

Reformas indígenas en México. Reconocimiento de la diferencia sin territorio

Indigenous Reforms in Mexico. Recognizing Difference Without Territory

María del Carmen Ventura Patiño
 <https://orcid.org/0000-0001-6110-6835>
El Colegio de Michoacán, México
ventura@colmich.edu.mx

Resumen

En el artículo se examinan los alcances y limitaciones de las reformas indígenas federal y de Michoacán realizadas en México durante el gobierno de MORENA, aprobadas durante 2021 y 2024. La reflexión se lleva a cabo desde una mirada autonómica que comprende derechos que se consideran fundamentales: justicia, participación y representación política, formas de gobierno, recursos, tierra y territorio. En particular, el análisis de la reforma michoacana contempla no solo el plano legal, sino también su trascendencia en la vida de las comunidades a la luz de las políticas estatales, lo que revela una tensión entre los reclamos indígenas y los dispositivos jurídicos que buscan institucionalizar y homogeneizar los procesos organizativos, minando las prácticas autonómicas. Asimismo, se realizó trabajo de campo que permite una reflexividad dialógica y apunala la idea de que los derechos reconocidos no ponen en riesgo la agenda del capital, por tanto, son «derechos permitidos».

Palabras clave: autonomía, autogobierno indígena, reformas legales, presupuesto directo, territorio, gobierno indígena.

Abstract

The article examines the scope and limitations of the federal and Michoacán Indigenous reforms carried out in Mexico during the administration of MORENA approved during 2021 y 2024. The analysis is conducted from an autonomy-oriented perspective that considers a set of rights regarded as fundamental: justice, political participation and representation, forms of government, resources, land, and territory. In particular, the analysis of the Michoacán reform addresses not only the legal dimension but also its significance in the lives of communities in light of state policies. This reveals a tension between Indigenous demands and the legal mechanisms that seek to institutionalize and homogenize organizational processes, thereby undermining autonomous practices. Additionally, fieldwork was conducted that allows for dialogical reflexivity and supports the argument that the recognized rights do not threaten the capital's agenda and, therefore, constitute «permitted rights».

Key words: autonomy, self-government, legal reforms, direct budget, territory, Indigenous governance.

Recibido: 15/10/2025

Aceptado: 04/03/2026

Publicado: 20/04/2026



Introducción

En 2021 el titular del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) entregó al entonces presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) una iniciativa de reforma en materia indígena. En el documento se señala que la propuesta de reforma fue resultado de 54 foros regionales de consulta realizados a lo largo y ancho del territorio nacional, en los que participaron 27 064 autoridades y representantes de los 68 pueblos indígenas y afromexicanos del país. La iniciativa comprende ocho artículos de la Constitución, es decir, contempla cambios de manera transversal en distintas materias (INPI, s.f.).

Después de casi tres años y a pocos meses de terminar su gestión, en febrero de 2024, el Ejecutivo presentó su propuesta de reforma en materia indígena al Poder Legislativo. Esta iniciativa es una versión cualitativamente menor a la entregada por el INPI, pues se centra únicamente en el artículo 2º (Cámara de Diputados, 5 de febrero de 2024). En septiembre de ese año, los legisladores aprobaron una reforma al artículo 2º, con alcances todavía más limitados que la presentada por el mandatario.

Ninguna de las tres versiones de la reforma fue consultada conforme los estándares señalados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007). Los foros regionales llamados de consulta, organizados por funcionarios indigenistas y replicados en las geografías indígenas, de ninguna manera sustituyen el consentimiento libre, previo e informado, y tampoco cumplen con los principios democráticos, de buena fe, culturalmente pertinentes y con perspectiva de género. Como bien afirma Elisa Cruz, la consulta:

No solo debe servir para tomar en cuenta la opinión de los indígenas y sus pueblos. Debe diseñarse de tal manera que sea un medio por el cual los indígenas y sus pueblos intervengan en las decisiones del Estado (incluyendo sus tres órdenes de gobierno). Debe tener carácter vinculante. Debe sentar las bases de un diálogo intercultural y de negociación permanente (Cruz, 2020: 245).

Esto no se cumplió en los foros regionales, de modo que fueron actos de incongruencia jurídica y política. Los legisladores violaron el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades que está consagrado en los tratados internacionales, derecho que, paradójicamente, quedó plasmado en la reforma que aprobaron:

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas. Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución (CPEUM, 2025: artículo 2, inciso A, fracción XIII).

Coincidimos con López Bárcenas en que el Convenio 169 de la OIT establece que los procedimientos apropiados están integrados por principios y normas que garantizan el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos y comunidades a consultar. Esto implica que la consulta se lleve a cabo de acuerdo con los sistemas normativos indígenas, lo cual no solo implica cuestiones de procedimiento, sino también los tiempos y espacios en los que deben realizarse los actos que forman parte de la consulta y que deben respetarse para que la consulta sea válida. El acuerdo puede expresarse tanto en disenso como en consentimiento o no consentimiento; también puede ocurrir que los actos o medidas consultadas no se acepten y en su lugar se propongan otros, o que se acepten de manera condicionada o parcial (López Bárcenas, 2025: 141, 143).

A continuación, proponemos hacer un balance de la reforma que efectuaron los gobiernos federal y de Michoacán durante la gestión de MORENA, cuyos titulares declararon haber atendido sustancialmente las demandas del movimiento indígena. El trabajo está organizado en tres apartados. En el primero presentamos una reflexión y un posicionamiento sobre las autonomías, a partir de lo cual realizamos un análisis general de la reforma federal en materia indígena, así como de sus alcances y limitaciones. En el segundo exponemos una revisión crítica de la reforma al artículo 3º de la Constitución de Michoacán, que se aprobó tres meses después de la federal, y agregamos algunas posibles implicaciones en la vida de las comunidades a partir de los procesos que observamos en el trabajo de campo. Por último, compartimos algunas consideraciones finales sobre los vacíos de las reformas para el reconocimiento pleno de la libre determinación, la autonomía y el autogobierno —componentes de una agenda indígena pendiente— y delineamos algunas propuestas concretas.

Reforma federal en materia indígena, alcances y limitaciones. Derechos permitidos

Sostenemos que la autonomía es un campo de disputa cuyos contenido y alcance están pendientes de definir por distintos actores gubernamentales, legisladores, organizaciones étnicas y actores indígenas. En general, las autonomías se presentan en plural, con procesos *de facto* y *de jure*, y las demandas autonómicas han sido respondidas principalmente mediante instrumentos estatales que han tendido a institucionalizar los procesos organizativos.

Para René Kuppe la autonomía es un derecho humano a la libre determinación que comprende el ejercicio del control de los pueblos sobre los asuntos propios, políticos y económicos, y también sobre sus tierras y territorios (Kuppe, 2010: 130-131, 138). Por su parte, Astrid Ulloa sostiene que la autonomía debe comprender el reconocimiento de sus formas de organización, de sus autoridades ancestrales y espirituales, y de su interrelación con el Estado; el ejercicio del derecho propio —normas, instituciones y procedimientos propios de justicia, gobierno y autoridad—, así como el derecho a poner en práctica sus propias propuestas de educación y salud que les permitan la reproducción de sus saberes y la protección de sus conocimientos. Asimismo, implica la capacidad de impulsar el desarrollo local en sus propios términos y de ejercer derechos sobre el territorio, así como sobre el uso y la administración de los recursos naturales. Por tanto, va más allá de la titulación de tierras, pues implica el control territorial (Ulloa, 2010: 50-151). Para Gilberto López y Rivas, la autonomía comprende resistencia, fortalecimiento de la identidad, ejercicio de derechos colectivos, estructuras político-administrativas con competencias plenas, incluyendo las territoriales, y una transformación profunda del Estado y las sociedades (López y Rivas, 2005: 33-34).

Afirmamos que las autonomías constituyen un binomio indisoluble con el territorio, ya que sin este espacio vital es difícil ejercer los otros derechos que consideramos son constitutivos de un régimen autonómico: justicia, participación y representación política, formas de gobierno, recursos, tierra y territorio. Por ello, desde esta mirada proponemos el análisis de las reformas: la federal y la aprobada en Michoacán.

Vale decir, como primer comentario general, que los derechos que se dice reconocer y que sus promotores presentan como de avanzada se sujetan a las disposiciones de la Carta Magna, a las leyes sobre la materia y a las disposiciones jurídicas que aprueben los respectivos congresos estatales. A continuación, revisaremos cada uno de estos derechos.

Justicia. La reforma emprendida por MORENA a nivel federal mantiene el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades a conocer y resolver sus conflictos internos conforme sus sistemas normativos, siempre y cuando no contravengan los principios generales de la Constitución y se respeten las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. Asimismo, se supedita el ejercicio de este derecho a una ley secundaria que determinará los casos y procedimientos para su validación por parte de jueces o tribunales correspondientes (CPEUM, 2025: inciso A, fracción II). Se preserva el derecho para acceder a la jurisdicción del Estado en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, en los cuales se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales con respecto a los preceptos de la Constitución. De igual modo, se conserva a los traductores e intérpretes; lo nuevo que se aprueba en la reforma es que se agrega a defensoras y peritos especializados en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, y diversidad cultural y lingüística (inciso A, fracción XI). Por ello, consideramos que no presenta avances sustanciales. Por ejemplo, los legisladores no retomaron la propuesta del INPI, que contemplaba en este ámbito de la jurisdicción indígena una ley para su regulación y coordinación con el sistema jurídico mexicano, así como medios de impugnación específicos para garantizar los derechos colectivos. Por tanto, el avance consiste en que se amplía el personal especializado en la materia, pero no va al fondo del reconocimiento pleno de los derechos indígenas como otra fuente de derecho a la par del derecho estatal. En el contexto de la reciente reforma del Poder Judicial, la creación de tribunales o salas indígenas hubiera significado una acción contundente tendiente a sentar las bases de un sistema judicial sustentado en el pluralismo jurídico.

Participación y representación política. En la reforma se conserva el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables. Lo nuevo es que se mandata a las entidades federativas para que en sus constituciones y leyes incluyan el reconocimiento y la regulación de estos derechos, «con el propósito de fortalecer su participación y representación política» (inciso A, fracción X). De esta manera, una vez más no se reconocen a los representantes indígenas facultades de voz y voto en los asuntos que les conciernen en las sesiones del cabildo municipal. Tampoco se reconocen el derecho ni los mecanismos que garanticen la participación y representación política en otros ámbitos, como los poderes legislativos estatales y federales;

esto es, el derecho de representación política se limita al ámbito municipal. Esta reforma no recoge lo propuesto por el INPI, que contemplaba: 1) la postulación y el registro de candidaturas independientes; 2) garantizar el derecho y el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes en el marco del pluralismo jurídico; 3) que los municipios indígenas sean gobernados por la autoridad electa democráticamente en sus asambleas generales comunitarias o a través de sus instituciones de toma de decisiones y duren en el cargo que determinen sus sistemas normativos, y 4) la coordinación y asociación de municipios y comunidades indígenas. En resumen, no se observan avances en esta materia; solo se agregó que serán los poderes legislativos estatales los que determinarán a través de las legislaciones correspondientes la regulación de la participación, así como la representación política, que está constreñida por la Constitución federal al ámbito municipal.

Formas de gobierno. Conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con la Carta Magna, los pueblos indígenas tienen derecho a: 1) decidir sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural (inciso A, fracción I); 2) elegir a sus autoridades o representantes de sus formas de gobierno, garantizando el ejercicio del voto y ser votados a mujeres y hombres en condiciones de igualdad, y 3) acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México. También establece el candado de que los sistemas normativos no deben limitar los derechos político-electorales a la elección de sus autoridades municipales (inciso A, fracción III). Lo nuevo radica en que los legisladores se aseguraron de garantizar condiciones para que los procesos electorales vía sistema partidario se lleven a cabo, pero se negaron a reconocer el derecho de las comunidades a nombrar —aunque no a elegir— a sus autoridades municipales conforme a sus instancias de decisión, como las asambleas comunales, o bien a crear instancias de representación de gobiernos indígenas más allá del ámbito comunal, como instituciones regionales que permitan condiciones para la reconstitución de los pueblos, que en muchos casos trascienden las fronteras agrarias, municipales o estatales.

Recursos. Sobre la asignación directa de recursos la reforma señala que: 1) la federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de determinar, mediante normas y criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administrados directamente por estos (inciso B, fracción II), y

2) la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos, para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan conforme a las leyes de la materia (inciso B, fracción XV párrafo segundo). En cumplimiento a este derecho, en 2025 se distribuyeron a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 12 374 millones de pesos, además de 221 000 millones a través del Anexo Transversal 10, a 11 742 comunidades indígenas y afromexicanas, destinados a obras básicas, conforme las reglas de operación (Olvaes, 5 de enero de 2025). Sin duda, la asignación de recursos y su administración comunal es un avance muy importante, y corresponde al ejercicio del derecho contemplado en los tratados internacionales tendientes a generar las condiciones en pie de igualdad con respecto a la sociedad mayor; no obstante, para lograrlo se requiere que la redistribución de recursos sea suficiente a fin de que puedan definir sus modos de vida, bajo las reglas comunales y en ejercicio de su autonomía.

Tierra y territorio. Este derecho es medular para el ejercicio de la libre determinación, la autonomía y el autogobierno. En esta materia no hubo cambios sustanciales. La reforma reconoce el derecho de: conservar y mejorar el hábitat; preservar la bioculturalidad y la integridad de sus tierras, incluidos los lugares sagrados declarados por «la autoridad competente», de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables sobre la materia (inciso A, fracción VIII); con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes aplicables, así como en los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, deben poder acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas, en términos de la Carta Magna (inciso A, fracción IX); y ejercer su derecho al desarrollo integral con base en sus formas de organización económica, social y cultural, con respecto a la integridad del medio ambiente y los recursos naturales, de acuerdo con lo señalado en las disposiciones jurídicas aplicables (inciso A, fracción XII).

Por su parte, las autoridades de los distintos ámbitos de los gobiernos federal, estatales y municipales están obligadas a: 1) impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos y comunidades indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y bienestar común, mediante planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial el

sistema milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del empleo de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos (inciso B, fracción I), y 2) preservar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad. Asimismo, se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio en los términos que dispongan las leyes (inciso A, fracción IV).

Como es posible apreciar, estas fracciones comprenden una gramática que forma parte de los reclamos de los pueblos, pero, sin asidero espacial, constituyen derechos desarticulados que no trastocan el andamiaje jurídico agrario vigente que permite el despojo. Como ya comentamos, la tierra y el territorio son derechos fundamentales, imprescindibles para ejercer los otros derechos, que se presentan de manera fragmentada. El desarrollo comunitario e integral, orientado a conservar y mejorar el hábitat, fortalecer las economías locales, promover los cultivos tradicionales y proteger los recursos bioculturales y los patrimonios culturales, materiales e inmateriales, con respeto a la integridad del medio ambiente y los recursos naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, se queda en el plano declarativo. Además, remite a otras legislaciones secundarias, las cuales constituyen un corpus jurídico contradictorio en materia agraria, ambiental, minera y de aguas, entre otras. Los derechos que se pretenden reconocer no se pueden ejercer si se sujetan a lo establecido en el artículo 27 constitucional, el cual solo reconoce tres regímenes de propiedad y comprende una serie de prerrogativas sobre la propiedad social que permiten el mercado de tierras, su privatización, la desaparición de las áreas comunes y el debilitamiento de las instancias colectivas de decisión, y que elimina, fundamentalmente, las garantías de protección de esos territorios. En ese mismo tenor, los llamados lugares sagrados no deben estar supeditados a que una autoridad o legislación determine que lo son porque las comunidades, conforme sus propias cosmovisiones, son quienes los definen; aunque en la reforma se presentan de manera aislada, estos forman parte de sus territorios y de su territorialidad simbólica. Del mismo modo, la reforma sostiene que los recursos estratégicos siguen siendo potestad de la nación. Por ello, lo que se pretende presentar de avanzada solo son derechos enunciados, que no tienen trascendencia; no existe un reconocimiento pleno de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, por el contrario, se mantiene firme la continuidad de reformas que sientan las bases jurídicas que facilitan el neoextractivismo de los recursos en esta fase

de acumulación y que tiene efectos profundos en los modos de vida de las colectividades culturalmente específicas.

A 33 años de la contrarreforma del artículo 27 constitucional, que permitió el mercado de tierras, los territorios indígenas se han visto mermados y asediados por el capital. Actualmente, existen en nuestro país 32 264 ejidos y comunidades, con 82 226 589 y 17 401 074 hectáreas respectivamente; suman en total 99 627 655 hectáreas que corresponden al 50.7 % del territorio nacional (RAN, 2025). Para 2017 se había adquirido dominio pleno en 3 594 254 hectáreas, lo que significa que esta superficie ya no forma parte de los bienes de los núcleos agrarios (RAN, 2017). De esta manera, la propiedad social —ejidos y comunidades— en la que habita la mayoría de la población indígena no cuenta con protección jurídica. En los territorios indígenas se encuentra la mayor diversidad; estos constituyen su patrimonio biocultural, que comprende alrededor de 28 millones de hectáreas —el 12.4 % del territorio nacional— (Boege et al. 2008 y Conabio 2006, citados en Martínez Coria y Haro Encinas, 2015: 231). Entre los años 2000 y 2012, de los 28 millones de hectáreas identificadas, en los territorios indígenas se concesionaron 2 173 141 principalmente para la minería metálica (Boege, 2013). De 2017 a 2021 se registraron 761 proyectos con fuertes implicaciones ambientales que generaron hechos de violencia (Universidad Iberoamericana, 2022). Únicamente en 2023 se identificaron 129 conflictos socioambientales ocasionados por megaproyectos extractivistas que involucran pueblos indígenas; los que han generado mayor conflicto son los relacionados con la minería, el sector energético y los recursos hídricos (Fondo Defensores, s.f.). Durante los primeros cuatro años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se documentaron 82 asesinatos en contra de personas defensoras de la naturaleza y el territorio (CEMDA, 2023: 18). En 2024 se registraron:

236 agresiones específicas en contra de personas defensoras del medio ambiente [...] que pertenecen a una comunidad, ya sea indígena o campesina [...] Respecto de los sectores más letales para la defensa del medio ambiente y el territorio en 2024 se encuentran la minería (11 víctimas), el forestal (5 víctimas) y el agropecuario (3 víctimas) (CEMDA, s.f.).

Lo contemplado en la reforma indígena se encuentra por debajo de lo reconocido en los tratados internacionales en materia de tierra y territorio, entendidos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan, incluyendo aguas y mares costeros. Tampoco se consideran en la reforma elementos

como el derecho de propiedad y posesión, así como el derecho a utilizar, desarrollar y controlar los bienes naturales, además de su relación espiritual con estos. Igualmente, no se reconocen sus sistemas de tenencia de la tierra, sus formas de regulación y transmisión ni garantías de protección para que no se depositen materiales peligrosos, no se ubiquen instalaciones militares y no se les traslade sin su consentimiento, principalmente (OIT, 1989: artículos 13-19; Naciones Unidas, 2007: artículos 25-32).

Frente a estos hechos contundentes, es necesario preguntarse si la reforma indígena implica avances en el reconocimiento de derechos. Sostenemos que en la reforma no se reconocen derechos fundamentales como la tierra, el territorio y el control de los bienes naturales, sino solo los que no ponen en riesgo la agenda del capital y no trastocan las estructuras que posibilitan el despojo. Como bien sostienen algunos autores: «La perspectiva centrada en redefinir la relación del Estado con los pueblos indígenas no permite ubicar los obstáculos estructurales para el pleno reconocimiento y ejercicio de las autonomías, esto es, la relación con el capital» (Kaspar y García, 2022: 40). En efecto, se reconocen derechos, «sobre todo aquellos que no se oponen a los intereses del capital» (López Bárcenas, 2008: 80); unos derechos que se consideran «permitidos» (Hale, 2004: 4). De ahí la importancia de incluir esta variable en el análisis a fin de que nos permita develar el alcance y la naturaleza de las reformas aprobadas.

Reformas indígenas y la agenda del capital en Michoacán

En diciembre de 2024 el Congreso de Michoacán aprobó una reforma constitucional que comprende 16 artículos, incluido el 3° referente a materia indígena; sus promotores anunciaron que esta era la primera entidad federativa en armonizar su Carta Magna con la federal. Se presentaron cuatro iniciativas en el Congreso estatal entre octubre y noviembre, así que los legisladores conocieron, deliberaron y aprobaron la reforma en un mes. Se señaló que dos iniciativas contaban con la participación y validación de comunidades; sin embargo, no se anexaron o presentaron actas de asambleas que avalaran tal afirmación (Congreso de Michoacán, 5 de diciembre de 2024). Al igual que en el proceso federal, los legisladores michoacanos no procedieron conforme a derecho, pues no sometieron a consulta la iniciativa a todas las comunidades de la entidad para obtener el consentimiento libre, previo e informado, como lo indican las legislaciones nacional e internacional. En el apartado de considerandos se expone la siguiente

argumentación jurídica respecto a que la consulta puede realizarse a través de sus representantes:

Al respecto, del citado caso (controversia constitucional 32/20212) por parte de la Corte mexicana, se enumeran elementos jurídicos en el que manifiestan que los representantes gozan de legitimación activa; cuentan con la representatividad de la comunidad al elegirlos con sus procedimientos y prácticas; y al ser considerados como parte del proceso cuando es el caso, como portavoces en las consultas.

Aunado a ello, de la contradicción de tesis 293/2011 establece el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, en correlación, el Amparo en Revisión 631/2012 promovido por la Tribu Yaqui establecen el parámetro que en el caso de existir una consulta esta puede ser a través de sus representantes, toda vez que se considera lo anterior, como instituciones de representatividad, culturalmente adecuadas y atendiendo a su forma particular democrática (Congreso de Michoacán, 5 de diciembre de 2024: 32).

Si bien se hace alusión a esta jurisprudencia, ello no subsana la omisión de la consulta a los miembros de las comunidades, hombres y mujeres, de las 370 comunidades existentes en Michoacán conforme el catálogo del INPI (*Quadratin*, 24 de junio de 2025). Vale decir que a la representación de las comunidades no se le otorga poder amplio para todos los asuntos, a menos que así se haya acordado en asambleas, para lo cual deben levantarse actas en ese sentido. Como bien se señala en una de las controversias referidas, deben «ser considerados como parte del proceso cuando es el caso, como portavoces en las consultas», lo que implica que previamente las asambleas comunales debieron nombrar a sus portavoces para tal efecto. Quien conoce la vida comunal sabe que, conforme «el costumbre», este tipo de asuntos deben ser discutidos y deliberados en los espacios, tiempos y mecanismos propios de las comunidades: asambleas generales, barriales, cuarteles, calles y encargaturas, entre otras. En consecuencia, la representación *per se* no implica tomar las decisiones en nombre de la comunidad; por tanto, los alcances legales de lo que se pretende acordar son distintos si estos no han sido legitimados y legalizados por las instancias de decisión comunitarias. En este sentido, la mención jurídica por parte de los legisladores es una interpretación que pretende legitimar la omisión y justificar la violación del derecho de las comunidades a ser consultadas y a otorgar su consentimiento libre, previo e informado; esto es, a decidir sobre los asuntos que les conciernen.

Revisemos el contenido de la reforma efectuada en Michoacán en relación con los cinco derechos que propusimos respecto de la reforma federal, pero ahora a la luz de los procesos comunitarios, agregando la variable del capital, que nos ayuda a revelar su trascendencia y sus implicaciones concretas en la vida colectiva.

Justicia. En esta materia no existe una armonización con la ya de por sí acotada reforma federal. No va más allá de reconocer los sistemas normativos de los pueblos indígenas para la resolución de sus asuntos internos, conforme una interpretación «intercultural» de los derechos humanos y los principios generales de la Constitución, lo cual ya estaba considerado. Este ejercicio de justicia deberá apegarse a lo señalado por una ley que determinará los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes (Congreso de Michoacán, 5 de diciembre de 2024, artículo 3, fracción VI). Respecto al acceso a la justicia, señala que se impartirá en la propia lengua de los pueblos indígenas, que se considerarán sus sistemas normativos y que sus miembros podrán ser asistidos por defensores, traductores e intérpretes (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2025: artículo 3, fracción VII). No se retoma la figura de los peritos especializados en derechos indígenas ni los conocimientos que todo el personal debería tener en temas como pluralismo jurídico, perspectiva de género y diversidad cultural y lingüística. Por tanto, no se observan avances en materia de justicia; lo señalado incluso se sitúa por debajo de lo reconocido por la reforma federal, la cual también tiene sus propias limitantes.

Los responsables de elaborar la reforma estatal que aducen avances cualitativos en el reconocimiento de derechos en materia indígena mantuvieron oídos sordos ante el nuevo reclamo de las comunidades de reconocer a sus jueces. En 2007 los legisladores en Michoacán, sin previa consulta, aprobaron una reforma judicial que desconoció a los jueces de tenencia que venían impartiendo justicia en las comunidades. El nombramiento, la duración en el cargo y el ejercicio de la justicia se llevaba a cabo conforme a los sistemas normativos de cada comunidad, pero estos elementos no correspondían con lo establecido en las leyes en materia judicial. Sin embargo, los legisladores y los funcionarios judiciales no se ocuparon de informar a las comunidades de esta reforma, así que los jueces siguieron ejerciendo justicia hasta 2013. En ese año, el Poder Judicial mandató a los ayuntamientos para que representantes municipales acudieran a informar que las decisiones de los jueces ya no tenían validez y a recoger los sellos, con

la advertencia de que, en caso de incumplimiento, se procedería legalmente en su contra. En varias comunidades los policías fueron los encargados de llevar las notificaciones y de exigir la entrega de los sellos. Las respuestas fueron variadas; en algunas comunidades se entregaron los sellos y los jueces dejaron de ejercer; otras se negaron rotundamente, argumentando que la asamblea comunal los había nombrado y que, mientras esta instancia no determinara lo contrario, seguirían en el cargo. Otras entregaron el sello y mandaron hacer uno nuevo con la leyenda «juez tradicional».

En ese mismo año, 2013, los jueces de 20 comunidades se organizaron y conformaron el Concejo de Jueces de Tenencia y Tradicionales Indígenas del Pueblo P'urhépecha, instancia que estableció una serie de diálogos con funcionarios del Poder Judicial. En sus sesiones argumentaron la importancia de los jueces en la resolución de las controversias internas. Por ejemplo, señalaron que son ellos quienes conocen diversos asuntos —no existe una división de materias agrarias, judiciales, familiares y civiles— y que actúan en apego a las formas, procedimientos, principios y valores correspondientes a sus sistemas normativos propios o, más bien, a su derecho indígena comunal. Asimismo, atienden en su propio idioma, están disponibles, si así se requiere, las 24 horas del día durante los 365 días del año, y no tienen que trasladarse a lugares lejanos ni gastar recursos para la resolución de sus asuntos. Además, los jueces conocen a los comuneros y su trayectoria en la vida comunal, lo cual es importante para considerar posibles acuerdos entre las partes. En caso de que el asunto lo requiera, la asamblea comunal actúa como otra instancia para conocer y atender estos casos. Como resultado de los encuentros con el Poder Judicial, se acordó suspender las acciones para recoger los sellos (Ventura, 2018). No obstante, la falta de reconocimiento sigue siendo una deuda presente. Esta reforma constituía una oportunidad para mostrar congruencia entre la narrativa gubernamental de respeto a los derechos indígenas y su incorporación en la Constitución.

A pesar de la discriminación legislativa incluida en la reforma, en varias comunidades los jueces continúan ejerciendo justicia amparados por la legalidad de los tratados internacionales, como el Convenio 169 (OIT, 1989) y la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007), pero principalmente por la legitimidad que les otorga el nombramiento por parte de las instancias de decisión comunitarias.

Una muestra de lo anterior son los acontecimientos ocurridos en la comunidad p'urhépecha de Tarecuato. En esta localidad, en 2019 hubo desavenencias

entre el jefe de tenencia y los jueces por un conflicto interno. El primero comentó que el sello de los jueces ya no tenía validez y que estos ya no tenían facultades para conocer de asuntos. En este sentido dijo: «los jueces no valen ya». Posteriormente los denunció, por lo que los jueces recibieron una notificación para presentarse en la Fiscalía en la ciudad de Zamora. El fiscal a cargo, originario de una comunidad, hizo saber a las partes que los jueces tenían legalidad, les recomendó que mandaran hacer otro sello que dijera «juez tradicional» y que este tendría validez en todo el territorio estatal. De regreso a la comunidad, los jueces convocaron a una asamblea para informar sobre lo sucedido y en ella se acordó destituir al jefe de tenencia, a quien solo se le dejó sacar sus pertenencias de las oficinas comunales (Ventura, 2024).

Vale comentar que, los jueces son nombrados por el cabildo, una institución que es una reminiscencia del ayuntamiento colonial y que permanece en la vida religiosa y política de Tarecuato como resultado de procesos de apropiación y resignificación de los distintos ordenamientos jurídicos y políticos que les han tratado de imponer a través del tiempo. Los jueces también constituyen autoridades religiosas, como sucede en muchas otras comunidades; en este sentido, las facultades se encuentran imbricadas, y la separación o fragmentación las hacemos quienes investigamos estos procesos. Como dijo el juez de Santiago Azajo: «en este momento no pueden hacer entrega de los sellos oficiales, ya que los ocupan o hacen uso de ellos durante todo el año en ocho fiestas [...]» (Ventura, 2018: 155). En 2015, en una entrevista con uno de los jueces de Tarecuato recién nombrado para ejercer el cargo, después de que acudiera el personal del ayuntamiento a pretender recoger el sello, sostuvo: «sea con papeles o sin papeles, lo importante es contar con el respeto de la gente» (José Amezcua, juez de Tarecuato, período 2015-2019, entrevista, 6 de agosto de 2015).

En ese mismo año, 2019, como autoridades tradicionales, los jueces de Tarecuato fueron claves en el proceso judicial interpuesto por la comunidad para exigir su derecho a administrar el llamado presupuesto directo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La existencia de los jueces fue uno de los elementos que permitió demostrar que la comunidad es indígena y que mantiene en parte sus instituciones tradicionales. Pero también su participación fue importante en las movilizaciones políticas para que se resolviera a favor de la comunidad el ejercicio del presupuesto directo, en virtud de que la vía legal no prosperaba. En las visitas gubernamentales durante 2022, ellos caminaban junto al Ejecutivo estatal, portando el bastón del cargo (véase Foto 1).

Foto 1. De izquierda a derecha, el juez Juan Cermeño con la vara de mando en la mano, el gobernador Alfredo Ramírez y el presidente del consejo de administración de la comunidad de Tarecuato



Fuente: Michoacán es Mejor (20 de agosto de 2022).

Por tanto, afirmamos que de lo que se trata es de reconocer las prácticas y las autoridades propias de las comunidades en materia de justicia, así como su derecho indígena comunal. Lo anterior significaría dar pasos firmes hacia el respeto de los derechos de las comunidades, como lo es también la creación de tribunales o salas de justicia indígena. Su ausencia en las reformas aprobadas devela que estas siguen siendo discriminatorias.

Participación y representación política. Se reconoce el derecho a tener representación dentro de los ayuntamientos que cuenten con población indígena, privilegiando para tal efecto los sistemas normativos o usos y costumbres de las comunidades y observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables (artículo 3, fracción II, inciso d), así como a participar en la integración plural de los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal (artículo 3, I BIS, fracción III). Al igual que en la reforma indígena federal: 1) no se reconoce facultades de voz y voto a la representación indígena en los ayuntamientos para participar en las decisiones del cabildo municipal, ni tampoco es explícito que se garantice este derecho a todas las comunidades que formen parte de los municipios, y 2) sobre la representación en los ámbitos estatal y mu-

nicipal, tampoco se establecen garantías de su inclusión, no se contemplan las candidaturas independientes ni hay obligatoriedad para los partidos políticos, como sí lo es la paridad de género. En estos términos, la reforma no retoma la propuesta del INPI comentada en el apartado primero respecto a las garantías para la participación y representación política de la población indígena en otros ámbitos de gobierno.

Formas de gobierno. La reforma estatal aprobada reconoce en su artículo 3° el derecho: 1) a decidir y ejercer las formas de autogobierno indígena; 2) a elegir por sistemas normativos o usos y costumbres a sus autoridades y gobiernos comunales, como manifestación de las formas de gobierno y organización política propias de las comunidades; y 3) a que las comunidades indígenas administren directamente el presupuesto y el ejercicio de funciones de gobierno con carácter de tenencias y encargaturas del orden independientes, de conformidad con lo señalado en la ley. Se reconoce al Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, así como aquellos que logren dicha categoría; es decir, a los concejos comunales, a los concejos de autogobierno y a la coordinación comunal como expresiones de gobierno comunal y como autoridades representativas investidas de personalidad jurídica y patrimonio propio. La máxima autoridad en el interior de las comunidades bajo el régimen del autogobierno indígena en el «Estado de Michoacán es la Asamblea General de Habitantes». También se reconoce, como instituciones encargadas de la seguridad comunal, a las *kuarichas*, a las *k'ujpi-richas*, a las guardias comunales y a los rondines comunales que estén integrados en las comunidades indígenas conforme a los sistemas normativos o usos y costumbres y a la legislación aplicable federal y estatal en materia de seguridad.

En el caso de que la cabecera del municipio corresponda a una comunidad indígena, esta podrá gobernarse por un gobierno comunal en función del derecho al autogobierno que la Constitución del estado reconoce y garantiza, y el procedimiento para realizar la transición deberá observar los preceptos de las leyes correspondientes (artículo 112). Los servicios prestados al gobierno comunal serán considerados como parte del trabajo y del servicio comunal que brindan sus habitantes a sus poblaciones; esto es, como una faena (artículo 114). Tendrán un período de ejercicio de tres años, con opción de elegirse por un periodo más. La elección de la totalidad de sus integrantes se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya el período constitucional, y tomarán posesión de su cargo el primero del mes de septiembre del año de su elección (artículo 117).

Como es posible observar, el derecho que se pretende reconocer «a decidir y ejercer sus formas de autogobierno indígena», no es tal. Le siguen una serie de artículos que norman cómo debe ser ese llamado autogobierno indígena, que es considerado como sinónimo de la administración del presupuesto directo; esto es, se determina la creación de concejos, incluyendo cómo deben nombrarse: «comunales, de autogobierno y coordinación comunal», así como sus facultades, integración y duración, incluso la fecha de cuándo debe celebrarse su elección. Esto parece orientado a empatar con las elecciones partidarias, incluido el inicio de funciones; sin embargo, la elección de estos órganos, no su nombramiento, tiene una naturaleza jurídica distinta al sistema partidario. Del mismo modo, la reforma regula y denomina algunos cargos con ciertos nombres —«*kuarichas*, a las *k'uajpirichas*, a las guardias comunales y a los rondines comunales»—, por lo que las leyes y reglamentos en materia de seguridad federal y estatal desconocen figuras como la policía comunal o comunitaria, además de que su actuación está sujeta a dichas leyes, lo que resta autonomía para decidir sobre los asuntos de protección comunal.

De esta manera, este conjunto de artículos está dirigido a normar, homogeneizar, institucionalizar y subordinar a las comunidades que ejercen el presupuesto directo a lo que determinen los dispositivos estatales respecto a la integración, elección y nombre de sus gobiernos, sus facultades, los alcances legales de sus actos, el periodo de ejercicio y, por si fuera poco, cuándo debe celebrarse la elección, con el fin de armonizarla con procesos electorales ordinarios, lo que tiene una clara trascendencia política. Todo lo anterior constituye una violación a los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno para decidir sobre sus formas de gobierno y sus asuntos internos que están reconocidos en los tratados internacionales. Al mismo tiempo, estos artículos son excluyentes porque no se reconocen los derechos de todas las comunidades que existen en Michoacán que, de acuerdo con el catálogo del INPI, son 370 (*Quadratín*, 24 de junio de 2025), cada una de ellas con sus propias formas de gobierno que deben reconocerse y respetarse. Las comunidades que actualmente —septiembre de 2025— administran el presupuesto directo, esto es, su derecho a la redistribución, son poco más de 40.

De esta manera, a las comunidades que no administran el presupuesto directo no se les reconocen: 1) sus propias instituciones de gobierno indígena comunal constituido por autoridades agrarias, civiles, judiciales, tradicionales y religiosas, entre otras; 2) la diversidad de sus sistemas normativos para determinar faculta-

des, mecanismos e instancias de nombramiento de sus autoridades y periodos, y 3) el derecho a tener sus propios cuerpos de seguridad. En palabras del propio Ejecutivo estatal, son consideradas ilegales, por tanto, se les criminaliza (Ecos de la Meseta, 11 de julio de 2022) —sobre este punto volveremos más adelante—. En otras palabras, estos nuevos dispositivos jurídicos violentan el derecho de los pueblos y comunidades y buscan reducir los autogobiernos al ejercicio de la administración de recursos y a disciplinar los procesos organizativos comunales.

Muestra de lo anterior es el caso de la comunidad de Ichán, en el municipio de Chilchota. Esta comunidad realizó un trabajo organizativo durante varios años primero para rearticular a la comunidad y luego para determinar si solicitaba o no el presupuesto directo. Después de vivir momentos difíciles —el asesinato del jefe de tenencia y de su hijo en 2020 y otros sucesos violentos que pusieron en vilo la cohesión interna—, varios comuneros empezaron a realizar acciones colectivas para fortalecer sus estructuras organizativas. A principios de 2025 la demanda del presupuesto directo formó parte de su agenda comunal. Primero convocaron varias reuniones en sus cinco barrios para conversar y consensuar si los comuneros tenían o no interés en esta demanda; una vez que externaron el respaldo, en marzo de ese año se convocó a una asamblea general, que ellos denominaron de autoconsulta, conforme sus propias formas organizativas y en el ejercicio de su autogobierno y autonomía. La presidenta municipal no reconoció su proceso deliberativo hasta que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) declarara la validez de la asamblea. Los comuneros presentaron ante el IEM un acta impecable y fundamentada en el derecho indígena internacional, avalada por un número muy importante de firmas de comuneros, y finalmente el instituto validó la asamblea. Del mismo modo, procedieron a nombrar a los concejeros y concejeras, en igualdad de género, responsables de la administración de los recursos del llamado presupuesto directo, y posteriormente decidieron invitar a los funcionarios electorales para evitar que, de nueva cuenta, se cuestionara su legalidad.

La comunidad, a diferencia de otras, denominó *Ichaniri Juramukua* (gobierno del pueblo de Ichán) a su forma de gobierno, constituido por los *orhejtsikuricha* (concejeros encargados de la administración), sus autoridades agrarias, civiles y tradicionales, así como por los representantes de barrio —que acompañan, asesoran y aconsejan—, bajo el mandato de la asamblea, que es la máxima instancia de decisión. Para protocolizar el acta, los funcionarios gubernamentales les pidieron que lo nombraran concejo comunal, en lugar de *orhejtsikuricha* e *Ichaniri*

Juramukua. Pese a este intento de imposición gubernamental, en el interior de la comunidad se denomina como decidió la asamblea. Esta experiencia ejemplifica los mecanismos estatales para homogeneizar e institucionalizar los procesos organizativos.

Las reformas efectuadas no respetan la diversidad y violan la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, además de que se discriminan las lenguas de los pueblos. *Juramukua* puede entenderse como un gobierno colectivo, no vertical, sino con un constante flujo horizontal, pero personalizado, que es designado para cumplir un mandato comunal y es regido por principios y valores contruidos y dinamizados por la colectividad (Márquez, 2023). Se trata de una epistemología que está presente en la memoria de resistencia de muchas comunidades p'urhépecha. Sus gobiernos indígenas son resultado de la imbricación de un conjunto de instituciones —agrarias, judiciales, político-administrativas y religiosas, tradicionales, entre otras— que se rigen conforme «el costumbre», esto es, no necesariamente por lo que determinan las legislaciones respectivas, sino por sus sistemas normativos o derecho indígena.

Las autonomías son plurales, ya que existe una diversidad de procesos comunitarios de gobernanza, por lo que las reformas y leyes secundarias en materia indígena deben reconocer las diferentes formas de gobiernos comunales y sus sistemas normativos. Asimismo, la respuesta en formato estatal a las reivindicaciones indígenas no debe implicar la institucionalización gubernamental ni una homogeneización de las formas organizativas comunitarias que debilite su potencial transformador (Burguete, 2010). De lo que se trata es de que se respeten su idioma y sus propias formas de nombrarse, pero principalmente sus modalidades de gobierno comunal, así como sus epistemologías, sus procesos autonómicos y sus visiones del mundo. Se requiere que las reformas legales, las políticas y los discursos gubernamentales sobre derechos indígenas sean armónicos con formas de pensamiento que superen el racismo y la discriminación, y que ya no reproduzcan la colonialidad del poder y del saber.

Recursos. La reforma establece que los ayuntamientos deben sesionar y emitir el acuerdo de cabildo correspondiente en aquellos casos en los que las comunidades indígenas decidan ejercer su derecho al autogobierno y administrar directamente el presupuesto público, conforme a lo señalado en la ley. El presupuesto anual del Gobierno del Estado relativo a los programas de infraestructura social, educativa e hídrica deberá contemplar recursos para ser administrados por las comunidades indígenas de autogobierno y presupuesto directo, con base en

los criterios establecidos —poblacionales, compensatorios, equitativos, justos y proporcionales—, en los términos de las leyes aplicables (artículo 3, I BIS, fracción XXII). El porcentaje poblacional del municipio, junto a otros que compensen la marginación y la pobreza, serán determinantes para establecer un criterio de dispersión de las participaciones, rubros y recursos económicos destinados a las comunidades indígenas con carácter de tenencias o de encargaturas del orden independientes que se autogobiernen (artículo 124).

Asimismo, establece que el presupuesto anual deberá contemplar dentro de los programas de seguridad pública estatal un rubro específico en esa materia para garantizar las prácticas propias de seguridad comunal, el cual deberá ser administrado directamente por el gobierno comunal de autogobierno en términos de la legislación aplicable. Las leyes correspondientes fijarán los medios, formas y términos para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en esta Constitución (artículo 3, I BIS, fracción XXII).

La Auditoría Superior de Michoacán revisará, fiscalizará y evaluará la gestión de los poderes del Estado, de los ayuntamientos, de los gobiernos comunales y de todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejan fondos públicos (artículo 133). En el caso de los gobiernos comunales, los lineamientos y procedimientos técnicos que se establezcan deberán respetar los mecanismos propios de rendición de cuentas de las comunidades indígenas y crear un modelo específico de fiscalización que sea culturalmente adecuado y tome en cuenta sus realidades económicas (artículo 134, fracción IX).

En el caso de que un municipio cuente con comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno y administrar directamente el presupuesto, estas serán responsables de las atribuciones que ejercía el ayuntamiento del municipio, a través de un gobierno comunal que constituirá un cuarto orden de gobierno en su territorio, en el que se aplicarán sus sistemas normativos o usos y costumbres en términos de la ley correspondiente (artículo 15).

Respecto a lo reconocido en materia de recursos, consideramos que la administración del presupuesto municipal por parte de las comunidades conforme al número de población es sin duda un logro importante. En Michoacán, esta es una vieja demanda que fue cobrando fuerza a partir del ejercicio de este derecho, como resultado de un acuerdo político al que se llegó en 2005 entre la comunidad de Nurío y el gobierno del estado. Diez años después, por medio de la judicialización ante tribunales, se le reconoció ese derecho a la comunidad de

Pichátaro, a la que le siguieron otras siete comunidades. En 2021, el congreso local aprobó una reforma a la Ley Orgánica Municipal en la que se reconoció este derecho y se estableció un procedimiento. Por esta vía, poco más de 30 comunidades han optado por ejercer el denominado «presupuesto directo». Por tanto, se armoniza la Constitución estatal con lo reconocido en la Ley Orgánica Municipal.

Sostenemos que el presupuesto directo es el ejercicio del derecho a la redistribución y que ha sido importante para atender, principalmente, el rezago de servicios básicos en las comunidades, pero no es sinónimo de autogobierno ni de autonomía. Ya se ha abordado lo referente a la autonomía. El autogobierno es el conjunto de instituciones de gobernanza con las que cuenta cada comunidad como resultado de procesos históricos de apropiación y resistencia frente a los distintos ordenamientos jurídicos y políticos que les han tratado de imponer; es resultado también de «el costumbre», entendida como el conjunto de valores y principios que rigen el orden comunal y que no son estáticos, sino que se adecúan conforme lo determina la colectividad.

El presupuesto viene etiquetado y debe rendirse cuentas, al igual que en un ayuntamiento, por lo que los recursos deben destinarse conforme a los fondos asignados. Son los llamados concejos comunales los encargados de su administración. Cada comunidad ha reconfigurado sus gobiernos indígenas comunales para dar cabida a esta nueva institución, como ya lo hemos explicado para el caso de la comunidad de Ichán. La tensión intracomunal surge porque, para el gobierno estatal, los concejos comunales son los únicos interlocutores válidos para tratar todos los asuntos concernientes a la vida comunal, pero desconocen a las demás instituciones que ejercen gobierno comunal. El panorama estatal se complejiza porque únicamente las comunidades que ejercen presupuesto directo son consideradas como parte del «régimen de autogobierno» —así denominado por el gobierno del estado— y son las únicas destinatarias de sus acciones estatales. Esto implica que el resto de las comunidades no son tomadas en cuenta en las legislaciones, políticas y planes en materia indígena, por lo que este régimen es discriminatorio y excluyente. También porque se desconocen las formas de gobierno indígena comunal que existen en todas las comunidades, cuya configuración obedece a su capacidad de apropiación y resistencia frente a los distintos ordenamientos jurídicos y políticos que se les han tratado de imponer a lo largo de la historia, como lo hemos comentado para el caso de la comunidad de Tarecuato.

Este llamado «régimen de autogobierno» también viola los derechos de las comunidades, a la vez que sitúa en la ilegalidad y criminaliza sus formas propias de seguridad porque solo las comunidades con presupuesto directo tienen derecho a contar con sus cuerpos de seguridad. Al resto, más de 300 comunidades, no se les reconoce este derecho, que está contemplado por los tratados internacionales. Con fundamento en el derecho internacional, la comunidad de Ostula interpuso un amparo, que ganó en los tribunales, para que el gobierno del estado respetara a su guardia comunal, la cual trató de dismantelar después de que en 2022 y 2023 el Congreso aprobara, respectivamente, la ley y el reglamento de seguridad. Las comunidades indígenas deben supeditarse tanto a estos ordenamientos estatales como a los federales, lo que implica su institucionalización y la reducción de la autonomía comunal para tomar decisiones relativas a la protección de sus territorios y de la vida de sus miembros.

Como ya comentamos, para que el gobierno comunal sea reconocido como un cuarto ámbito de gobierno no es suficiente su enunciación, sino que esta debe ir acompañada de una reingeniería jurídico-constitucional que incluya, por supuesto, el artículo 115 federal.

Tierra y territorio. En la reforma se mantienen el derecho de acceso, uso, disfrute, protección y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, conforme a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como el reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales donde se encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas. Asimismo, se especifica que el Gobierno del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los recursos y que tendrán derecho a preservar, desarrollar, controlar, difundir y promover su patrimonio cultural tangible e intangible. Se menciona que la ley reglamentaria y las autoridades indígenas establecerán las medidas que permitan proteger la titularidad de los derechos sobre el patrimonio de los pueblos indígenas; asimismo, estos tendrán derecho al ejercicio, fortalecimiento y desarrollo de la medicina tradicional e indígena y de los sistemas de salud comunitaria, así como al desarrollo local con identidad cultural y territorial, a partir de modelos propios de economía en los ámbitos comunal y regional, que se implementen de manera coordinada con los diferentes órdenes de gobierno (artículo 3, I BIS, fracción VIII, IX, X, XI, XV).

Afirmamos que, mientras no se reforme el artículo 27 constitucional, los derechos relativos a la tierra son letra muerta y forman parte de un discurso políticamente rentable que ofrece la ilusión de responder a los reclamos indígenas. La transformación debe expresarse en cambios profundos en el plano legal y ser congruente con las políticas económicas. Sin embargo, el modelo de acumulación no ha sido trastocado. Michoacán muestra signos de violencias multidimensionales, con grandes afectaciones a los patrimonios bioculturales, a los sistemas agroalimentarios y de salud, así como al *ethos* comunitario de los pueblos, lo que pone en grave riesgo la protección de sus territorios y de la vida de sus integrantes.

Las tierras comunales en la entidad comprenden 566 000 hectáreas, con extensas superficies de distintos tipos de bosques y selva baja. Los territorios indígenas de la meseta p'urhépecha y de las regiones otomí y mazahua abarcan poco más de 300 000 hectáreas, e incluyen una gran biodiversidad que las agroempresas codician. La agroindustria extractiva y exportadora concentra poco más de 203 667 000 hectáreas —184 000 de aguacate y cerca de 20 000 de frutos rojos—, que acaparan gran parte del agua de este sector. Por su parte, el maíz ha perdido en 40 años alrededor de 27 000 hectáreas (SIAP, 2025). Los cultivos hegemónicos se han impuesto a través de distintos mecanismos como la legalidad, la ilegalidad, y la fuerza a través de la presencia de actores armados. Además, las tierras y aguas de los pobladores indígenas han sido contaminadas con químicos prohibidos en otros países, al igual que sus cuerpos. Se han convertido en jornaleros de sus propias tierras. Según datos oficiales, en 2021 había 340 000 trabajadores agrícolas (Martínez Elorriaga, 11 de diciembre de 2021), y en poco más de dos años aumentaron a 833 131 (SADER, 2024), quienes no cuentan con ningún tipo de prestación ni servicio médico, y además son maltratados y discriminados por los encargados de las empresas. Todo lo anterior constituye una violación a los derechos agrarios, ambientales, indígenas, humanos, laborales y a la salud. Las concesiones mineras abarcan poco más del 14 % de la superficie estatal. Entonces, preservar el patrimonio cultural tangible e intangible, promover el desarrollo local y fortalecer los sistemas de salud comunitaria no son objetivos posibles si no se reconocen y protegen los territorios en los que tiene lugar la permanencia de la cultura de las poblaciones indígenas y la jurisdicción sobre sus bienes naturales. Afirmamos en este sentido que las autonomías constituyen un binomio indisoluble con el territorio.

Consideraciones finales

Las reformas en materia indígena efectuadas durante el gobierno de MORENA, tanto a nivel federal como del estado de Michoacán, no reconocen los derechos fundamentales de los pueblos indígenas para garantizar el ejercicio de la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, en materia de justicia, formas de gobierno, participación y representación política, recursos, tierra y territorio. Además, fueron aprobadas sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y las comunidades. Se avanza lentamente en un camino de derechos de forma desarticulada, sostenido en una gramática ilusoria que intenta convencer de que se responde a las reivindicaciones centrales de los pueblos, pero que en los hechos se queda en el plano declarativo. Todavía falta mucho para cerrar la brecha del reconocimiento pleno de los derechos indígenas y de su implementación, pues existen ineficiencia, insuficiencia, obstáculos y discriminación (Stavenhagen, 2008).

La redistribución de los recursos constituye un avance importante, principalmente para resarcir el rezago en servicios básicos en las comunidades. No obstante, conviene señalar algunos aspectos. Se trata de una reivindicación que se fue fraguando desde hace décadas, en el marco de una relación de discriminación entre las cabeceras mestizas y las comunidades indígenas. Los actores gubernamentales en Michoacán han respondido a esta demanda, pero en un formato estatal, instituyendo el «régimen de autogobierno», mediante una serie de dispositivos jurídicos que buscan homogeneizar, institucionalizar y disciplinar los procesos organizativos, lo que tensiona a los gobiernos indígenas comunales. Asimismo, no reconoce la diversidad de sus instituciones de gobierno ni de sus sistemas normativos, y excluye y discrimina al resto de las comunidades existentes en el estado que no cuentan oficialmente con este régimen, de modo que, en los hechos, no son reconocidas como sujetos de derecho ni como sujetos políticos. Además, sitúa en la ilegalidad y criminaliza los cuerpos de seguridad que existen en las comunidades que no administran el presupuesto directo como parte de sus procesos autonómicos y formas de gobierno, derechos reconocidos en los tratados internacionales. Por otra parte, se ha fomentado una relación clientelar y corporativa, ya que los recursos que se asignan a estas comunidades de manera proporcional no son suficientes para determinar sus modos de vida y vienen etiquetados igual que en los ayuntamientos. En este sentido, administrar el presupuesto directo no es sinónimo de autogobierno y autonomía, como pretende promover e imponer la narrativa gubernamental hegemónica.

Las reformas deben atender los reclamos indígenas, en correspondencia con la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, resultado de procesos en los que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado, democrático, de buena fe, culturalmente pertinente y vinculante. En materia de justicia, el pluralismo jurídico debe consistir en reconocer las instancias de impartición de justicia existentes, la diversidad del derecho indígena como otra fuente de derecho a la par que el derecho estatal, así como la creación de tribunales o salas indígenas como parte del sistema judicial. En lo que se refiere a la participación y representación política, se debe reconocer la representación directa de las comunidades en los ayuntamientos, con derecho a voz y voto en las sesiones del cabildo en los asuntos que les conciernen. Asimismo, se debe reconocer la figura de los municipios indígenas, con sus propias formas de organizar el poder municipal y los mecanismos propios para el nombramiento de sus autoridades, así como la asociación con otros municipios más allá de las fronteras estatales, lo que permite su reconstitución como pueblos. También se deben garantizar la participación y la representación en los espacios legislativos, lo que implica una redistribución electoral conforme a sus criterios e instancias de decisión. Sobre las formas de gobierno, su reconocimiento implica aceptar la diversidad de instancias de autoridad existentes en las comunidades con facultades en distintos ámbitos, sus formas e instancias de nombramiento, sus mecanismos de regulación y sanción, así como las denominaciones que utilizan en sus propios idiomas. Respecto a los recursos, consideramos que el presupuesto directo y los fondos gubernamentales destinados a las comunidades son importantes, pero deben aprobarse y destinarse recursos suficientes para que las comunidades definan sus modos de vida, y deben respetarse sus propias formas de rendición de cuentas, vigilancia y control, así como su administración comunal; las instancias para su ejercicio deben ser determinadas por las propias comunidades a fin de evitar que se conviertan en miniayuntamientos. Por último, en cuanto a los temas de tierra y territorio, proponemos el reconocimiento de «territorios indígenas» como otro régimen de propiedad, con garantías de protección, con control comunitario de los bienes naturales y con jurisdicción plena. Lo anterior implica una reforma al artículo 27 constitucional y la armonización de un conjunto de leyes —ambiental, minera, de aguas, agrarias e indígenas, entre otras—. Como hemos analizado, se requiere una reforma indígena que transforme las estructuras y reconfigure la Constitución y las leyes secundarias de manera transversal.

Las reformas deben cumplir con el principio de maximización de la autonomía; es decir, deben privilegiar la autonomía indígena y no la injerencia en las decisiones que corresponden a los pueblos en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo (SCJN, 2014). Un primer paso consiste en la armonización del corpus jurídico nacional con los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

El reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, carece de verdadera trascendencia si no pueden ejercer gobierno en su diversidad y proteger sus patrimonios, indispensables para su permanencia como colectividades culturalmente específicas. Los derechos reconocidos hasta el momento forman parte de un paquete de derechos que hacen posible que avance la agenda del capital, la cual despoja, violenta, desplaza y desterritorializa, a la vez que vulnera las tramas comunitarias. Los propios organismos financieros internacionales tienen claro que: «La etnicidad puede ser una poderosa herramienta para la creación de capital humano y social, pero si es politizada [...] puede destruir al capital. La diversidad étnica es disfuncional cuando genera conflicto» (sitio web Banco Mundial en Hale, 2004: 1). Por ello afirmamos que, si bien existe un avance en el reconocimiento de la diferencia —centrado principalmente en la redistribución de recursos como resultado de procesos de lucha indígena y de experiencias *de facto*—, los derechos reconocidos no alteran el modelo de acumulación; por el contrario, lo refuncionalizan, creando nuevas formas de gobernanza que buscan neutralizar las reivindicaciones y el potencial organizativo indígena. En este sentido, parafraseando la categoría sociopolítica de Silvia Rivera sobre el «indio permitido», posteriormente retomada por Charles Hale, concebimos que estas reformas constituyen un conjunto de «derechos permitidos» (Hale, 2004: 4).

Agradecimientos

Agradezco los comentarios de las y los dictaminadores, fueron valiosos para enriquecer el texto.

Bibliografía citada

Boege, Eckart. (4 de junio de 2013). La minería industrial en territorios bioculturales de los pueblos indígenas. El despojo de los indígenas de sus te-

- territorios en el siglo XXI, *Rebelión*. Disponible en <https://rebelion.org/el-despojo-de-los-indigenas-de-sus-territorios-en-el-siglo-xxi/>
- Burguete, Araceli. (2010). Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz-T. (Coords.), *La autonomía a debate autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 63-94). Quito: FLACSO / CIESAS / IGWIA / GTZ / UNICH.
- Cámara de Diputados. (5 de febrero de 2024). Proyecto de decreto, por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, XXVII(6457-6). Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/890788/gaceta-parlamentaria-20240205-6.pdf>
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA). (s.f.). *Se incrementa el número de personas defensoras del medio ambiente asesinadas en México en el 2024*. Ciudad de México: CEMDA. Disponible en <https://cemda.org.mx/se-incrementa-el-numero-de-personas-defensoras-del-medio-ambiente-asesinadas-en-mexico-en-el-2024/>
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA). (2023). *Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México 2022. Resumen ejecutivo*. Ciudad de México: CEMDA. Disponible en https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2023/05/cmd_abr23-resumen-ejecutivo.pdf
- Congreso de Michoacán. (5 de diciembre de 2024). Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia de derechos indígenas y afromexicanos, elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales, y de Derechos Indígenas y Afromexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, (033 única), Tercera Época, tomo I. Disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-033-%C3%9Anica-05-12-2024-1.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2025). H. Congreso de la Unión. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. (2025). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Disponible en https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O-478_1737400551_COMPILADO2025ENE08%20DEC%2019%20CONSTITUCION.pdf
- Cruz Rueda, Elisa. (2020). El caso mexicano: Oaxaca, Chiapas y Campeche. En Millaleo Hernández, Salvador (Ed.), *Protocolos autonómicos de consulta previa indígena en América Latina. Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú* (pp. 202-265). Copenhague: IWGIA. Disponible en https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_Autonmicos_de_Consulta_Previa_Indgena_en_Amrica_Latina.pdf

- Ecós de la Meseta. (11 de julio de 2022). Conferencia de prensa, Alfredo Ramírez Bedolla [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=1410815036105251> (consulta: 08/09/2023).
- Fondo Defensores. (s.f.). *Defensa territorial holística*. Disponible en <https://fondodefensores.org/defensa-del-territorio/> (consulta: 28/07/2025).
- Hale, Charles. (2004). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del «indio permitido». Ponencia presentada en la conferencia «Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado», 27-29 de octubre. Disponible en <https://studylib.es/doc/6145969/hale-protagonismo-indigena>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (s.f.). *Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. Ciudad de México: INPI. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646200/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>
- Kaspar, Anne, y García, Imanol. (2022). Emancipación hoy: debate crítico de un concepto. En Luz Elena Hernández Maldonado, Héctor Parra García y Donatto Daniel Badillo Cuevas (Coords.), *Horizontes emancipatorios en América Latina. Luchas de pueblos originarios y de sectores populares frente al Estado-capital* (pp. 33-56). México: UNAM / CIALC / Bajo Tierra Ediciones.
- Kuppe, René. (2010). Autonomía de los pueblos indígenas: la perspectiva desde la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina* (pp. 95-145). Quito: Flacso-Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH.
- López Bárcenas, Francisco. (2008). *Autonomías indígenas en América Latina*. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas / MC Editores.
- López Bárcenas, Francisco. (2025). *Estado, multiculturalismo y multiétnicidad. Los derechos indígenas y afroamericanos en las constituciones de México*. México: Pluralia Ediciones e Impresiones.
- López y Rivas, Gilberto. (2005). Introducción. Algunos referentes teóricos. En Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas (Coords.), *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política* (pp. 29-46). México: Plaza y Valdés.
- Márquez, Pedro. (Ed.). (2023). *Juramukua, gobernanza p'urhépecha*. Zamora, México: El Colegio de Michoacán.
- Martínez Coria, Ramón, y Haro Encinas, Jesús. (2015). Derechos territoriales y pueblos indígenas en México: una lucha por la soberanía y la nación. *Revista Pueblos y fronteras digital*, 10(19), pp. 228-256. DOI: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2015.19.52>
- Martínez Elorriaga, Ernesto. (11 de diciembre de 2021). Michoacán trabaja en afiliación social de 340 mil trabajadores agrícolas. *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/noticia/2021/12/11/estados/michoacan-trabaja-en-afiliacion-social-de-340-mil-trabajadores-agricolas-7964>
- Michoacán es Mejor. (20 de agosto de 2022). Bedolla convoca a pueblos indígenas a reformar la Ley Orgánica Municipal para recuperar los autogobiernos. Disponible

- en <https://michoacan.gob.mx/noticias/bedolla-convoca-a-pueblos-indigenas-a-reformar-la-ley-organica-municipal-para-recuperar-los-autogobiernos/>
- Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf
- Olvera Alonso, Emir. (2025). (5 de enero de 2025). Gobierno dará de modo directo 234 mil mdp a pueblos indígenas, *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2025/01/06/politica/012n1pol>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenios sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169). Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>
- Quadratín. (24 de junio de 2025). Sheinbaum da justicia social a 370 comunidades indígenas de Michoacán. Disponible en <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/sheinbaum-da-justicia-social-a-370-comunidades-indigenas-de-michoacan/>
- Registro Agrario Nacional (RAN). (2017). Parcelas certificadas con dominio pleno. Disponible en http://www.ran.gob.mx/ran/ind_dp/Ejidos_ParcelsCertificadas_con-DominioPleno_2017.pdf
- Registro Agrario Nacional (RAN). (2025). Estructura de la propiedad social. Disponible en <https://historico.datos.gob.mx/busca/dataset/estructura-de-la-propiedad-social>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). (2024). Atenderán instituciones a la población jornalera agrícola de 13 municipios. Disponible en <https://sader.michoacan.gob.mx/atenderan-instituciones-a-la-poblacion-jornalera-agricola-de-13-municipios/> (consulta: 08/02/2024).
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). (2025). Intención de siembra y cosecha. Disponible en <https://nube.agricultura.gob.mx/agroprograma/>
- Stavenhagen, Rodolfo. (2008). Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas. Ponencia presentada en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 18 al 29 de agosto de 2008.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso de que involucren derechos de personas y comunidades y pueblos indígenas. Disponible en <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/protocolo-de-actuaci%C3%B3n-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-involucren->
- Ulloa, Astrid. (2010). Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación. En Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina* (pp. 149-176). Quito: Flacso-Ecuador / GTZ / IWGIA / CIESAS / UNICH.
- Universidad Iberoamericana. (2022). *Informe. Estado de la conflictividad socioambiental en México, 2017-2021*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Disponible en <https://ocsa.iberomex.mx/wp-content/uploads/2025/06/Informe-Estado-de-la-Conflictividad-Socioambiental-en-Mexico-2017-2021.pdf>
- Ventura Patiño, Carmen. (2018). Justicia indígena vs multicultural, Michoacán. Tensiones entre legalidad y legitimidad. En José Rubén Orantes y Araceli Burguete (Coords.),

Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias (pp. 137-163). México: CIMSUR-UNAM.

Ventura Patiño, Carmen. (2024). *Cartografías autonómicas en Michoacán. Utopías y resistencias*. Zamora, México: Cátedra Jorge Alonso / El Colegio de Michoacán / Cooperativa Editorial Retos.

Cómo citar este artículo:

Ventura Patiño, María del Carmen. (2026). Reformas indígenas en México. Reconocimiento de la diferencia sin territorio . *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 21, pp. 1-30. DOI: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2026.v21.822>