014, <http://aguaparatodos.org.mx/wp-content/uploads/protocolo-final.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015.

²² UNICEF, “Trabajo infantil”, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17044.htm>, consulta de 4 de febrero de 2015.

²³ Polgovski, Eugenio, *Los herederos* (documental), <https://www.youtube.com/watch?v=qkUcpIWFxjY>, consulta de 4 de febrero de 2015.

Para que el derecho a la participación ciudadana indígena sea efectivo a título individual, como ya se mencionó, tiene que hacerse efectivo su derecho a la identidad indígena, haciendo constar su origen étnico, de manera voluntaria (en aplicación del Principio de Autoadscripción)²⁴ en el Acta de Nacimiento y Cédula de Identidad Ciudadana (para adultos) y Personal (para menores).

El periodo colonial español impuso a los pueblos indígenas su organización económica en cofradías o ejidos para su autosubsistencia, sin apoyo oficial alguno, por el contrario se les explotó laboral y físicamente. En el periodo republicano mexicano todavía no es aceptado, incluso por los mismos indígenas, el pago de un salario por el ejercicio de sus funciones. Argumentan que ello rompería su unidad y traería la corrupción de sus representantes. Creo, como ya lo confirmó la Corte, que los representantes indígenas en sus comunidades, por una parte, tienen derecho a recibir por su trabajo una remuneración económica para su subsistencia y la de su familia, como la de cualquier ciudadano que desempeña funciones públicas, y por otra parte, no pueden ser obligados a desempeñar una función pública en contra de su voluntad.²⁵

2. La participación a título colectivo

La participación política que deben tener los pueblos indígenas de manera colectiva es ejerciendo sus derechos políticos, territoriales y jurisdiccionales.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Personas indígenas. Ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Autoadscripción”, [²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Autoridades indígenas regidas por usos y costumbres. El nombramiento que otorgan para que un gobernado desempeñe un servicio público, sin su consentimiento y sin remuneración alguna, es un acto violatorio en sí mismo de la garantía prevista en el artículo 5 de la Constitución federal”, \[DR © 2015. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas\]\(http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=2&ID=170126&Hit=44&IDs=165717,165716,165978,170126,170125,170631,175169,181995,183560,183559,185567,185566,185565,185509,186132,186407,194773,202594,200209&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 4 de febrero de 2015.</p></div><div data-bbox=\)](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=165718&Hit=40&IDs=2004542,2004169,2004170,2004277,2003595,2003596,2003686,2000733,160215,160318,160588,162570,163180,163462,163528,165288,165270,165720,165719,165718&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 4 de febrero de 2015.</p></div><div data-bbox=)

- a) Los derechos políticos al autogobierno, al interior de sus comunidades, se ejercen eligiendo a sus autoridades conforme sus reglas internas, sin la participación de los partidos políticos; y en el ámbito externo con representantes en los congresos federal y locales electos también con base en sus normas internas sin la participación de los partidos políticos. En México, el autogobierno indígena está reconocido por la Constitución federal, aunque en los estados locales todavía no se han hecho los procesos legislativos de remunicipalización indígena. Y los congresos (federal y locales) todavía no tienen representantes indígenas electos por los propios pueblos sin la participación de los partidos políticos.

La Corte ha establecido que los límites al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas son el respeto a la Constitución y sus leyes, es decir, en el marco del respeto a la unidad, soberanía y derechos reconocidos al interior del Estado, y no fuera de éste.²⁶

- b) Los derechos territoriales a la posesión, uso y disfrute de sus recursos naturales se ejercen reconociendo sus derechos imprescriptibles, inalienables, inajenables e inembargables de sus tierras. La “protección” de las tierras indígenas sigue siendo en la práctica débil, debido a que las reformas legislativas y su aplicación no ha considerado que la tierra sea para los pueblos indígenas la matriz y el motor de su cultura. La “Madre Tierra” dicen ellos no se vende, no es una mercancía, es la casa donde nacen, viven y quieren volver siempre de manera natural.
- c) Los derechos jurisdiccionales, a su *juris dictio*, a decir su derecho, al interior de sus comunidades, se ejercen respetando los derechos humanos de sus integrantes, y con tribunales especializados en materia indígena, fuera de sus comunidades, integrados con jueces que conozcan el idioma, la cultura y el derecho indígenas. La Corte mexicana ha confirmado, a pesar de no existir una ley reglamentaria en materia de justicia indígena, la vigencia de la jurisdicción indígena en sus comunidades, y la obligación de las jurisdicciones no indígenas de aplicar el derecho indígena. Sin embargo, al no haber personal

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Su límite constitucional”, [DR © 2015. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas](http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=165288&Hit=36&IDs=2004542,2004169,2004170,2004277,2003595,2003596,2003686,2000733,160215,160318,160588,162570,163180,163462,163528,165288,165270,165720,165719,165718&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=”, consulta de 4 de febrero de 2015.</p></div><div data-bbox=)

jurisdiccional capacitado para hacerlo —y ello llevará mucho tiempo—, la solución ya la estableció el estado de Quintana Roo, ya que aprobó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena, para crear la Magistratura en Asuntos Indígenas,²⁷ con un juez electo por los pueblos mayas de la entidad, quien habla el maya y conoce la cultura y el derecho indígena mayas.²⁸

IV. CONCLUSIONES

Las reglas de convivencia entre culturas diferentes en todos los países, no sólo en México, tienen que ser propuestas, discutidas, aprobadas, publicadas y aplicadas, tomando en cuenta las siguientes teorías:

- a) *Teoría del derecho intercultural*: la concepción del derecho como un producto monocultural se está transformando hacia un producto *intercultural*, es decir, concebido, aprobado y aplicado, por consenso entre todas las culturas existentes en su territorio: originarias, derivadas y extranjeras.
- b) *Teoría del pluralismo jurídico*: el reconocimiento de las reglas de los sistemas jurídicos indígenas (tradicionalmente consuetudinarios, orales y cosmológicos) como reglas vigentes, positivas, significa que son fuentes de derecho por aplicar como las escritas derivadas de los congresos o parlamentos, tanto en las comunidades indígenas como fuera de ellas.
- c) *Teoría de los derechos humanos interculturales*: los individuos y pueblos indígenas, y las personas en general, han dejado de ser *objetos de políticas públicas* unilaterales para ser reconocidos por los estados como *sujetos de derechos*, lo cual significa que la construcción diaria de una cultura de derechos humanos tiene que considerar la dinámica cultural, basada en el diálogo, de las diferentes concepciones y prácticas sobre el concepto de dignidad humana.
- d) *Teoría del desarrollo intercultural*: la concepción de superioridad cultural de un grupo sobre los demás (etnocentrismo) ha sido desplazada por

²⁷ Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena, Quintana Roo, 30 de julio de 1997, http://www.tsjgroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1836&Itemid=57, consulta de 4 de febrero de 2015.

²⁸ Ley de Justicia Indígena, Quintana Roo, 1997, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QRROOLEY23.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015; Ley Orgánica del Poder Judicial, Quintana Roo, 1999, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/24/1003/>, consulta de 12 de enero de 2015.

la concepción de la diversidad cultural donde se construye el respeto a las semejanzas y diferencias de todos los grupos, poblaciones, pueblos, existentes en un país con ellos y para ellos (pluralismo cultural). Esto sólo se puede lograr tomando en cuenta, a través del diálogo, las concepciones de lo que “desarrollo” significa de manera integral: lo humano, lo social, lo ecológico, lo económico, lo político.

- e) *Teoría del Estado pluricultural de derecho*: los derechos individuales del siglo XIX (Estado liberal de derecho) y los derechos sociales del siglo XX (Estado social de derecho) se ven enriquecidos este siglo XXI con los derechos culturales basados en la existencia de poblaciones con concepciones y prácticas colectivas propias que los identifican y unen.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala”, http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/derecho_consulta_IS.pdf, consulta de 11 de noviembre de 2014.

ANAYA, James, “El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional”, <http://unsr.jamesanaya.org/statements/el-deber-estatal-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-dentro-del-derecho-internacional>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “Jurisprudencia interamericana. Acicate contra la discriminación y exclusión de pueblos originarios de México en relación con sus recursos naturales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 261-299, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr8.pdf>, consulta de 22 de enero de 2015.

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Protocolo de Implementación de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, México, 2013, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85, consulta de 11 de noviembre de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Artículo 2”, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/2.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

- , “Artículo 4”, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=>, consulta de 4 de febrero de 2015.
- CORIA RIVAS, Carlos, “Chihuahua emitirá actas de nacimiento en español y rarámuri”, *Excelsior*, 17 de abril de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/17/954495>, consulta de 4 de febrero de 2015.
- ESTUPIÑÁN-SILVA, Rosmerlin, “Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 581-616, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr16.pdf>, consulta de 22 de enero de 2015.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, “El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina”, http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-4-30.pdf?130221162840, consulta de 11 de noviembre de 2014.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2880>, consulta de 11 de noviembre de 2014.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Clave Única de Registro de Población”, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/identificacion.aspx>, consulta de 4 de febrero de 2015.
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, México, San Luis Potosí, 2010, <http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/files/ley%20consulta%20indigena%20estado%20y%20mpios%20slp.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena, Quintana Roo, 30 de julio de 1997, http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1836&Itemid=557, consulta de 4 de febrero de 2015.
- Ley de Justicia Indígena, Quintana Roo, 1997, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY23.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015.
- Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Perú, 2011, <http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20>

DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20 PUEBLOS%20IND%20GENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RE CONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20 ORGANIZACI%20N%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABA JO%20(OIT)%20.pdf, consulta de 11 de noviembre de 2014.

Ley General de Población 1974, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>, consulta de 9 de febrero de 2015.

Ley Orgánica del Poder Judicial, Quintana Roo, 1999, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/24/1003/>, consulta de 12 de febrero de 2015.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El derecho de los pueblos indígenas a la consulta”, México, <http://www.lopezbarcenassites.org/sites/www.lopezbarcenassites.org/files/derecho-consulta.pdf>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, “El derecho de los indígenas a la consulta y a la política de gobierno”, *La Jornada*, 1o. de octubre de 2013, <http://www.lopezbarcenassites.org/bitacora/derecho-ind%20C3%20ADgenas-consulta-pol%20C3%20ADticas-gobierno>, consulta de 4 de febrero de 2015.

LÓPEZ ZAMORA, Luis A., “El enfoque extractivo del derecho ambiental y los desafíos del concepto de ‘pueblos indígenas’”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 301-345, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr9.pdf>, consulta de 22 de enero de 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO, consulta de 11 de noviembre de 2014.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf, consulta de 11 de noviembre de 2014.

POLGOVSKI, Eugenio, *Los herederos* (documental), <https://www.youtube.com/watch?v=qkUcpIWFxjY>, consulta de 4 de febrero de 2015.

Reglamento de la Ley General de Población, 2000, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGP.pdf, consulta de 9 de febrero de 2015.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, “Registro Nacional e Identificación Personal”, <http://www.renapo.gob.mx/swb/swb/RENAPO/renapo>, consulta de 4 de febrero de 2015.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Autoridades indígenas regidas por usos y costumbres. El nombramiento que otorgan para que un

gobernado desempeñe un servicio público, sin su consentimiento y sin remuneración alguna, es un acto violatorio en sí mismo de la garantía prevista en el artículo 5 de la Constitución federal”, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=2&ID=170126&Hit=44&IDs=165717,165716,165978,170126,170125,170631,175169,181995,183560,183559,185567,185566,185565,185509,186132,186407,194773,202594,200209&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 4 de febrero de 2015.

———, “Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”, tesis aislada 2004170, tribu Yaqui de Vicam, Sonora, 2013, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2004170&Hit=1&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, “Comunidades indígenas. La omisión de crear el Consejo Consultivo regional a que se refiere el decreto 409/96 I. P. O., publicado en el *Periódico Oficial de Chihuahua* el 1o. de enero de 1997, viola los principios de legalidad y los de participación y consulta reconocidos a favor de aquéllas”, tesis aislada 2000733, pueblos indígenas del estado de Chihuahua, 2012, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=consulta%2520a%2520pueblos%2520ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=2000733&Hit=2&IDs=2004170,2000733&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, “Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Su límite constitucional”, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=165288&Hit=36&IDs=2004542,2004169,2004170,2004277,2003595,2003596,2003686,2000733,160215,160318,160588,162570,163180,163462,163528,165288,165270,165720,165719,165718&Semenario=0&tabla=

tipo Tesis=&Semanao=0&tabla=, consulta de 4 de febrero de 2015.

———, “Personas indígenas. Ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Autoadscripción”, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=ind%25C3%25ADgenas&Dominio=Rubro,Texto&TA_Tj=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NunumTE=59&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=165718&Hit=40&IDs=2004542,2004169,2004170,2004277,2003595,2003596,2003686,2000733,160215,160318,160588,162570,163180,163462,163528,165288,165270,165720,165719,165718&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=, consulta de 4 de febrero de 2015.

———, Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Caso que Involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, México, <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>, consulta de 11 de noviembre de 2014.

———, Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos Relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura, México, 2014, <http://aguaparatodos.org.mx/wp-content/uploads/protocolo-final.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015.

———, Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad, Migrantes, Niñas, Niños, Adolescentes, Comunidades y Pueblos Indígenas, México, 2014, <https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/30/Protocolo%20Iberoamericano.pdf>, consulta de 12 de enero de 2015.