

La reforma indígena/afromexicana veintitrés años después.
Una mirada desde la libre determinación política
*The indigenous/Afro-Mexican reform twenty-three years later.
A view from political self-determination*

Erika Bárcena-Arévalo

 <https://orcid.org/0000-0001-5585-9873>

Universidad Nacional Autónoma de México. México
Correo electrónico: ebarcelona@unam.mx

Publicación: 14 de marzo de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.53.19912>

Resumen: El presente comentario expone algunos de los pendientes más importantes de la reforma constitucional de 2001 al artículo 2o. constitucional, así como el desarrollo del derecho a la libre determinación política desde entonces, como telón de fondo necesario para analizar la reforma de 2024. El argumento general es que veintitrés años después los pueblos ya no requieren el reconocimiento de derechos, sino mecanismos y garantías para ejercerlos. En esta medida, mientras las leyes secundarias de la actual reforma no apunten en esa dirección, y si no se toma como piso mínimo el desarrollo actual de los alcances del derecho a la libre determinación, la reforma al artículo 2o. constitucional no habrá resarcido realmente la deuda histórica del Estado mexicano hacia los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. **Palabras clave:** reforma indígena/afro; libre determinación; autogobierno; presupuesto directo; sujeto de derecho público; consulta previa, libre e informada.

Abstract: This commentary exposes some of the most important pending aspects of the 2001 constitutional reform to article 2 of the Constitution, as well as the development of the right to political self-determination since then, as a necessary backdrop to analyze the 2024 reform. The general argument is that twenty-three years later, people no longer require the recognition of rights, but rather mechanisms and guarantees to exercise them. To this extent, as long as the secondary laws of the current reform do not point in that direction, and if the current development of the scope of the right to self-determination is not taken as a minimum floor, the reform to article 2 of the Constitution will not have truly compensated for the historical debt of the Mexican State towards indigenous and Afro-descendant peoples and communities. **Keywords:** indigenous/afro reform; self-determination; self-government; direct budget; subject of public law; prior, free and informed consultation.

Sumario: I. *Introducción*. II. *La reforma indígena de 2001 y sus pendientes*. III. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos*. IV. *La reforma indígena/afro de 2024*. V. *Palabras finales*. VI. *Referencias*.

I. Introducción

El pasado 30 de septiembre de 2024 se publicó la reforma al artículo 2o. constitucional, producto de una iniciativa enviada al Congreso por el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador, y derivada a su vez de un proceso denominado “de consulta” con poblaciones indígenas y afrodescendientes.¹ Para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, esta reforma llega veintitrés años después de la “contrarreforma” de 2001, así catalogada por el zapatismo y sus simpatizantes por no haber respetado a cabalidad los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1996.

El actual gobierno federal ha posicionado la reforma indígena/afromexicana de 2024 justamente como el resarcimiento de una deuda histórica, y ha pregonado que finalmente se reconoce a los pueblos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, o que por primera vez se asignará un presupuesto específico a los pueblos indígenas y afrodescendientes para que lo ejerzan directamente. Sin embargo, a diferencia de 2001, hoy los derechos indígenas no sólo están en su mayoría formalmente reconocidos, sino que además muchos de ellos se han desarrollado judicial y administrativamente, por lo que tenemos un panorama mucho más claro sobre los alcances que pueden tener.

Así, la reciente reforma indígena/afro no puede analizarse de manera aislada, sino en relación con las experiencias de muchas comunidades que han venido ejerciendo los derechos reconocidos formalmente, o que han venido luchando por ejercerlos a pesar de estar reconocidos. Lo cierto es que hoy la demanda no es por un catálogo más extenso de derechos, sino por garantías para ejercerlos efectivamente.

¹ Utilizo esta expresión porque el procedimiento no atendió los estándares mínimos del derecho a la consulta previa, libre e informada. Concretamente, se puede afirmar que lo que hubo fue una serie de foros informativos, en los que se recibieron propuestas de aspectos que podrían ser integrados en la iniciativa. Para mayor información sobre los estándares de la consulta, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021).

En este contexto, analizo la reforma de 2024 centrándome en la personalidad jurídica de los pueblos y en el derecho colectivo a la libre determinación en su dimensión política, esto es, el autogobierno con ejercicio directo de presupuesto público, y en la consulta previa, libre e informada en tanto derecho accesorio al de libre determinación. Pongo de relieve los casos de Cherán y Pichátaro, ambos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

He decidido centrarme en estos derechos y en estos casos porque su desarrollo en sede judicial superó importantes obstáculos contenidos explícita o implícitamente en la redacción final del artículo 2o. constitucional tras la reforma de 2001. En los casos Cherán y Pichátaro, con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos como herramienta fundamental: 1) la Sala Superior encontró la vía para que se pudieran demandar derechos colectivos, aunque los pueblos y comunidades no tuvieran personalidad jurídica; 2) se superó el obstáculo de la omisión legislativa respecto de leyes secundarias que reglamentaran el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 2o., y la Sala Superior pudo invocar el derecho internacional de los derechos humanos donde la protección de los derechos indígenas era más amplia; 3) lo anterior, que bien podemos clasificar como un control constitucional y convencional directo, a su vez, fue importante para dar una garantía efectiva de los derechos de los pueblos, en este caso el derecho a la libre determinación expresado en el autogobierno; 4) finalmente, estos casos en sí mismos abrieron la posibilidad de que las comunidades indígenas ejercieran autogobierno con presupuesto estatal² y, por primera vez, se garantizó el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Si lo anterior fue posible en lo que respecta al autogobierno, también sería posible en cualquier otra dimensión del derecho a la libre determinación, que es el derecho indígena/afrodescendiente fundamental. Por ello, reflexionar al respecto nos permitirá delinear hacia dónde es que deberían apuntar las leyes secundarias del artículo 2o. constitucional, cuyo desarrollo es de la mayor trascendencia, dado que establecerán los mecanismos para el ejercicio efectivo de los derechos que es hoy lo más apremiante.

² Quisiera enfatizar que lo anterior implica, evidentemente, los alcances reconocidos por el Estado al derecho al autogobierno indígena. Por supuesto que muchos pueblos no sólo no buscan este reconocimiento, sino que consideran que la “verdadera” autonomía está por fuera del Estado. Pero la decisión sobre los términos en los que se establece la relación con el Estado sólo corresponde a los propios pueblos.

A partir de lo anteriormente planteado, estructuro esta contribución en cuatro apartados. En el primero me refiero a los principales pendientes de la reforma de 2001 al artículo 2o. constitucional, centrándome como señalé en la dimensión política de la libre determinación. En el segundo apartado planteo brevemente cómo la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos permitió superar las deficiencias del artículo 2o. que obstaculizaban el ejercicio de los derechos, con referencia a los casos Cherán y Pichátaro. En el tercer apartado entro al texto actual del artículo 2o. con algunos apuntes y reflexiones sobre los aspectos mínimos que deberán considerar las leyes secundarias en cuanto a la libre determinación política. Finalmente presento un apartado de palabras finales.

II. La reforma indígena de 2001 y sus pendientes

Como mencioné en la introducción, algunos de los temas fundamentales que se excluyeron u obstaculizaron en la reforma constitucional de 2001 en materia indígena, ahora se presentan en 2024 como el gran triunfo de la reforma que aquí se analiza. En este apartado quisiera explicar brevemente por qué tras 2001 el artículo 2o. constitucional era revolucionario en la letra, pero no en la práctica. Esto, con el ánimo de que la persona lectora pueda entender mejor por qué hoy estos temas son tan celebrados y, a su vez, por qué deberíamos tener cautela respecto de ese discurso triunfalista. Para ello, me referiré a tres aspectos: el derecho a la libre determinación, la personalidad jurídica de los pueblos y la garantía efectiva de los derechos reconocidos.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los pueblos afrodescendientes, es la base para materializar una sociedad pluricultural como la que consigna el artículo 2o. constitucional. En términos generales, implica reconocer que dichos pueblos tienen instituciones políticas, sociales, económicas y culturales propias; además, que estas instituciones son valiosas, y que el Estado está obligado no sólo a reconocerlas sino a garantizar las condiciones necesarias para su desarrollo. A su vez, estas condiciones deben darse tanto al interior como al exterior de las comunidades, es decir, no implican un aislamiento sino una integración que respete sus propios términos, instituciones y cosmovisiones.

Por lo tanto, para cualquier decisión estatal que pudiera tener un impacto en la esfera de derechos de los pueblos, el Estado está obligado a considerar

su parecer, lo que se traduce en el derecho a una consulta previa. Es así como los pueblos, al interior de sus comunidades, tienen derecho a regirse conforme a sus instituciones políticas. Y es allí donde encontramos el derecho al autogobierno, y el poder de decidir los términos en los cuales se relacionan con el territorio que habitan, lo que debe consignarse así en la ley. La lista podría seguir para cada aspecto de la vida colectiva y pública. Prueba de ello son las múltiples fracciones que componen al artículo 2o. constitucional, antes y ahora, que abarcan temas como el pluralismo jurídico, la medicina tradicional, la educación intercultural, los medios de comunicación o los derechos de propiedad intelectual.

Ahora bien, el derecho a la libre determinación es un derecho colectivo cuyo titular es el pueblo o comunidad, no las personas que los integran. Magdalena Gómez (2002) lo expresa asertivamente de la siguiente manera:

Según la doctrina clásica a cada derecho individual corresponde una acción individual y el titular el derecho es el titular de la acción. En este caso, se trata de derechos cuya titularidad es difusa, porque no puede ser individualizada. Por ejemplo, todos los integrantes de un pueblo son sujetos del mismo derecho; todos tienen su disponibilidad y, al mismo tiempo, no pueden contrariarlo porque violarían los derechos de todos los otros miembros del pueblo. Por ello, su violación o desconocimiento acaba por condicionar el ejercicio de los derechos individuales tradicionales. Por ejemplo, cuando se impide a los pueblos indígenas el acceso a sus lugares sagrados, se viola el derecho colectivo del pueblo y el de libertad de creencias de los individuos que lo integran. (p. 271)

Para ejercer la libre determinación, y todos los derechos que de ella derivan, es necesario que al titular —es decir, al pueblo o comunidad— se le reconozca personalidad jurídica. Para ejercer la dimensión política de la libre determinación se requiere, además, que esta personalidad ampare el ejercicio de funciones de gobierno, incluido el ejercicio del presupuesto público correspondiente. Pero inclusive para mantener las instituciones culturales o económicas, se requiere que el titular pueda oponer sus derechos frente a terceros en los tribunales, o que pueda suscribir contratos. Es por ello que un aspecto fundamental de los Acuerdos de San Andrés era justamente el reconocimiento del derecho a la libre determinación, aparejado del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Pero en la redacción final de la reforma de 2001 se les reconoció como sujetos de interés público, con lo que se les impedía la defensa de sus derechos ante los tribunales, la posibilidad de constituirse políticamente, de ejercer un presupuesto, etcétera. Sin el reconocimiento como sujetos de derecho público, las autoridades tradicionales continuaban siendo meros particulares, y el ejercicio de sus funciones quedaba sin efectos fuera de la comunidad, en el mejor de los casos, o era criminalizado, en el peor. Las policías comunitarias y los sistemas de justicia en Guerrero son un claro ejemplo de ello.

Contrario a la intención inicial de dar mayor autonomía a los pueblos, el reconocimiento como sujetos de interés público reforzó una postura colonial del Estado en la que este toma unilateralmente las decisiones respecto de todo aquello que pueda impactar en la esfera de derechos de los pueblos y comunidades. Congruente con esta postura, en 2001 no se reconoció el derecho a la consulta previa, libre e informada, sino que se consignó como una obligación del Estado frente a los planes y programas de desarrollo —obligación que nunca se cumplió, por cierto—.

Encima de todo, la Constitución contempló que la reglamentación de los derechos reconocidos era competencia de las entidades federativas, y a pesar de que en un artículo transitorio se mandataba a los congresos locales reformar sus Constituciones para adecuarlas con el contenido del artículo 2o., estas reformas se dieron a cuentagotas, y en la mayoría de las entidades nunca se emitieron leyes secundarias. Sin personalidad jurídica y sin la normativa necesaria, los pueblos y comunidades indígenas encontraron en el artículo 2o. constitucional un catálogo de derechos que en muchos casos no se podían ejercer ni demandar judicialmente.

Lo que sí sucedió fue una transformación en el tipo de relación que el Estado mexicano establecía con los pueblos, aunque no se dio en términos de derechos tanto como en términos de mercado. Después de décadas de políticas indigenistas que profundizaron la discriminación hacia las personas indígenas, a partir de 2001 sobrevino la era de las políticas multiculturales que introdujeron lo indígena al mercado y privilegiaron la garantía de ciertos derechos. Respecto del primer punto, son múltiples las políticas públicas específicamente diseñadas para convertir en producto comercializable una visión despolitizada y folclorizada de lo indígena. Respecto de lo segundo, ha sido evidente que el Estado tiende a privilegiar una visión individualista de los derechos indígenas, en abierta contravención al derecho básico de libre determinación.

A pesar de que la reforma de 2001 pudo no haber sido lo que se esperaba, lo cierto es que no paralizó la lucha histórica de los pueblos. Pero en el ámbito estrictamente jurídico, la situación cambió en 2011, dado que la reforma constitucional en materia de derechos humanos marcó un nuevo horizonte de posibilidad respecto del desarrollo de los derechos indígenas, y particularmente en lo que respecta a la judicialización de la libre determinación.

III. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos significó un parteaguas importante en lo que a libre determinación refiere, y los tribunales electorales se convirtieron en un baluarte de este derecho y de la consulta previa, libre e informada. Si bien esta reforma no estaba destinada específicamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas/afro, la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) al bloque de constitucionalidad, el tan invocado párrafo segundo del artículo 1o. referente a la obligación de todas las autoridades de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas, y la incorporación de los principios del DIDH, redundaron en una herramienta jurídica esencial para la demanda en tribunales de los derechos colectivos de los pueblos, como son el derecho a la libre determinación y la consulta previa. Cabe recordar que el estándar más amplio de derechos indígenas está contemplado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado mexicano en 1991. Y fue la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la sede jurisdiccional más receptiva en la materia.

Si bien la Sala Superior había venido desarrollando desde el 2000 una importante línea jurisprudencial relacionada con los derechos indígenas, la reforma constitucional en materia de derechos humanos se aplicó por primera vez en el “caso Cherán”, que sentó un precedente de la mayor relevancia. En la sentencia SUP-JDC-9167/2011, la Sala Superior determinó que la comunidad indígena de San Francisco Cherán, asentada en la cabecera del municipio homónimo, tenía derecho a la libre determinación y, en consecuencia, el derecho de gobernarse conforme a sus instituciones políticas, sociales, económicas y culturales, a través de una estructura de autoridades tradicionales elegida según sus sistemas normativos internos. Lo anterior implicaba que el municipio no sería gobernado por un cabildo, según lo con-

templa el artículo 115 constitucional, esto es, presidencia municipal, sindicatura y regiduría. De igual manera, las personas que conformaran el gobierno no serían postuladas por partidos políticos y elegidas conforme al artículo 41 constitucional, sino que serían nombradas según las formas propias de la comunidad, entendidas como sistemas normativos internos en una lógica de pluralismo jurídico.³

Sin embargo, la Sala Superior razonó que no podía tomar unilateralmente la decisión de que la comunidad de Cherán transitara al sistema de usos y costumbres,⁴ sino más bien reconocer y garantizar el derecho de la comunidad a la consulta previa, libre e informada. Así, ordenó al Instituto Electoral de Michoacán desarrollar junto con la comunidad una consulta para determinar su voluntad. A la par, sentó los primeros criterios en la materia, relacionados con los principios conforme a los cuales deben realizarse las consultas.⁵

La demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que dio origen a esta sentencia fue promovida por 2312 personas que se autoadscribieron como *indígenas*, pertenecientes a la comunidad purépecha de San Francisco Cherán. En su análisis de la legitimación de las personas promoventes, la Sala Superior consideró que bastaba su autoadscripción para determinar la titularidad de los derechos reconocidos nacional e internacionalmente a los pueblos y comunidades indígenas, lo cual fundamentó en los artículos 1o. y 2o. constitucional, así como en los tratados internacionales relativos. Aunque no fue el único argumento que dio para considerar que las personas actoras estaban legitimadas para promover el recurso, el argumento de la autoadscripción es muy importante, dado que implícitamente reconoció que este era el requisito fundamental para que las personas pudieran demandar la garantía y respeto de derechos colectivos. Con ello saltó la barrera que históricamente se había construido a partir de la falta de reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas

³ La Sala Superior ha determinado que los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas forman parte del derecho electoral mexicano (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 38).

⁴ En oposición al “sistema de partidos políticos”, expresión utilizada para referirse al sistema de postulación y elección de autoridades contemplado en la Constitución.

⁵ La de Cherán fue la primera consulta previa, libre e informada que realizó el Estado mexicano en una comunidad indígena, y que además cumplió con los estándares internacionales. Derivado de esta consulta, la comunidad decidió transitar al sistema de usos y costumbres con lo que se convirtió en un “municipio indígena”, como lo denominaría después la SCJN en la controversia constitucional 32/2012.

como sujetos de derecho público con personalidad jurídica propia. Por su parte, también se superó la barrera que suponía la falta de legislación en la materia, puesto que vía el artículo 1o. constitucional la Sala Superior aplicó el Convenio 169 de la OIT y los estándares internacionales existentes orientaron su decisión. Evidentemente, estas barreras se superaron incluso más allá de los aspectos meramente procesales, en la medida en que se reconoció que una comunidad indígena sí podía tener personalidad jurídica para gobernar un municipio.

Posteriormente, en 2016, en la sentencia del “caso Pichátaro”, la Sala Superior dio un nuevo alcance a la dimensión política del derecho a la libre determinación. La Sala reconoció que el estar asentada en una cabecera municipal no es un requisito para que una comunidad indígena pueda ejercer su derecho a la libre determinación. San Francisco Pichátaro es una submunicipalidad del municipio de Tingambato, en Michoacán, y junto con el derecho de autogobernarse a través de autoridades tradicionales elegidas conforme a sus propios sistemas normativos, la Sala Superior determinó que debían garantizarse las condiciones necesarias para que dichas autoridades ejercieran todas las funciones de gobierno. En consecuencia, la Sala Superior decidió que el municipio debía transferir los recursos equivalentes al porcentaje poblacional que representa la comunidad respecto del total de la población del municipio, para que los ejerciese directamente a través de sus autoridades tradicionales. Derivado de la ejecución de la sentencia, y de la posterior lucha de múltiples comunidades en el estado de Michoacán, desde 2021 es un derecho reconocido en las leyes locales, donde además se establece un procedimiento mediante el cual las comunidades pueden solicitar el “presupuesto directo”, como se le conoce coloquialmente, y se contemplan las obligaciones que ello implica.⁶

Por su parte, en este caso también se desarrollaron criterios relacionados con la consulta previa, libre e informada. Específicamente, la Sala Superior determinó que debía realizarse una consulta a la comunidad respecto de si era su voluntad autogobernarse, es decir, que se transfirieran las funciones de gobierno y el presupuesto correspondiente. Pero, en este caso, el criterio fue que la consulta podía realizarse a las autoridades comunitarias, en el entendido de que son voceras de la voluntad de la comunidad que representan.⁷

⁶ Para más información, véase Gobierno del Estado de Michoacán (2022).

⁷ La Sala Superior abandonó los criterios derivados del caso Pichátaro, en 2020, tras una sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se mencionó

Estos dos casos son referentes del desarrollo de los derechos a la libre determinación y a la consulta previa, libre e informada en sede judicial. En consecuencia, fijan un mínimo a su alcance, y sería esperable que la reforma indígena así lo entendiera: que, en el mejor de los casos, expandiera sus límites; en el peor, que los consignara en la letra de la ley en los términos en que hoy existen. Pero esto no necesariamente ha ocurrido así, como mostraré en el siguiente apartado.

IV. La reforma indígena/afro de 2024

Con la reforma de 2024, el artículo 2o. constitucional cuenta hoy con tres apartados que contemplan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, las obligaciones de los tres niveles de gobierno en la materia, los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, y los derechos de las mujeres indígenas y afromexicanas, así como de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afromexicana.

La adición que es probablemente más celebrada se encuentra en el actual párrafo sexto, donde se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes como “sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Y si bien esta parte es importante, su mera enunciación no es suficiente, dado que se trata de un medio cuyo fin debe ser la expansión de los alcances del derecho a la libre determinación en todas sus dimensiones. Por lo tanto, así debe regularse en la ley secundaria o será letra muerta.

En este sentido, dos aspectos fundamentales que deben regularse son: primero, quién tiene la representación legítima de este nuevo sujeto de derecho público; segundo, si la definición de su personalidad jurídica puede ser equiparable a otros entes con el mismo reconocimiento, como por ejemplo los municipios. Al respecto, con base en las fracciones I y III del artículo 2o. constitucional, así como los estándares nacionales e internacionales, cabría suponer que la representación de este sujeto de derecho recaería en las autoridades tradicionales elegidas conforme a los sistemas normativos propios, que además serían reconocidas como autoridades en los términos del derecho estatal, por lo que tendrían facultades no sólo para representar

que los asuntos relacionados con el ejercicio de presupuesto público no eran competencia de los tribunales electorales. Para mayor referencia, véase Bárcena Arévalo (2021).

a las comunidades en tanto personas jurídicas morales, sino también para ejercer funciones de gobierno.

Sólo en este marco podría ejercerse efectivamente la jurisdicción indígena, como lo consigna la fracción II; o el autogobierno, como se ha garantizado en sede judicial a través de las sentencias de la Sala Superior. Mientras que el presupuesto que se asignará a las comunidades, como lo ha pregonado el gobierno federal, estaría enmarcado en un verdadero respeto a la libre determinación.

Aunado a lo anterior, queda todavía un aspecto más del reconocimiento de las autoridades indígenas como autoridades para efectos del derecho estatal, y es la determinación que tomó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el municipio de Cherán, Michoacán, en contra de una reforma a la Constitución de la entidad, por falta de consulta previa, libre e informada. Si bien la Corte ha sostenido el criterio de que los municipios no pueden promover juicios de controversia constitucional para reclamar derechos de su población, como son los derechos indígenas, en este caso el municipio de Cherán ya estaba a cargo de autoridades tradicionales elegidas por sistemas normativos propios, y en esta calidad se reconoció que dentro de sus competencias en tanto autoridades a la vez indígenas y a la vez municipales, también estaba la de reclamar derechos como el de la consulta. Este criterio implicaría entonces que las autoridades tradicionales, como representantes del sujeto de derecho público, estarían facultadas para ejercer funciones de gobierno y para reclamar los derechos reconocidos tanto nacional como internacionalmente. Al final del día, si el reconocimiento como sujetos de derecho público no se entiende como un medio para desarrollar los alcances del derecho a la libre determinación, no servirá de nada.

Finalmente, en este rubro es importante tener en cuenta que no cualquiera se puede presentar como autoridad tradicional, puesto que los sistemas normativos propios contemplan generalmente tanto mecanismos de nombramiento como principios para el ejercicio del cargo, e inclusive una jerarquía de autoridades. Así, en muchos casos el principio de “mandar obedeciendo” es medular, e implica que las autoridades deben ser meras portavoces de las decisiones del pueblo, tomadas generalmente en asamblea. Así, en aras del principio de maximización de la autonomía, el Estado no puede determinar quiénes son o no autoridades indígenas, y quien se presente como tal deberá probar que su comunidad o pueblo le ha dado tal encargo.

Otro cambio importante al artículo 2o. constitucional es la eliminación de los párrafos que dejaban a los congresos locales la obligación de regular los derechos reconocidos en el artículo 2o., puesto que, como señalé previamente, esto fue un obstáculo importante para el ejercicio de los derechos, en la medida en que dichas leyes no fueron emitidas en la mayoría de las entidades federativas.

Una tercera modificación, también ampliamente celebrada, es el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada. Este derecho está reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y ha venido ejerciéndose desde la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, aunque con procedimientos y resultados desiguales. Pero lo cierto es que se tiene ya una experiencia importante en el tema.

La actual fracción XIII contempla que la consulta es procedente frente a cualquier medida legislativa o administrativa que el Estado mexicano pretenda adoptar, lo cual es consecuente con los estándares internacionales. Sin embargo, el primer detalle que encontramos es que la limita a aquellas medidas que “puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno”. Los impactos significativos han sido utilizados para construir límites al derecho a la consulta, esto es, para determinar si todas las medidas administrativas o legislativas que puedan tener un impacto en la esfera de derechos de los pueblos y comunidades indígenas/afro son consultables. En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis aislada⁸ en donde establece un listado de supuestos, considerados de impacto significativo, que si bien el propio criterio especifica es enunciativo y no limitativo, deja a las autoridades estatales la potestad de decidirlo. Esto es problemático, puesto que, en tanto derecho humano, debería dejarse a sus titulares la libertad de ejercerlo, y porque el Estado no puede arrogarse el papel de decidir unilateralmente lo que es mejor o no para la comunidad.

Por su parte, se establece que el objetivo de la consulta es “obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas”. La obligación de obtener el consentimiento implicaría la vinculabilidad del resultado de la consulta; lo cual sería deseable, ya que volvería a la consulta un mecanismo eficaz de participación de los pueblos, y no la ficción que es en la inmensa mayoría de los ca-

⁸ “Pueblos y comunidades indígenas. En su derecho a ser consultados, el estándar de impacto significativo constituye elemento esencial para que proceda” (Tesis 2a.XXVII/2016 (10a.), 2016).

sos. Pero al agregar “o en su caso llegar a un acuerdo”, elimina la posibilidad de que el Estado deba acatar la decisión del pueblo o comunidad consultada. Lo cierto es que un problema recurrente de las consultas es precisamente que las comunidades suelen encontrarse en una relación de poder desigual respecto de quienes se benefician de las medidas —por lo general actores estatales o aliados con el Estado—, por lo que esos “acuerdos” frecuentemente son impuestos.

El segundo párrafo de la fracción señala, correctamente, que las consultas deberán realizarse en atención a los principios y normas que maximicen los derechos de los pueblos, pero lo acota a los derechos reconocidos en la Constitución. En un momento en el que el gobierno federal parece decretarles una guerra a los derechos humanos y pretende regresar a los pseudoargumentos arcaicos de la supremacía constitucional, la acotación es peligrosa. Máxime porque los derechos indígenas han tenido un desarrollo importante en el ámbito internacional.

El tercer párrafo de la fracción establece que, cuando sea un particular quien se beneficie de la medida administrativa que se pretenda adoptar, este deberá cubrir el costo de la consulta. La experiencia acumulada nos ha mostrado que quienes se benefician de las medidas suelen echar mano de múltiples formas de coacción para que las consultas, o no se realicen, o los resultados les sean favorables. Si además van a cubrir los costos, nada en el texto constitucional garantiza que estén obligados a respetar y garantizar los derechos de los pueblos. Esta es una situación de la mayor gravedad, que deberá ser estrictamente regulada.

Finalmente, en el ánimo de ver el “vaso medio lleno” por lo que a la consulta se refiere, el artículo 2o. contempla que la persona física o moral que obtenga un lucro derivado de la medida administrativa deberá otorgar al pueblo o comunidad involucrada un beneficio justo y equitativo. Por otra parte, también señala que los pueblos y comunidades indígenas son las únicas legitimadas para impugnar el incumplimiento de las consultas. Este es un punto de la mayor trascendencia puesto que en los últimos años la Comisión Nacional de Derechos Humanos estuvo impugnando decretos legislativos por falta de consulta previa, con lo cual generó importantes agravios a algunas comunidades.

Otra adición importante la encontramos en la fracción segunda del apartado B, donde se establece la obligación de la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de Ciudad de México, de “determinar, mediante normas y criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcio-

nales, asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos”.

Esto que se establece como obligación del Estado, pero no como derecho de los pueblos y comunidades indígenas/afro, tiene un antecedente importante en el “caso Pichátaro” resuelto por la Sala Superior. Como ya mencioné, este es hasta el día de hoy el alcance máximo que ha logrado el reconocimiento estatal del derecho a la libre determinación, concretamente del derecho al autogobierno, por lo que el contenido de la fracción II del apartado B no puede entenderse como una decisión unilateral del Estado al respecto. Nuevamente, los avances en el tema deberán ser el piso mínimo para el posterior ejercicio de esto, que es, ante todo, un derecho de los pueblos y comunidades indígenas/afro.

Por otra parte, en primer lugar, no podemos descartar el reconocimiento de derechos a los pueblos afrodescendientes, a las mujeres, niñas, niños y adolescentes indígenas y afro. Sin embargo, la operatividad de estos derechos está por verse. Particularmente, en el caso de los pueblos afro, llama la atención que esencialmente se les reconocen los mismos derechos que a los pueblos indígenas, pero cabe preguntarse si no requieren un catálogo que atienda a sus propias especificidades.

En segundo lugar, no pasa desapercibido que el gran faltante en esta reforma son los derechos territoriales.

V. Palabras finales

El desarrollo de la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, a través de los casos Cherán y Pichátaro, nos permite hacer una valoración de la reforma de 2024. Con el levantamiento del EZLN la esperanza de muchos pueblos y comunidades indígenas se centró en el reconocimiento de su existencia y de derechos específicos que se consideran fundamentales para su desarrollo. De alguna manera primaba la idea de que reconocimiento sería igual a garantía y goce efectivo; sin embargo, la realidad no pudo estar más lejos. La reforma de 2001 marcó una transformación en la relación entre los pueblos y el Estado, lo cual sin duda alguna llevó a una revalorización de la diversidad cultural que suponen. Pero a su vez significó una decepción, en la medida en que se volvió casi imposible ejercer muchos de los derechos reconocidos, puesto que no

se emitieron las leyes secundarias ni se abrieron vías jurisdiccionales para demandarlos.

Considero que aquí tenemos lecciones importantes para el futuro. La reforma de 2001 nos enseñó que ni los derechos se hacen efectivos por el mero hecho de estar escritos en la Constitución, ni los candados legales son insuperables, siempre que exista en las autoridades una verdadera vocación de derechos. En este sentido, desde mi perspectiva, la reforma fue una oportunidad perdida para dar un paso real en dirección a la pluriculturalidad, porque se pudieron haber retomado experiencias y avances, como los derivados de los casos Cherán, Pichátaro y de tantos otros movimientos indígenas que luchan en este país. Por su parte, precisamente por estas luchas es que hoy tenemos la certeza de que lo que diga la Constitución no será el fin de la historia.

Del lado del Estado, queda esperar las leyes secundarias tanto nacionales como locales. Queda por ver también si las nuevas judicaturas tendrán un férreo compromiso con los derechos, incluso si esto le es incómodo al poder político. No es tan sencillo como suena, y la propia Sala Superior es prueba de ello. Cuando cambió su integración por magistraturas de perfiles más dispuestos a seguir la línea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que para el caso no era para nada pro derecho a la libre determinación, muchos de los avances en la materia se echaron para atrás, a pesar del principio de progresividad de los derechos humanos.

En todo caso, queda mucho por ver, y no me queda duda de que, como siempre, serán los propios pueblos quienes le den vida a esta reforma y quienes posicionen las interpretaciones más vanguardistas en el tema.

VI. Referencias

- Bárcena-Arévalo, E. (2021). El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la administración directa del presupuesto público y su negación. Análisis de las sentencias SUP-JDC-131 y SUP-JDC-145 de 2020. En J. J. Garza Onofre y J. Martín Reyes (Eds.), *Ni tribunal ni electoral* (pp. 169-192). Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Pueblos indígenas y tribales*.

- Gobierno del Estado de Michoacán. (2022). *Protocolo general de actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del presupuesto directo*. Gobierno del Estado de Michoacán.
- Gómez, M. (2002). Derecho indígena y constitucionalidad. En E. Krotz (Ed.), *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho* (pp. 235-277). Anthropos; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) (2016). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Ed.). (2014). *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*.



Cómo citar

Sistema IJ

Bárcena-Arévalo, Erika, “La reforma indígena/afromexicana veintitrés años después. Una mirada desde la libre determinación política”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 26, núm. 53, julio-diciembre de 2025, e19912. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19912>

APA

Bárcena-Arévalo, E. (2025). La reforma indígena/afromexicana veintitrés años después. Una mirada desde la libre determinación política. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 26(53), e19912. <https://doi.org/10.22201/ijj/24484881e.2025.53.19912>