



CUADERNILLO SOMBRA · PARA NUESTRAS COMUNIDADES

Deshilachando la propuesta de Ley Indígena

Una lectura crítica desde nuestros Pueblos

Sobre la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos
de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos

INDÍGENAS^{3D}

Integración y redacción:

Álvaro Mena

A partir del análisis de Francisco López Bárcenas, Berenice Sánchez, Benedicto Salinas y de las reflexiones del equipo de la Fundación Indígenas 3D y Comunidades por la Autonomía.

Fotografías: archivo propio.

Este documento es de uso libre, puede ser replicado en su totalidad o en fragmentos, citando este cuadernillo.

Primera edición · 2026

Las citas de este cuadernillo corresponden al texto de la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos.

Introducción

En los próximos meses en nuestras comunidades estarán implementando una supuesta consulta a una Ley de Derechos Indígenas, sin embargo, está siendo un acto histórico no tanto por la Ley precisamente sino porque este proceso se va a convertir en una forma de implementación de supuestas consultas, si permitimos que suceda sin mayor crítica estará siendo la antesala de modificaciones legislativas profundas que tendrán gran impacto en nuestros pueblos.

Para dimensionar de quiénes hablamos: según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, en México somos 23.2 millones de personas las que nos reconocemos como indígenas, más de 7.3 millones hablamos una lengua indígena, y 2.5 millones de personas se reconocen como afromexicanas. No somos una minoría.

Por otro lado, hay un manejo de la información y de la narrativa diseñada para confundir a las comunidades, se dice por ejemplo que se está consultando la ley, cuando el mismo documento dice con marca de agua que es un “documento de trabajo”, eso es trascendental porque esta iniciativa aún va a llegar al poder legislativo y podrá sufrir profundas modificaciones que terminaría siendo algo completamente distinto a lo supuestamente consultado. En ese mismo sentido, se hizo una presentación en la mañanera en la cual se hizo creer que la presidenta de la República estaba firmando el ordenamiento de la consulta, pero al revisar el documento podemos ver que ella solo firmó como “testigo de honor”.

Ante todo este montaje, manipulación de la narrativa y manejo de la comunicación nuestra mejor defensa es la información, el análisis crítico y el diálogo, por eso hemos diseñado este material.

Este cuadernillo está diseñado para llegar a nuestras asambleas, no tiene precisamente el objetivo de ser un material para abogados, pero tampoco banaliza el análisis, retoma importantes comentarios del Foro El ruido y las nueces. Luces y sombras sobre la consulta a la propuesta de reglamentar los derechos indígenas.

En las comunidades llevamos siglos lidiando con el derecho y hemos aprendido a leer las leyes con cuidado, porque muchas veces lo que nos quitan no está en lo que la ley promete al principio, sino en la condición que le ponen después.

Por eso aquí no les vamos a pedir que nos crean. En cada tema van a encontrar el artículo completo, tal como está escrito, para que lo lean con sus propios ojos. Después vienen nuestros comentarios, que son nuestra lectura y no la única posible, y al final unas preguntas para la asamblea.

Si no coinciden con lo que decimos, qué bueno. De eso se trata.

Por qué es un cuadernillo sombra

El gobierno repartió su propio material: 104 páginas a color, tituladas “Cuadernillo explicativo de la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos”. Es probable que ya lo tengan en las manos.

Este que están leyendo es su sombra. No está hecho para contradecirlo por contradecirlo, sino para ir a buscar lo que ahí no aparece.

La idea viene del derecho internacional. Cada cierto tiempo el Estado mexicano tiene que rendir cuentas ante los comités de derechos humanos, y presenta un informe donde, como podrán imaginar, todo va bien. Entonces los pueblos y las organizaciones presentamos otro, que se llama informe sombra, contando lo que el Estado no contó. No se hace por pleito, sino porque quien va a decidir merece tener las dos versiones. Aquí hicimos lo mismo, solo que dirigido a nuestras comunidades y no a un comité.

En el último capítulo van a ver el resultado de haber cotejado los dos textos. Les adelantamos un dato: en las 104 páginas del cuadernillo oficial, la expresión “áreas estratégicas” no aparece ni una sola vez.

Una aclaración necesaria

Esta ley no es toda mala y sería deshonesto decir que lo es, pero lo que no es malo, tampoco es que sea nuevo. Reconoce cosas que nos costó mucho conquistar: que nuestras tierras no se venden ni se embargan, que tenemos justicia propia, que se nos debe consultar. Lo que aquí señalamos son los puntos donde el texto se nos voltea, no el documento entero. Reconocer lo que sí sirve también es parte de defendernos, porque solo así sabemos qué pedir que se corrija y qué pedir que se quede como está.

Cómo usar este cuadernillo

Antes de entrar a la ley conviene tener presente cómo se acomodan las normas en este país, porque de ahí depende cuál gana cuando dos se contradicen.

Arriba de todo está la Constitución, junto con los Tratados Internacionales que México ha firmado. Debajo vienen las leyes generales y federales, como esta propuesta. Una ley no puede decir lo contrario de lo que dice la Constitución, ni puede recortar lo que un Tratado ya nos reconoció, y cuando eso pasa la que está mal es la ley.

El artículo 1º constitucional agrega algo que siempre debemos tener a la mano. Dice que las normas de derechos humanos se interpretan favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. A eso se le llama principio pro persona, y significa que si una autoridad tiene que escoger entre dos maneras

de aplicar una norma, está obligada a escoger la que más nos proteja. Insistimos en esto porque más adelante nos va a servir, y porque también ayuda a entender las limitaciones de la ley y sus condicionantes.

Para nuestros pueblos hay otras dos llaves. Una es el artículo 2º constitucional, reformado el 30 de septiembre de 2024. La otra es el Convenio 169 de la OIT, que México firmó en 1990 y rige desde 1991; al ser un Tratado está al nivel de la Constitución, y es la base del derecho a la consulta.

Con esas llaves en la mano, la pregunta que hay que hacerle a cada artículo de la propuesta es sencilla: **¿esto respeta lo que ya nos reconocen la Constitución y el Convenio 169, o lo recorta?**

Qué abarca este cuadernillo y qué no

Digámoslo desde el principio. Aquí planteamos de manera crítica las ideas que ponen el dedo en la herida, para señalar los puntos que hay que analizar de manera colectiva y no quedarnos en el silencio pasivo. Y si señalamos a otro cuadernillo por callar cosas, lo justo es que nosotros digamos también qué dejamos fuera.

La propuesta tiene 453 artículos repartidos en ocho Libros y aquí no los revisamos todos. Nos concentramos en lo que consideramos el núcleo de la ley, que es donde se define quién nos reconoce, quién decide sobre nuestro territorio, quién decide si hay consulta, quién controla nuestra justicia, quién administra nuestro patrimonio y con qué dinero se va a cumplir todo lo demás.

En este primer trabajo de revisión nos centramos en los Libros Primero, Segundo y Sexto, que abordan a los Pueblos y Comunidades Indígenas como sujetos de derecho público, la libre determinación y autonomía, y la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. Son los ejes que definen quién decide.

No van a encontrar aquí el Libro Tercero, que trata de los pueblos afromexicanos; ni el Cuarto, sobre mujeres, niñez y juventud; ni el Quinto, sobre personas migrantes, mayores y con discapacidad; ni el Séptimo, sobre competencias; ni el Octavo, donde están los delitos, las sanciones y el amparo indígena. Del Libro Segundo también quedaron fuera educación, salud, lenguas, medio ambiente y agua.

Que no estén no significa que no importen. Este es un primer corte y ese trabajo sigue pendiente; si su comunidad quiere que revisemos alguno de esos capítulos, háganoslo saber.

CAPÍTULO 1

Quiénes somos para esta ley





Encuentro comunitario. La autonomía no se tramita.

Empecemos por lo más básico, que es saber qué tenemos que hacer, según esta propuesta, para que el Estado reconozca que existimos como sujetos de derecho público. La ley le llama a eso “constitución formal”.

ARTÍCULO 19

Artículo 19.- Cuando el resultado de la consulta sea la aprobación de la procedencia de su constitución formal como Pueblo Indígena y, cuando corresponda, sus expresiones regionales, se realizará una Asamblea Regional para formalizar su constitución como sujeto de derecho público, conforme a los principios, bases y procedimientos que establezca la Convocatoria correspondiente.

La Asamblea Regional realizará la declaratoria formal conforme a las solemnidades establecidas en sus sistemas normativos. El Estatuto Regional contendrá la denominación, integración, atribuciones, instancia de representación, patrimonio, funcionamiento y otros elementos para su organización. Estos actos serán debidamente asentados en un Acta constitutiva firmada y sellada por todas las Autoridades y representantes que hayan participado en la Asamblea Regional.

ARTÍCULO 20

Artículo 20.- La instancia regional correspondiente remitirá al Instituto el expediente que contenga toda la documentación en la que conste el desarrollo del proceso constitutivo. El

Instituto revisará que se hayan respetado los sistemas normativos y la voluntad democrática de las Comunidades que integran el Pueblo Indígena o, en su caso, las ex-

presiones regionales que correspondan, así como el cumplimiento de las formalidades establecidas en esta Ley, con pleno respeto a sus derechos de libre determinación y autonomía. En su caso, emitirá un dictamen de constitución formal, llevará a cabo el registro correspondiente en el Catálogo

Nacional y deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Como podrán notar, lo que nos piden no es poco. Para que nuestro pueblo quede reconocido hay que hacer una consulta interna, luego una Asamblea Regional, después escribir un Estatuto Regional con todo y denominación, atribuciones y patrimonio, armar un expediente y mandarlo al INPI. El Instituto lo revisa y, dice el artículo 20, “en su caso, emitirá un dictamen”.

Esas tres palabras, “en su caso”, son las que importan. No dice que lo emitirá, dice que lo emitirá si procede, y quien decide si procede es el mismo Instituto. Nuestra existencia jurídica termina dependiendo de una firma en una oficina del gobierno federal.

Y esto no es solamente nuestra opinión. La Constitución ya dice otra cosa. El artículo 2º reformado en 2024 establece que “se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”, o sea que ya nos reconoció, y en otro párrafo agrega que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental”.

Si la Constitución ya nos reconoció, y además dijo que basta con nuestra propia conciencia de identidad, no se entiende de dónde saca esta ley que hace falta un trámite y un dictamen. Una ley no puede exigir condiciones que la Constitución no exigió. Nosotros existimos desde antes que existiera el Estado mexicano.

ARTÍCULO 24

Artículo 24.- El reconocimiento de los Pueblos Indígenas, como sujetos de derecho público, establecido en la Constitución Federal, tiene los siguientes efectos jurídicos:

I. La titularidad de su personalidad jurídica de derecho público que es ejercida colectivamente a través de las autoridades y representantes de las Comunidades y municipios que los constituyen;

II. El ejercicio de las competencias, facultades y funciones, en el ámbito regional, establecidas en la presente Ley;

III. El establecimiento de un Estatuto Regional que regule las bases de su organización, administración y funcionamiento, así como los derechos y obligaciones de las

Comunidades que los conforman, fundadas en los valores culturales y en los principios de los sistemas normativos de la región indígena correspondiente;

IV. La constitución de una instancia regional cuyo mandato será representar, coordinar,

administrar, gestionar y dar seguimiento a los acuerdos de las Comunidades y municipios que los conforman. La integración, funcionamiento y duración de los cargos estarán definidas en el Estatuto Regional;

V. Su definición y ubicación en una región geográfica territorial del país, en donde establecerán su domicilio para el ejercicio de sus derechos y atribuciones, y el cumplimiento de sus deberes y obligaciones;

VI. La constitución, titularidad y ejercicio de su patrimonio, cuya administración y regulación serán establecidas en el Estatuto Regional;

VII. La capacidad de recibir directamente y administrar apoyos, subsidios y recursos públicos, así como ejecutar las obras y brindar los servicios públicos comunitarios que correspondan, y

VIII. Otros que promuevan su bienestar y desarrollo regional.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Hay un segundo problema en la fracción V, y es de otro tipo. La ley da por hecho que cada pueblo debe definirse y ubicarse “en una región geográfica territorial del país”, así como el artículo 19 da por hecho que decidimos en Asamblea Regional y que ponemos las cosas por escrito en un estatuto. El propio artículo 19 se cubre al agregar “y, cuando corresponda, sus expresiones regionales”: con esa frase la ley empuja a que nos conformemos en regiones, pero se protege por si algún pueblo no se organiza de esa manera.

Pero no todos los pueblos nos organizamos de la misma manera. Muchos decidimos por comunidad y no por región. Muchos no tenemos estatutos escritos porque tenemos sistemas de cargos, autoridades tradicionales y formas de acuerdo que llevan siglos funcionando sin necesidad de papel, y que difícilmente caben en un formato.

Vale la pena decirlo con todas sus letras: nuestra diversidad no es solamente folclórica, la de la lengua, la ropa y la fiesta. También es organizativa y política. Pedirnos a todas y todos que nos instituyamos igual uniforme lo que por naturaleza es distinto, y eso es una afrenta a la diversidad indígena de este país, aunque se haga con buenas intenciones y en nombre de la certeza jurídica. El Convenio 169, en sus artículos 5 y 8, obliga justamente a lo contrario, que es respetar nuestras instituciones propias.

ARTÍCULO 21

Artículo 21.- El Instituto podrá participar desde el inicio del proceso de formalización en los términos establecidos en el artículo 17 de la presente Ley, para brindar la asistencia técnica y metodológica que se requiera, cuando así lo soliciten los promoventes o alguna de las autoridades comunitarias, así como coadyuvar en la solución de posibles controversias y en el efectivo cumplimiento del proceso antes descrito.

En caso de que se presenten controversias o dudas sobre la implementación de alguna de las etapas o por la aplicación de sus sistemas normativos, el Instituto podrá llevar a cabo la conciliación correspondiente, buscando el máximo consenso posible.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Este artículo parece inofensivo y por eso hay que leerlo con calma. El INPI puede acompañarnos desde el inicio, darnos asistencia técnica y metodológica, y también “coadyuvar en la solución de posibles controversias”. Si surgen desacuerdos sobre cómo aplicamos nuestros propios sistemas normativos, el Instituto “podrá llevar a cabo la conciliación correspondiente”.

Juntemos entonces las atribuciones que va acumulando el mismo Instituto: nos asesora, concilia nuestros conflictos internos y después dictamina si nuestro proceso fue válido. Aunque quienes trabajen ahí tengan la mejor voluntad, alguien que asesora, concilia y dictamina al mismo tiempo difícilmente puede ser imparcial. Y cuando una autoridad de fuera entra a conciliar nuestros pleitos internos, ya está decidiendo sobre nuestra vida interna.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Nuestra forma de organizarnos cabe en ese molde de Asamblea Regional y Estatuto escrito?
- ¿Aceptamos que el INPI revise y valide si nuestro proceso interno fue válido?
- Si la Constitución ya nos reconoció, ¿por qué tendríamos que pedir permiso otra vez?
- ¿Qué pasa con las comunidades que no quieran o no puedan hacer ese trámite?

CAPÍTULO 2

Nuestro territorio y nuestros recursos





La defensa del territorio no espera a que la ley la autorice.

Este es el corazón del asunto, porque de aquí vive nuestra gente. Veamos primero qué dice la ley sobre nuestros recursos naturales.

ARTÍCULO 33

Artículo 33.- Los Pueblos Indígenas tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural, con base en lo establecido en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia.

Los Pueblos Indígenas pueden disponer de sus recursos naturales, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución Federal. No podrá privarse a un Pueblo Indígena de sus propios medios de subsistencia.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

El segundo párrafo merece que lo leamos dos veces. Primero nos da el derecho, cuando dice que “los Pueblos Indígenas pueden disponer de sus recursos naturales”, y en la misma línea nos lo quita, cuando agrega “salvo aquellos que corresponden a las **áreas estratégicas**”.

Lo que sigue es la pregunta obvia: ¿y cuáles son esas áreas estratégicas? La ley no lo dice en ninguna parte. Queda entonces en manos del Estado decidirlo caso por caso.

El problema es que la excepción se termina comiendo a la regla, porque las áreas estratégicas son justamente donde está lo que las empresas buscan: los

minerales, el petróleo, la electricidad, el agua. Podemos disponer de nuestros recursos, pues, salvo de los que valen.

El Convenio 169, en sus artículos 13 a 15, obliga al Estado a reconocer nuestros derechos sobre los recursos de nuestras tierras y a consultarnos antes de autorizar que los exploren o los exploten. La Corte Interamericana lo dijo con claridad en el caso del pueblo Saramaka: ninguna restricción puede llegar al punto de negar la supervivencia de un pueblo.

Ahora veamos qué dice sobre nuestras tierras

ARTÍCULO 108

Artículo 108.- El derecho a la integridad territorial de los Pueblos y Comunidades Indígenas, comprende los siguientes aspectos:

I. La propiedad comunal tradicional de las tierras que han poseído, cuidado, ocupado, utilizado o adquirido tradicionalmente, en el marco del régimen comunal agrario establecido en la Constitución Federal;

II. La propiedad de las tierras que el Estado Mexicano les ha reconocido, dotado y titulado, como núcleo de población comunal o ejidal, conservando dicha situación jurídica, así como las tierras que hayan adquirido por cualquier otro título o forma, en el marco del régimen agrario de las tierras tituladas a los Pueblos y Comunidades Indígenas;

III. El reconocimiento de la relación especial que tienen con sus tierras, territorios y medio ambiente, así como las medidas especiales de protección;

IV. El reconocimiento, acceso, protección y salvaguarda de sus lugares y sitios sagrados, así como sus rutas de peregrinación;

V. La conservación y mejoramiento de la totalidad del hábitat que poseen, cuidan, ocupan o utilizan, así como la preservación de la bioculturalidad;

VI. El acceso al uso y disfrute preferente y, en su caso, la administración de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan, en el marco del desarrollo sustentable, de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal y la presente Ley;

VII. La reparación, a través de la restitución de tierras o indemnización, y

VIII. Los mecanismos de diálogo y conciliación para la solución pacífica de controversias y conflictos sobre tierras, respetando su libre determinación.

Sección Segunda

De la propiedad comunal tradicional

ARTÍCULO 109

Artículo 109.- El reconocimiento de la propiedad comunal tradicional se basa en la posesión, ocupación o utilización que los Pueblos y Comunidades Indígenas tradicionalmente han tenido sobre sus tierras y territorios. La persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá reconocer y titular estas tierras mediante Decreto que al respecto expida, de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal, la presente Ley, la Ley

Agraria y las demás leyes en la materia, para lo cual se deberán reunir los siguientes elementos:

I. El carácter de Pueblo o Comunidad Indígena del solicitante, en los términos establecidos en la Constitución Federal y la presente Ley;

II. La existencia de sus autoridades o representantes, así como la integración de un censo o listado de personas que integran el Pueblo o Comunidad Indígena que corresponda, conforme a sus sistemas normativos;

III. Que mantenga la posesión, ocupación o utilización tradicional de las tierras cuyo reconocimiento y titulación solicite;

IV. Tratándose de tierras que por alguna razón hayan sido considerados como tierras baldías o nacionales, serán tituladas y entregadas sin costo alguno para el Pueblo o Comunidad

Indígena solicitante;

V. Precisar la superficie, límites y colindancias del predio solicitado, y

VI. Otros que sean necesarios para garantizar el reconocimiento y titulación a favor del Pueblo o la Comunidad Indígena solicitante.

Las instituciones del Sector Agrario competentes, en particular, la Procuraduría Agraria, en coordinación con el Instituto, realizarán las acciones necesarias para reunir o verificar que se cumplan dichos elementos; para tal efecto, cuando se considere necesario, podrán realizar estudios o peritajes antropológicos, históricos, topográficos y geográficos que se estimen necesarios.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

En el artículo 109 hay una sola palabra que cambia todo el sentido, y es “podrá”. El texto dice que el titular del Poder Ejecutivo Federal “podrá reconocer y titular estas tierras mediante Decreto”. No dice deberá. Es una facultad, no una obligación.

En los hechos eso significa que nuestro derecho a que se titule la tierra que siempre hemos ocupado se queda esperando a que un presidente o una presidenta tenga la voluntad de firmar. Y además queda sujeto a la Ley Agraria, que es una de las leyes con las que nos han despojado.

En el artículo 108 hay que ver la fracción VII, donde dice que la reparación procede “a través de la restitución de tierras o indemnización”. Esa “o” es grande. Coloca la devolución de la tierra y el pago de dinero como si fueran dos caminos igual de buenos, y todos sabemos que no lo son, porque el dinero se acaba en un año mientras que el territorio es donde están nuestros muertos, nuestros lugares sagrados y nuestra milpa.

El Convenio 169, en su artículo 16, ya había resuelto esto: la regla es que volvamos a nuestras tierras, y la indemnización solo procede cuando el retorno ya no

es posible. Es la última salida, no una alternativa que se pueda escoger.



Manglar. Lo que la ley llama recursos, nosotros lo llamamos casa.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Qué hay en nuestro territorio que al Estado o a las empresas les pueda interesar?
- ¿Debemos exigir que la ley diga con claridad qué son las áreas estratégicas?
- ¿Exigimos que diga “deberá” en vez de “podrá” en el reconocimiento y la titulación colectiva de nuestras tierras, sea ejidal o comunal?
- ¿Aceptaríamos dinero a cambio de nuestra tierra, o exigimos que se nos devuelva?

CAPÍTULO 3

La consulta y el consentimiento



Asamblea comunitaria. Aquí se decide.

De este capítulo depende quién decide lo que pasa en nuestros territorios. Empezamos por saber cuándo se necesita nuestro consentimiento.

ARTÍCULO 326

Artículo 326.- El consentimiento del Sujeto Consultado se debe obtener con base en acuerdos justos, cuando la medida le pueda generar impactos significativos en su vida o entorno.

Se entiende por impacto significativo cuando la medida pueda interferir, modificar o limitar directa y de manera permanente e irreversible, el ejercicio, protección o goce de derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas de forma tal que altere sustancialmente su vida, derecho a decidir su desarrollo integral, intercultural y sostenible, sus tierras, territorios y recursos naturales, sus formas de organización y patrimonio cultural, y que afecte a las futuras generaciones.

De manera enunciativa, se requerirá consentimiento en los siguientes casos, cuando puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno:

I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o el aprovechamiento de recursos minerales, hídricos, energéticos, eólicos, solares, genéticos o de otro tipo;

II. Cuando la medida implique la pérdida de sus tierras y territorios, así como su traslado, reubicación o desalojo fuera de ellas;

III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesario para su subsistencia física y cultural;

IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño susceptible de afectar las tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma dichos Pueblos y Comunidades, y

V. El almacenamiento, confinamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de dichos Pueblos y Comunidades.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

La ley solo exige nuestro consentimiento cuando el daño sea “permanente e irreversible”. Si el daño es grave pero se puede reparar, o si dura quince años y luego se compone, entonces no hace falta que digamos que sí.

Vale la pena pensar en un caso concreto. Una mina que seca los cenotes durante veinte años, ¿no es un daño grave? Para esta ley puede no serlo, si alguien determina que es reversible. Y ese alguien no somos nosotros: es un informe técnico que elabora el INPI.

Vale la pena recordar que el estándar internacional va más lejos que esta ley. El Convenio 169 de la OIT, que es un Tratado y obliga a México, establece en su artículo 6 que se nos debe consultar cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarnos, y que esas consultas deben hacerse de buena fe y “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas lo dice todavía más claro en su artículo 19: el Estado debe obtener nuestro consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar esas medidas. En ninguno de los dos se exige que el daño sea permanente ni irreversible. Al poner ese candado, la propuesta reduce y condiciona un derecho que ya teníamos reconocido.

Quién decide si nos consultan

ARTÍCULO 332

Artículo 332.- El Dictamen de Procedencia o Improcedencia deberá ser emitido en los términos siguientes:

I. El Dictamen de Procedencia deberá contener, al menos, los siguientes elementos: a) Los fundamentos y el marco normativo aplicable; b) El Informe Técnico de Susceptibilidad de Afectación de Derechos; c) El Informe de Análisis Socio-Territorial y Cumplimiento Normativo; d) La identificación de todas las partes que deben participar en la consulta, en particular los Sujetos Consultados y sus autoridades, instituciones repre-

sentativas e instancias de decisión, así como la Autoridad o Autoridades Responsables; e) La delimitación de los ámbitos territorial, social, cultural, político e histórico en los que deba llevarse a cabo la consulta; f) La definición de la medida administrativa o legislativa que la Autoridad Responsable pretende adoptar; g) El objetivo o finalidad de la consulta; h) La materia de la consulta: la medida o proyecto, en los aspectos que tienen una relación directa con los Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas a ser consultadas; i) Las posibles afectaciones a derechos de Pueblos y Comunidades identificadas en el

Informe Técnico de Susceptibilidad de Afectación de Derechos; j) Las posibles opciones de mitigación, compensación o acomodos de la medida frente a las afectaciones; k) En su caso, la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la medida, y l) Cuando corresponda, otros instrumentos o información específicos.

Tratándose de medidas administrativas cuyo objeto principal sea la conservación, preservación, restauración o cuidado del medio ambiente, la biodiversidad, los ecosistemas, los recursos naturales o genéticos, la procedencia de la consulta deberá analizarse considerando, además de la posible afectación a derechos de los Pueblos y

Comunidades Indígenas o Afromexicanas, la urgencia ambiental, el riesgo de daño grave o irreversible y la necesidad de aplicar el principio precautorio.

II. El Dictamen de Improcedencia de consulta deberá estar debidamente motivado, con base en alguno de los siguientes supuestos: a) Que, no se identifiquen afectaciones a derechos o impactos significativos de acuerdo con el Informe Técnico de Susceptibilidad de Afectación de Derechos, o b) Que se identifiquen impactos graves con la implementación de la medida de conformidad con lo establecido en el artículo 329 de la presente Ley.

La decisión que determine la improcedencia de la consulta sólo podrá ser impugnada por los

Pueblos o Comunidades Indígenas o Afromexicanas interesadas mediante el recurso previsto en la presente Ley.

Capítulo IV

De las finalidades y resultados de la Consulta

COMENTARIOS DE UTILIDAD

En la fracción II está la parte delicada. El INPI y la Secretaría de Gobernación pueden emitir un “Dictamen de Improcedencia” cuando, según su propio informe técnico, “no se identifiquen afectaciones a derechos o impactos significativos”. Es decir que pueden resolver que no hay nada que consultar y cerrar el asunto antes de que empiece.

Y si no damos el consentimiento

ARTÍCULO 333

Artículo 333.- La Consulta puede tener como resultado:

I. Alcanzar el consentimiento o, en su caso, llegar a acuerdos justos con los Sujetos Consultados. Dichos acuerdos podrán ser: a) Acuerdos que no modifiquen sustancialmente la medida consultada, o b) Acuerdos que impliquen la modificación sustancial de la medida consultada.

II. No alcanzar el consentimiento o acuerdos respecto de una medida que produzca un impacto significativo en términos del artículo 326 de esta Ley. En este caso, la Autoridad Responsable no podrá adoptarla, salvo que se realicen modificaciones a la medida para que no genere dicho impacto.

En el caso de que se pretenda continuar con dicha medida, una vez realizados los ajustes y modificaciones, deberá ser nuevamente puesta a consideración del Pueblo o Comunidad Indígena o Afromexicana consultada, para que se pronuncie al respecto.

III. Cuando la medida tenga un impacto que no sea considerado significativo, la Autoridad

Responsable podrá continuar con la medida fundada y motivada en la promoción del interés público, con arreglo a las obligaciones establecidas en la Constitución Federal, la presente Ley y en los instrumentos internacionales en la materia.

En este caso deberá emitir una resolución cumpliendo el deber de acomodo y de adoptar decisiones razonadas, estableciendo las medidas de mitigación, compensación o indemnización, según corresponda.

IV. En los casos que sea procedente la consulta sobre medidas legislativas y administrativas de carácter general, tendrá como resultado acuerdos relacionados con las recomendaciones y propuestas formuladas por el Sujeto Consultado que, en su caso, deberán ser incorporadas a la medida consultada.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

La fracción III dice que si el impacto “no sea considerado significativo”, la autoridad “podrá continuar con la medida fundada y motivada en la promoción del interés público”.

Vale la pena poner las tres piezas una junto a la otra. El Estado define qué es un daño significativo. El Estado mide si el daño llega a ese nivel. El Estado decide si hay consulta. Y si concluye que el daño no fue significativo, puede seguir adelante sin nuestro consentimiento, apelando al interés público y ofreciéndonos una compensación.

Al final quien está obligado a consultarnos resulta ser el mismo que decide si tiene que consultarnos y el mismo que decide si nuestra negativa cuenta. Eso se parece más a un trámite que a un derecho.

Si quisiéramos pelear ese dictamen, el propio artículo 332 cierra la puerta en su

último párrafo, donde dice que la improcedencia “sólo podrá ser impugnada... mediante el recurso previsto en la presente Ley”. Un recurso interno, ante la misma autoridad, sin garantía de que un juez lo revise a tiempo ni de que se detenga la obra mientras tanto. Y en el territorio, cuando la maquinaria ya entró, el daño no espera a que resuelvan el recurso.

El Convenio 169, en su artículo 6.2, obliga a consultar de buena fe y “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”. La Corte Interamericana, en el caso Sarayaku contra Ecuador, fue muy clara en que la consulta no se cumple con solo informar.

Un trato aparte para la energía

ARTÍCULO 330

Artículo 330.- Una vez recibida formalmente la solicitud de consulta conforme a lo establecido en el artículo 351 de la presente Ley, la Autoridad Responsable deberá entregar un informe sobre la medida o proyecto que se pretenda realizar, su área o delimitación territorial, los estudios de impacto ambiental, social y cultural que correspondan, así como cualquier otra información necesaria. Con base en esta información se elaborarán los siguientes informes en un plazo de treinta días hábiles:

I. El Instituto elaborará un Informe Técnico de Susceptibilidad de Afectación de Derechos.

Dicho Informe tendrá por objeto identificar las posibles afectaciones o impactos significativos que pueda generar la medida en los derechos de los Pueblos y

Comunidades Indígenas o Afromexicanas, así como las implicaciones que tendrá en su existencia e integridad colectiva.

El resultado del Informe podrá indicar: a) Afectaciones sin impactos significativos. b) Afectaciones con impacto significativo. c) Ausencia de afectaciones.

II. La Secretaría de Gobernación elaborará un Informe de Análisis Socio-Territorial y Cumplimiento Normativo. Dicho informe tendrá por objeto analizar el contexto social, político y territorial relativo a la medida o proyecto a consultar, así como el marco normativo aplicable.

Se podrá requerir información u opinión adicional a todas las autoridades que correspondan conforme al ámbito de su competencia.

Cuando se trate de proyectos del sector energético, la autoridad competente debe presentar la autorización de la Manifestación de Impacto Social del Sector Energético; dicho instrumento tendrá los efectos jurídicos que correspondan para la determinación del Dictamen de

Procedencia o Improcedencia de la consulta.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

El último párrafo establece que, para los proyectos del sector energético, la

autoridad debe presentar la “Manifestación de Impacto Social del Sector Energético”, y que ese documento **“tendrá los efectos jurídicos que correspondan”** para determinar si la consulta procede.

O sea que un papel producido por el propio sector energético influye en si nos consultan o no. Y esto ocurre precisamente en los proyectos donde más nos han despojado, los parques eólicos, los fotovoltaicos, los gasoductos y las presas, donde la consulta queda amarrada a los tiempos de la política energética.

Habría que preguntar por qué, de todos los sectores que pueden afectarnos, ese tiene su propia vía.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Quién debe decidir si un proyecto nos afecta: nuestra asamblea o una oficina en la Ciudad de México?
- Un daño que dura veinte años y luego se repara, ¿no es grave para nosotros?
- ¿Sirve una consulta si al final pueden hacerlo aunque digamos que no?

CAPÍTULO 4

Nuestra justicia



Nuestros pueblos resuelven sus conflictos desde antes que existiera este país.

La propuesta reconoce que nuestras autoridades pueden resolver conflictos con nuestros propios sistemas normativos. Veamos en qué materias.

ARTÍCULO 59

Artículo 59.- Las Autoridades de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en ejercicio de su jurisdicción, tendrán competencia en las siguientes materias:

I. Asuntos relacionados con sus formas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Cualquier controversia relacionada con las aportaciones y el trabajo comunitario;

III. Asuntos relacionados con la administración de recursos públicos, rendición de cuentas y fiscalización;

IV. Respecto de los delitos que afecten los bienes jurídicos de sus Pueblos y Comunidades o sus integrantes, y conozcan con base en sus sistemas normativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Federal y 167 del Código Nacional de

Procedimientos Penales.

Podrán inhibirse de conocer de aquellos delitos que, por su especial naturaleza, puedan generarles una carga adicional o los pongan en riesgo. Caso en el cual se le reconocerá al Pueblo o Comunidad el carácter de parte procesal, con sus derechos inherentes;

V. En los ámbitos civil y familiar, en especial las relaciones de parentesco, sucesiones y bienes, de conformidad con sus sistemas normativos;

VI. Elección de sus Autoridades y representantes en los ámbitos comunitario, municipal y regional;

VII. Posesión, uso, disfrute, cuidado, protección y propiedad de sus tierras, territorios, lugares sagrados, medio ambiente y recursos naturales, de conformidad con lo establecido en la

Constitución Federal, las leyes aplicables y los instrumentos jurídicos en la materia;

VIII. Protección, salvaguarda y desarrollo de su patrimonio cultural y propiedad intelectual colectiva, y

IX. Todas aquellas consideradas necesarias para el fortalecimiento y la protección de su integridad étnica cultural.

Dichas Autoridades podrán invocar sus sistemas normativos en los casos en que sus Pueblos,

Comunidades y sus integrantes sean sometidos a la jurisdicción del Estado.

El Ministerio Público y los Tribunales deberán, cuando corresponda, coordinarse y colaborar con las Autoridades indígenas, de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal, la presente Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

ARTÍCULO 61

Artículo 61.- El ejercicio de la jurisdicción indígena se realizará de acuerdo con los prin-

cipios y bases siguientes:

I. Las Autoridades de los Pueblos y Comunidades Indígenas serán competentes para conocer y resolver los asuntos y controversias colectivas e individuales que se susciten dentro de su ámbito territorial, con base en sus sistemas normativos y lo establecido en la presente Ley;

II. En la aplicación de sus sistemas normativos, las Autoridades indígenas respetarán los principios generales de la Constitución Federal, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres y de la niñez;

III. Las Autoridades indígenas ejercerán la jurisdicción con base en las formalidades mínimas siguientes: a) Se garantizará el principio de presunción de inocencia y el debido proceso conforme a los plazos y formalidades establecidos por sus sistemas normativos; b) En caso de que sea necesaria la detención, ésta no podrá exceder de 72 horas en las que la Autoridad comunitaria competente realizará las indagaciones necesarias para resolver el asunto sometido a su conocimiento.

Cuando sea necesario llevar a cabo mayores investigaciones para el esclarecimiento de los hechos, podrán dictarse las medidas necesarias para que las personas involucradas comparezcan, a fin de emitir la resolución que corresponda en un plazo razonable, conforme a sus sistemas normativos; c) Quedan prohibidas todas las formas de incomunicación, tortura, castigo corporal, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y privación de la vida; d) La resolución principal se asentará por escrito, cuando corresponda, y contendrá los hechos, así como los argumentos en que se sustente, para lo cual no serán exigibles formalidades especiales sino las mínimas que permitan comprender la causa, la solución y las bases en que se sustente conforme a sus sistemas normativos, y e) Las sanciones procurarán mantener el sentido colectivo de la Comunidad, así como la reincorporación plena de la persona infractora a la vida comunitaria.

IV. En caso de inconformidad, las personas interesadas podrán acudir a la instancia de autoridad superior a la que resolvió, en su caso a la Asamblea General Comunitaria, Municipal o Regional, según corresponda, conforme al sistema normativo del Pueblo o Comunidad Indígena, la cual estará facultada para revisar la resolución, y

V. Cuando persista la inconformidad contra las resoluciones de las Autoridades indígenas, quien estime violado alguno de sus derechos, podrá hacer valer los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios que establezca la Ley, los cuales serán tramitados y resueltos conforme a los principios de pluralismo jurídico e interculturalidad. En caso de no existir recursos ordinarios, se considerarán competentes los tribunales de control constitucional.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Empecemos por lo bueno, que aquí sí lo hay. El artículo 59 reconoce que nos toca resolver sobre nuestras formas de gobierno, sobre el tequio y el trabajo comunitario, sobre el manejo de los recursos públicos, sobre algunos delitos que nos afectan, sobre asuntos de familia y herencias, y sobre la elección de nuestras autoridades. Y el 61 pone reglas mínimas que nosotros mismos defende-

mos: presunción de inocencia, prohibición de la incomunicación, la tortura y los castigos corporales, y sanciones orientadas a que la persona vuelva a la vida comunitaria.

Dicho eso, hay dos cosas que conviene aclarar.

La primera es que esto no es nuevo, aunque se diga que sí. El Convenio 169 rige en México desde 1991 y en sus artículos 8, 9 y 10 ya reconoce nuestros métodos propios. El artículo 2º constitucional lo reconoce desde 2001, y la reforma de 2024 ya usa la expresión “jurisdicción indígena” con todas sus letras. Oaxaca legisló sobre esto desde 1995 y 1998, Quintana Roo creó jueces tradicionales en 1997, Guerrero reconoció a la policía comunitaria con la Ley 701 en 2011, y el Código Nacional de Procedimientos Penales permite desde 2014 que se extinga la acción penal cuando la comunidad resolvió conforme a sus sistemas normativos. La propia propuesta lo admite, porque en su artículo 59 remite al artículo 19 constitucional y al 167 de ese Código. Lo nuevo no es el reconocimiento sino el nivel de detalle.

La segunda es que la última palabra sigue siendo del Estado, y eso está en la fracción V del artículo 61. Cuando alguien no quede conforme con lo que resolvió nuestra autoridad, puede acudir a los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios, y si no los hay, a los tribunales de control constitucional.

Aquí hay que ser honestos, porque el tema es delicado. No estamos diciendo que no deba haber límites. Los derechos humanos, y muy especialmente la dignidad y la integridad de las mujeres y de la niñez, son un piso que nosotros mismos defendemos dentro de nuestras comunidades. La pregunta es otra: quién controla ese piso y con qué mirada lo hace. Porque si el control lo ejerce siempre el mismo Estado que nos ha despojado, y con los criterios de su propia justicia, el pluralismo jurídico se queda en el discurso. Una jurisdicción cuyas decisiones siempre puede revisar otra jurisdicción está reconocida a medias.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Aceptamos que un juez del Estado revise lo que decidió nuestra asamblea?
- ¿Cómo queremos que se resuelvan los desacuerdos entre nuestra justicia y la del Estado?
- ¿Qué materias creemos que nos corresponden y la ley no incluyó?
- ¿Cómo garantizamos nosotros mismos los derechos de las mujeres y la niñez, sin que eso sirva de pretexto para quitarnos la jurisdicción?

CAPÍTULO 5

Nuestro patrimonio cultural



Nuestro patrimonio y nuestra gente. Quien lo cuida no es quien lo cobra.

Aquí entran nuestros bordados y nuestros diseños, la música, las historias, los conocimientos sobre las plantas, las ceremonias y las zonas arqueológicas. Todo eso que llevan siglos tomando sin pedirnos permiso.

Empecemos por lo bueno, porque lo hay y es importante.

ARTÍCULO 154

Artículo 154.- El derecho de la propiedad intelectual colectiva de los Pueblos y Comunidades

Indígenas es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable, quienes son los únicos que tienen el derecho a decidir qué elementos de su patrimonio cultural estarán reservados para su uso y disfrute, y el de sus integrantes, así como a su propiedad intelectual colectiva.

ARTÍCULO 155

Artículo 155.- El uso, aprovechamiento, comercialización o reproducción del patrimonio cultural y de la propiedad intelectual colectiva de los Pueblos y Comunidades Indígenas por terceros y con fines de lucro, sólo se podrá realizar con el consentimiento de dichos Pueblos y

Comunidades, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Está bien dicho. Nuestra propiedad intelectual colectiva es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable, y somos los únicos que podemos de-

cidir qué se reserva y qué no. Quien quiera usar nuestro patrimonio con fines de lucro necesita nuestro consentimiento. Si la ley terminara en el artículo 155, sería una buena ley.

Pero no termina ahí, así que sigamos leyendo.

El registro: hay que estar apuntados para poder decir que no

ARTÍCULO 157

Artículo 157.- Para garantizar la participación en los beneficios y la salvaguarda del patrimonio cultural a que se refiere el artículo anterior, el Estado establecerá:

I. Un registro público de Autoridades e Instituciones Representativas de los Pueblos y Comunidades Indígenas, como parte del Catálogo Nacional, que tiene como finalidad identificar y registrar a dichas Autoridades e Instituciones, para brindar certeza jurídica sobre la representación legítima y, cuando corresponda, otorgar su consentimiento. El Instituto será responsable de su integración, actualización y administración.

II. Un Fondo para la Protección y Promoción del Patrimonio Cultural, el cual tendrá como funciones recibir y administrar las contraprestaciones económicas y compensaciones derivadas del uso de los elementos del patrimonio cultural previstos en esta Ley, cuando así se convenga, lo determine la Secretaría de Cultura o la titularidad sea compartida, garantizando su distribución transparente, justa y equitativa a las Comunidades titulares de derechos de propiedad colectiva.

La Tesorería de la Federación mantendrá en reserva y custodia, de forma individualizada, los recursos correspondientes a los elementos del patrimonio cultural con propietario no definido o en disputa. Dichos recursos permanecerán en el Fondo hasta que se acredite la titularidad legítima por parte de las Autoridades e Instituciones Representativas, inscritas en el registro público señalado en la fracción anterior, para su entrega íntegra junto con los rendimientos acumulados.

III. Mecanismos alternativos de solución de controversias para dirimir conflictos sobre elementos del patrimonio cultural indígena a cargo de la Secretaría de Cultura, en coordinación con el Instituto, respetando sus sistemas normativos.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

En la fracción I se crea un registro público de nuestras Autoridades e Instituciones Representativas, administrado por el INPI, cuya finalidad es dar certeza sobre quién es el representante legítimo y, cuando corresponda, “otorgar su consentimiento”.

Conviene detenerse en eso, porque significa que para poder otorgar el consentimiento hay que estar inscrito en un registro del gobierno. Si nuestras autoridades no aparecen en ese padrón, no queda claro quién da el consentimiento por nosotros.

En la fracción II está lo del dinero. Cuando el propietario esté “no definido o en

disputa”, la Tesorería de la Federación guarda el dinero en custodia hasta que acreditemos la titularidad ante ese mismo registro. Cobran por lo nuestro y lo administran ellos mientras nosotros probamos que es nuestro.

Quién decide de quién es nuestro patrimonio

ARTÍCULO 158

Artículo 158.- El uso y aprovechamiento comercial de los elementos del patrimonio cultural y propiedad intelectual colectiva por parte de personas ajenas a los Pueblos o Comunidades

Indígenas, se sujetará a lo siguiente:

I. La Secretaría de Cultura recibirá y sustanciará las solicitudes de uso de elementos del patrimonio cultural. Las personas que, en términos de este artículo, hayan presentado su solicitud para el uso de elementos del patrimonio cultural de los Pueblos o Comunidades

Indígenas, no serán sujetas de responsabilidad penal o administrativa durante el procedimiento y cuando obtengan el consentimiento;

II. La Secretaría de Cultura, en coordinación con el Instituto, emitirá el dictamen de identificación de la titularidad de elementos de dicho patrimonio en un plazo que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud;

III. El consentimiento de los Pueblos o Comunidades titulares identificados en el dictamen deberá otorgarse, a través de sus Autoridades e Instituciones Representativas, en un plazo que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la emisión del dictamen señalado en la fracción anterior.

El consentimiento otorgado tendrá validez y eficacia jurídica sin riesgo de suspensión o anulación. Si posteriormente, algún otro Pueblo o Comunidad Indígena demostrara la titularidad sobre el mismo elemento de su patrimonio, podrá adherirse al acuerdo previo para acceder a la participación justa y equitativa de los recursos económicos depositados en el Fondo. La distribución de dichos recursos a la totalidad de los titulares identificados será realizada por la Tesorería de la Federación, sesenta días hábiles después de que se emita el dictamen señalado en la fracción II del presente artículo;

IV. Durante el plazo previsto en la fracción anterior, a fin de coadyuvar en el procedimiento entre las partes, la Secretaría de Cultura, en coordinación con el Instituto, mediará y acompañará a las partes en la negociación y, en su caso, otorgamiento del consentimiento, y

V. Los criterios para la determinación de tabuladores por concepto de contraprestación económica y las facultades de la autoridad para fijar pagos por el uso de los elementos del patrimonio cultural, de conformidad con lo previsto en el presente artículo.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Aquí hay tres cosas que llaman la atención, una tras otra.

En la fracción I se dice que quien presente la solicitud “no será sujeta de respon-

sabilidad penal o administrativa durante el procedimiento”. Entonces quien ya está usando nuestros diseños sin permiso queda blindado con solo meter una solicitud, mientras dura el trámite. Se premia al que toma primero y pregunta después.

En la fracción II se pone a la Secretaría de Cultura y al INPI a emitir un “dictamen de identificación de la titularidad”. Es el Estado el que dictamina de quién es nuestro patrimonio.

Y en la fracción III nos dan treinta días hábiles para otorgar el consentimiento. Que alguien nos explique cómo se convoca, se delibera y se acuerda en asamblea comunitaria en treinta días hábiles, cuando nuestras asambleas tienen sus tiempos y sus ciclos. Esos plazos están hechos a la medida de quien solicita, no de quien decide.

Todavía falta un detalle. El artículo agrega que “el consentimiento otorgado tendrá validez y eficacia jurídica sin riesgo de suspensión o anulación”. Una vez dado, no se toca. Si más adelante otro pueblo demuestra que ese patrimonio también es suyo, lo único que puede hacer es “adherirse al acuerdo previo” para que le toque parte del dinero. El acuerdo con la empresa queda intocable y nosotros nos repartimos lo que sobra.

Por todo esto es cuestionable que sea la Secretaría de Cultura la autoridad encargada de intervenir en las solicitudes para el uso comercial de nuestro patrimonio y de administrar el reparto de las contraprestaciones económicas. ¿Por qué el permiso tiene que pasar necesariamente por una instancia del gobierno? ¿No debería ser la propia comunidad, conforme a sus formas de organización, la que determine quién puede usar sus conocimientos, sus símbolos, sus expresiones artísticas o sus diseños?

La excepción que se termina comiendo todo

ARTÍCULO 159

Artículo 159.- Excepcionalmente, para el uso de elementos del patrimonio cultural de Pueblos y Comunidades Indígenas, no se requerirá consentimiento, en atención a la libertad de expresión y libertad creativa, en los siguientes casos:

I. Para la creación de obras artísticas y literarias, incluyendo las cinematográficas y audiovisuales, que retomen dichos elementos para el desarrollo de un guión, puesta en escena o diseño de producción, dando origen a una obra nueva, original y con aportación creativa propia.

II. Cuando se trate del uso de elementos, historias y tradiciones comunes o habituales de la cultura nacional.

III. Cuando los elementos del patrimonio cultural se utilicen para ilustrar el trabajo de un autor, siempre que sea compatible con las excepciones de la Ley Federal del Derecho de

Autor.

IV. Cuando los elementos del patrimonio cultural sean reproducidos o comunicados con fines informativos y de difusión, investigación científica, crítica, literaria o artística.

V. Cuando se trate de la reproducción y distribución a través de medios visuales, tales como fotografía, cinematografía, audiovisual, documental, pintura y dibujo, entre otros, de elementos del patrimonio cultural que sean visibles en lugares públicos, siempre que éstos funcionen como el escenario donde ocurren los eventos y no constituyan, por sí mismos, un reflejo de la identidad o del patrimonio de los citados Pueblos y Comunidades.

VI. Cuando los elementos del patrimonio cultural sean utilizados por instituciones públicas en ejercicio de sus funciones y sin fines de lucro.

Sección Quinta

De los derechos y facultades de los Pueblos y Comunidades Indígenas sobre su Propiedad

Intelectual Colectiva

COMENTARIOS DE UTILIDAD

La fracción II es la más grave de todas. Dice que no se requiere nuestro consentimiento “cuando se trate del uso de elementos, historias y tradiciones comunes o habituales de la cultura nacional”.

Habría que preguntarse quién decide qué es común o habitual de la cultura nacional. Lo decide el Estado. Y ya sabemos qué ha hecho el Estado mexicano durante cien años con lo nuestro, que es precisamente convertirlo en cultura nacional: nuestros bordados en el aeropuerto, nuestras pirámides en los billetes, nuestros muertos en las campañas de turismo. Todo eso, según esta fracción, ya no necesita nuestro permiso.

Las demás fracciones van en el mismo sentido. La primera permite que una película o una producción audiovisual retome nuestros elementos sin consentimiento, con tal de que resulte una obra nueva. La cuarta lo permite para fines informativos, de investigación o crítica. La quinta, para reproducir lo que sea visible en lugares públicos.

Con las cinco fracciones juntas, poco queda de aquel artículo 155 que decía que se necesita nuestro consentimiento.

Lo más importante: ya teníamos algo mejor

Desde antes de esta propuesta ya existe una ley federal que protege nuestro patrimonio, y es la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. Esa ley dice algo que la propuesta no dice.

Su artículo 14 establece que los elementos de nuestro patrimonio cultural constituyen patrimonio colectivo de cada pueblo o comunidad “sin que medie procedimiento administrativo”. Sin trámite ni registro ni dictamen. No necesitamos un título de propiedad ni una dotación ejidal ni ningún papel para demostrar que lo nuestro es nuestro.

Comparen eso con lo que acabamos de leer. La ley vigente dice que es nuestro y punto. La propuesta dice que nos registremos, que esperemos el dictamen del Estado, que respondamos en treinta días hábiles, y aun así deja cinco casos en los que no nos preguntan.

Hay algo más delicado todavía. La propuesta nunca menciona esa ley vigente y no abroga nada expresamente; solo trae el transitorio segundo que deroga “lo que se oponga”. Vamos a terminar con dos leyes federales regulando lo mismo, y quien decida cuál se opone a cuál va a ser la autoridad.

Esto no es un descuido menor. Es un retroceso frente a un derecho que ya teníamos ganado.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Aceptamos que nuestras autoridades tengan que estar en un registro del INPI para poder decir que no?
- ¿Alguien puede convocar y acordar en asamblea en treinta días hábiles?
- Si nuestro patrimonio ya es “cultura nacional”, ¿entonces nunca nos van a pedir permiso?
- ¿Exigimos que se elimine la fracción II del artículo 159?
- ¿Exigimos que se respete el artículo 14 de la Ley Federal de Patrimonio, que no pide ningún trámite?

CAPÍTULO 6

Con qué dinero





Talleres, asambleas y recorridos. Ejercer la autonomía cuesta.

La ley promete autonomía, instituciones propias, justicia propia, patrimonio, consulta, educación y salud. Todo eso cuesta dinero. Al final del documento, en los transitorios, que es donde suele esconderse lo importante, aparece esto.

ARTÍCULO TRANSITORIO OCTAVO

Octavo.- Los tres órdenes de gobierno y los órganos autónomos, a través de sus autoridades competentes, deben desarrollar las políticas, programas y acciones señaladas en la

Constitución Federal y en la presente Ley, previendo las medidas, estrategias y los recursos, conforme a la disponibilidad presupuestaria, para lograr el pleno ejercicio de los derechos reconocidos a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

ARTÍCULO TRANSITORIO NOVENO

Noveno.- Los recursos para implementar las políticas, programas y acciones que deriven de la presente Ley, se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, órganos de los Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, así como a las dependencias y organismos descentralizados de las entidades federativas y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes. En caso de alguna modificación a la estructura orgánica,

ésta debe realizarse mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, por lo que no se incrementará el presupuesto regularizable de servicios personales ni el gasto de operación de los ejecutores de gasto.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

El transitorio noveno lo dice sin rodeos: “no se incrementará el presupuesto”. Y el octavo agrega que todo se hará “conforme a la disponibilidad presupuestaria”, o sea, si alcanza y si quieren.

Un derecho sin presupuesto se queda en el papel. La misma ley que promete autonomía nos avisa al final que no va a costar nada, y las dos cosas no pueden ser ciertas al mismo tiempo.

Este es probablemente el dato que mejor mide la voluntad política que hay detrás. Cuando el Estado quiere hacer algo, le asigna dinero; cuando no, escribe “conforme a la disponibilidad presupuestaria”.

Y otra vez la Constitución está de nuestro lado. El artículo 2º reformado en 2024 obliga a determinar “asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente” por ellos. La Constitución manda que haya presupuesto y que lo manejemos nosotros; la propuesta dice que no habrá dinero nuevo. Ya veremos cuál de las dos se cumple.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿De dónde va a salir el dinero para ejercer la autonomía que promete la ley?
- ¿Exigimos presupuesto propio, directo y etiquetado, como manda el artículo 2º constitucional?
- Sin dinero, ¿qué parte de esta ley se puede cumplir de verdad?

CAPÍTULO 7

Lo que ya habíamos ganado y puede retroceder



El agua, la selva, el territorio. Lo que está en juego mientras se discute.

No todo lo que trae la ley avanza. Hay cosas que nos dejan igual o peor de como estábamos, y que además congelan las luchas que hoy tenemos en curso.

Si ya nos consultaron una vez, puede que no vuelvan a hacerlo

ARTÍCULO 335

Artículo 335.- La consulta sobre medidas legislativas podrá realizarse desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda y tendrá como objetivo recabar las opiniones, propuestas y recomendaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas sobre dichas medidas.

Cuando las personas Titulares de los Poderes Ejecutivos presenten iniciativas relacionadas con los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas o Afromexicanas, cumpliendo con el deber de consulta, en los términos establecidos en la presente Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes, salvo que se modifique sustancialmente el contenido original de la iniciativa de tal manera que constituya una nueva medida.

Cuando alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, en su carácter de Cámara de origen, o el Pleno de las Legislaturas de las entidades federativas adviertan que el dictamen o iniciativa sometida a su conocimiento fue aprobada en comisiones sin que se haya realizado la consulta o se haya realizado sin cumplir con lo estipulado en esta Ley, la Mesa Directiva instruirá que la comisión o la instancia legislativa correspondiente lleve a cabo la consulta antes de someterla a consideración del Pleno.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

El segundo párrafo dice que si el gobierno presenta una iniciativa y la consulta, “no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes, salvo que se modifique sustancialmente el contenido original”.

Es decir que el Congreso puede cambiar el texto sin volver a preguntarnos, salvo que el cambio sea sustancial. Y quien califica si fue sustancial es la autoridad, no nosotros. Lo que nos pasó en 2001 con el artículo 2º podría repetirse, esta vez con permiso de la ley.

Los conflictos de hoy se quedan con la ley vieja

ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO

Décimo.- Para el caso de los acuerdos alcanzados durante las consultas previas, libres e informadas celebradas o resueltas conforme a la legislación vigente previo a la entrada en vigor de la presente Ley, dichos acuerdos deben continuar desahogándose de conformidad con la legislación vigente al momento de su determinación, siempre que no establezcan restricción o menoscabo al ejercicio de los derechos reconocidos en la presente Ley.

Para el caso de los procedimientos de consulta que se encuentren pendientes, continuarán desahogándose conforme a las normas legales vigentes al momento de su determinación.

Tratándose de proyectos del sector energético, los procedimientos de consulta se regirán, de manera armónica, por lo establecido en la presente Ley y la legislación específica en dicha materia.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Las consultas que ya están en proceso siguen rigiéndose por la legislación anterior, y los procedimientos del sector energético se regirán “de manera armónica” con la ley de energía. Las luchas que hoy tenemos sobre la mesa, los parques eólicos, las mineras y los megaproyectos, no se benefician en nada de lo nuevo.

La ley no limpia el terreno

ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO

Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido en el presente Decreto. En tanto se expiden las normas derivadas de la presente Ley, se continuarán aplicando las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes, en lo que no se opongan a este ordenamiento.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Solo se deroga “lo que se oponga”, y quién decide qué se opone es otra vez la autoridad. La ley minera, la Ley Agraria, la de aguas y las de energía siguen vivas y se siguen aplicando “en lo que no se opongan”.

Mientras tanto la armonización se deja para después. El transitorio cuarto le da 180 días al Congreso, y ya sabemos cómo se cumplen esos plazos, porque el que dio origen a esta misma ley se venció sin que pasara nada.

La cláusula que aparece en todas partes

Cuando lean la propuesta completa, vale la pena que cuenten cuántas veces aparece la frase “de conformidad con la Constitución Federal y las leyes aplicables”. Cada vez que aparece, el derecho que acaban de reconocer queda sujeto a lo que digan otras normas, presentes o futuras. Es una puerta abierta para recortarnos después sin necesidad de tocar esta ley.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Qué pasa con la lucha que hoy tenemos en curso? ¿La ley nueva nos sirve o nos deja igual?
- ¿Exigimos que se deroguen expresamente los artículos de la ley minera y agraria que nos dañan?
- ¿Exigimos que se nos consulte otra vez si el Congreso cambia el texto?

CAPÍTULO 8

El ruido y las nueces: sobre el momento de esta consulta



Ceremonia del Cha'a Cháak. Nuestros acuerdos tienen sus tiempos.

Hay una pregunta que está antes que todas las demás, y es si esta consulta sirve de algo.

Lo que hoy se nos está consultando es una propuesta, no una ley. Para serlo tiene que entrar al Congreso, pasar a comisiones, ser dictaminada, discutirse y votarse, y en ese camino los textos cambian, a veces de fondo.

Conviene recordar que las iniciativas de ley no son facultad exclusiva de la Presidencia. También pueden presentarlas las diputadas y los diputados, las senadoras y los senadores, los congresos de los estados, y hasta la ciudadanía cuando reúne el equivalente al 0.13% de la lista nominal. Ninguna llega intacta al final del proceso.

Ya lo vivimos una vez. En 2001 se reformó el artículo 2º constitucional diciendo que se basaba en los Acuerdos de San Andrés, y lo que salió del Congreso fue otra cosa. Esa deuda sigue abierta.

Entonces, lo que hoy acordemos en nuestras asambleas se estará expresando sobre un texto que probablemente termine siendo distinto. Las pocas comunidades que alcancen a participar habrán opinado sobre algo que puede no existir en unos meses.

El momento oportuno para consultar una ley sería después de que pase por comisiones y antes de la votación, cuando el texto ya es real y no una promesa.

Por eso también es falso que sea la primera vez en doscientos años que se consulta a los pueblos. No lo decimos por pleito, sino porque cuando alguien nece-

sita presentar algo como histórico, suele ser porque el contenido no se sostiene solo.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Participamos en esta consulta, participamos con condiciones, o exigimos primero que se corrija el momento?
- Si participamos, ¿cómo dejamos constancia de que nuestro acuerdo fue sobre este texto y no sobre el que salga después?
- ¿A quién le hacemos llegar nuestros acuerdos, y cómo nos aseguramos de que quede registro?

CAPÍTULO 9

Lo que el cuadernillo oficial no te dice

Hicimos un ejercicio sencillo que cualquiera puede repetir. Buscamos, una por una, las palabras clave de la ley dentro de las 104 páginas del cuadernillo que reparte el gobierno. No interpretamos nada, solo contamos cuántas veces aparecen.

Palabra en la ley	Veces	Dónde está y qué significa
"áreas estratégicas"	0	Art. 33. La excepción que nos deja fuera de los recursos que valen.
"interés público"	0	Art. 333-III. Les permite seguir sin nuestro consentimiento.
"permanente e irreversible"	0	Art. 326. Define cuándo se necesita el consentimiento.
"no se incrementará"	0	Transitorio noveno. La ley no tendrá dinero nuevo.
"disponibilidad presupuestaria"	0	Transitorio octavo. Todo se hará si alcanza.
"cultura nacional"	0	Art. 159-II. Si lo nuestro es cultura nacional, no piden permiso.
"días hábiles"	0	Art. 158. Los 30 días que nos dan para decidir en asamblea.
"tribunales de control"	0	Art. 61-V. Nuestra justicia queda revisable por el Estado.
"Ley Agraria"	0	Art. 109. De ella depende la titulación de nuestras tierras.
"Decreto"	0	Art. 109. El presidente podrá titular nuestras tierras por decreto.

COMENTARIOS DE UTILIDAD

Alguien dirá que un cuadernillo es un resumen y que todo resumen deja cosas fuera, y tendría razón. Pero si miran la lista con calma van a notar que lo que quedó fuera no es cualquier cosa.

Lo que no aparece son justamente las condiciones. Cada una de esas palabras

marca el lugar donde la ley nos quita lo que nos acaba de dar. La de las áreas estratégicas es la excepción que vacía nuestro derecho a los recursos. La del interés público es lo que les permite seguir sin nuestro consentimiento. La del daño permanente e irreversible decide cuándo hace falta ese consentimiento. La de que no se incrementará el presupuesto deja la ley sin dinero. Y la de la cultura nacional es la puerta por la que se llevan nuestro patrimonio.

Un resumen deja fuera detalles. Aquí quedaron fuera las condiciones que nos afectan, que es algo distinto.

Seamos justos

Hay que decir también lo que sí dicen. El cuadernillo oficial menciona dos veces el Dictamen de Improcedencia y explica que se emitirá cuando no se identifiquen afectaciones, así que no lo ocultan del todo.

Lo que no dicen es quiénes lo emiten, que son el INPI y la Secretaría de Gobernación, ni que ese dictamen puede cerrar la consulta antes de que empiece. Lo presentan como un paso técnico y no como lo que en realidad es, que es la llave de toda la consulta en manos del Ejecutivo.

Hay un detalle que dice bastante. La expresión impacto significativo aparece una sola vez en sus 104 páginas, y ni siquiera en el capítulo de la consulta: está en el del amparo, hablando de plazos. El concepto que define cuándo se necesita nuestro consentimiento nunca se lo explican a las comunidades.

Sus dos “por primera vez”

El cuadernillo oficial usa dos veces esa expresión, y las dos son discutibles.

La primera dice: “Por primera vez habrá un reconocimiento de la propiedad comunal tradicional”. Eso no es exacto. La Ley Agraria reconoce a las comunidades desde hace décadas, y ahí están sus artículos 98 a 107, que muchos de nosotros conocemos bien. El Convenio 169 obliga a México desde 1991 a reconocer nuestra propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupamos, en su artículo 14. Y el artículo 2º constitucional lo reconoce desde 2001. Lo que la propuesta agrega no es el reconocimiento, sino un decreto que el presidente podrá expedir si quiere, y cambiar un derecho por una facultad discrecional difícilmente es un avance histórico.

La segunda dice: “Por primera vez se establece... un Fondo para la Protección y Promoción del Patrimonio Cultural”. Eso sí es nuevo, pero vale la pena leer qué hace ese Fondo. Como vimos en el capítulo del patrimonio, es el mecanismo por el cual la Tesorería retiene el dinero que se cobra por lo nuestro cuando el propietario está no definido o en disputa, hasta que acreditemos la titularidad ante un registro del INPI. Nos presentan como conquista el aparato que administra nuestro dinero mientras probamos que es nuestro.

Una última cosa, sobre el maíz



Milpa sembrada entre piedras. Del maíz sabemos nosotros.

En el cuadernillo difundido por el INPI mencionan al maíz y hacen una analogía para colgarse de la relación que los pueblos tenemos con el sagrado maíz. Dice que esta ley es “semejante a una planta de maíz que tiene su raíz en la Madre Tierra, de donde se alimenta y nutre”, y que los ocho Libros son como el tallo y las hojas que dan “el bendito fruto que es la mazorca”.

Nosotros de maíz sabemos mucho. Lo sembramos, lo cuidamos y de él y con él vivimos desde hace miles de años, desde mucho antes de que existieran este país y esta ley, nos parece un exceso usar al sagrado maíz para esta comparación.

Sin embargo y precisamente porque sabemos de maíz, sabemos que una mazorca no se juzga por la planta ni por el tallo ni por la hoja. Hay que deshojarla y desgranarla, seleccionar los granos y revisar la mazorca grano por grano, si está sana o si viene picada. Eso es lo que hacemos aquí en este cuadernillo, porque toca separar el maíz que sirve para las gallinas del que podrá ser tortilla para los pueblos.

PARA LLEVAR A LA ASAMBLEA

- ¿Por qué creemos que el cuadernillo oficial no menciona ninguna de esas palabras?
- Si nos entregan un resumen que deja fuera las condiciones, ¿podemos decir que fuimos informados?
- ¿Exigimos que el material de la consulta incluya el texto completo de los artículos 33, 326, 332, 333, 159 y los transitorios?
- ¿Levantamos acta de que la información que recibimos estaba incompleta? Eso puede servir después.

Glosario

CLPI. Consentimiento Libre, Previo e Informado. Que nos pregunten antes de decidir, sin presiones, con toda la información y en nuestra lengua, y que nuestra respuesta tenga consecuencias.

Sujeto de derecho público. Que el pueblo tiene vida jurídica propia y puede tener representación, patrimonio y atribuciones frente al Estado. La Constitución ya nos reconoce así desde la reforma de 2024.

Constitución formal. El trámite que esta propuesta exige para que un pueblo sea reconocido como sujeto de derecho público.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Oficina del gobierno federal.

SEGOB. Secretaría de Gobernación.

Transitorios. Los artículos del final de una ley. Ahí se define cuándo entra en vigor, qué se deroga y cuánto dinero habrá. Suele ser la parte más importante y la menos leída.

Áreas estratégicas. Actividades que la Constitución reserva al Estado. Esta propuesta las usa como excepción a nuestros derechos pero nunca dice cuáles son.

Dictamen. La decisión escrita de una autoridad. Aquí, la que dice si hay consulta o no.

Impacto significativo. Según esta propuesta, solo el daño permanente e irreversible. De eso depende cuándo se necesita nuestro consentimiento.

Principio pro persona. Regla del artículo 1º constitucional. Entre dos formas de aplicar una norma, la autoridad debe escoger la que más nos proteja.

Convenio 169. Tratado de la OIT. México lo firmó en 1990 y rige desde 1991. Es la base del derecho a la consulta y está al nivel de la Constitución.

DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sus sentencias obligan a México. Los casos Saramaka y Sarayaku son clave sobre territorio y consulta.

Acuerdos de San Andrés. Acuerdos firmados en 1996 entre el Estado mexicano y el EZLN. Reconocían nuestra libre determinación y autonomía. Siguen sin cumplirse.

Referencias

- Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos (LGDPIyA).
- Cuadernillo explicativo de la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos, Gobierno de México, 104 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1º y 2º (reforma publicada el 30 de septiembre de 2024).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1.
- Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, artículos 13, 14, 19 y 57.
- Ley Agraria, artículos 98 a 107.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 420.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Pueblo Saramaka vs. Surinam y Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.
- INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.



**Una mazorca no se juzga
por la planta, ni por el tallo,
ni por la hoja.
Se desgrana.**

No rechazamos la mazorca: la deshilachamos hoja por hoja y la desgranamos grano por grano, para ver si viene sana o viene picada.

Este cuadernillo es la sombra del que reparte el gobierno. Lee los dos.
Y decide en asamblea.

INDIGENAS3D