



<http://www.ideaz-institute.com/>  
Cuaderno 16

## Territorio y comunidad indígena: en busca del sujeto de derecho

Víctor Leonel Juan Martínez\*

“El gobierno de los departamentos y pueblos, se ha organizado de un modo más análogo a vuestras necesidades y costumbres, y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades”, decía el Constituyente de 1825 en el sureño estado de Oaxaca, en el “Manifiesto a los oaxaqueños” que precedía a la primera Carta Fundamental de esa entidad.

En Oaxaca se reconocieron así a los “ayuntamientos” y a las “repúblicas de indios”. En los hechos era un reconocimiento a la comunidad indígena y, utilizar el término “república de indios” —una categoría heredada de la Colonia— implicaba la aceptación expresa de su gobierno y de su propio territorio.<sup>1</sup>

Un siglo y siete décadas después, en 1996, en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno federal, se establecía como uno de los compromisos:

“(…) reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como **entidades de derecho público**, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas”.

El gobierno federal incumpliría con el compromiso mayor, “llevar —los acuerdos— a las instancias de decisión nacional”, para realizar una profunda reforma constitucional y legal en materia indígena. No me detendré en los detalles de la reforma y sus cuestionamientos, de los que hay una amplia literatura y análisis. El punto sobre el cual reflexionaré es el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de “interés público”, a contracorriente de la exigencia del movimiento indígena de reconocerlas como sujetos de derecho público.

Si bien, uno de los candados establecidos en la reforma constitucional se convirtió —en ese contexto de insuficiencia normativa— en una rendija para propiciar avances: que las entidades federativas legislaran sobre los alcances de la autonomía en sus ámbitos de gobierno.

El primer tema para dilucidar es por qué la figura de la comunidad indígena. Es oportuno señalar que la base de organización político-social de los pueblos indígenas es la comunidad. El contexto sociohistórico en que se desenvuelven, la resistencia y lucha por sus derechos y territorios, el espacio de producción y reproducción de su identidad cultural ha mostrado cómo “la comunidad pasó a convertirse no sólo en la unidad

---

\* Investigador. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (PLURAL), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur (CIESAS PS)

<sup>1</sup> Mendoza García, Edgar (2001). *El proceso de municipalización en Oaxaca, 1825-1857*. Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.

espacial, social y cultural más adecuada para observar y conocer al indio sino, además, en la unidad capaz de definirlo”<sup>2</sup>

En México, los tres ámbitos de gobierno, que tienen un territorio establecido para ejercicio de derechos, son la federación, el estado y los municipios. Sin embargo, con la reforma de 2001 en materia indígena el artículo 2 constitucional reconoce también a la comunidad indígena, definida como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Por supuesto, en tanto que son integrantes de un pueblo indígena, aplica también el hecho de que “conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

### **I. Comunidad indígena. La indefinición**

El concepto de “la comunidad indígena” genera confusión por, al menos, dos situaciones concretas:

1) La ausencia del reconocimiento como parte de la estructura de organización administrativa y política del Estado mexicano, establecida en el artículo 115 constitucional, lo que genera una exclusión en la aplicación de la norma y de las políticas estatales.

2) Por la indefinición o confusión de cuáles son las comunidades indígenas, al momento de reconocerle derechos, delimitar su ámbito de aplicación o establecer política pública, particularmente cuando derivan de los discursos jurídico y político.

Esta situación ha derivado en que el término comunidad sea empleada de distintas maneras: como sinónimo de localidad, en un criterio seguido por el INEGI y el INPI<sup>3</sup>, como una unidad demográfica y territorial; o confundido con las categorías administrativas que en las distintas entidades se dan a las unidades submunicipales: agencias municipales y de policía y rancherías (Oaxaca); tenencias (Michoacán); Comisarías (Guerrero); secciones municipales y comisarías de policía, haciendas, rancherías, ejidos, congregaciones (Chihuahua) etcétera. También se emplea como sinónimo de la comunidad agraria e incluso con los ejidos. La confusión llega a equiparar pueblo indígena con comunidad, es el caso de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya de Yucatán,<sup>4</sup> en el cual se define a ésta como “el conjunto de indígenas que comparten las tradiciones, usos y costumbres propias de la cultura maya” y a lo largo de ese ordenamiento se hace tal símil.

Parte del debate se ha centrado en los derechos político electorales de las comunidades indígenas; así como en las facultades y derechos para la administración y ejercicio directo de los recursos públicos. La indefinición empieza incluso a generar confusión entre lo que es la comunidad indígena y un hipotético “municipio indígena”.

En ese ámbito del municipio es donde se expresan más claramente la disputa de territorialidades bien de comunidades indígenas entre sí; de éstas con comunidades no

---

<sup>2</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, citado por Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez. Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas. [www.nacionmulticultural.unam.mx](http://www.nacionmulticultural.unam.mx)

<sup>3</sup> Localidad: Lugar ocupado con una o más viviendas habitadas, reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre. Por la cantidad de población, se dividen en urbanas (mayores de 2 500 habitantes) y rurales (menores de 2 500 habitantes). INEGI. Glosario de términos: <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/l.aspx?tema=G>. Consultado el 25 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2011/2011-05-03\\_suplemento.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2011/2011-05-03_suplemento.pdf)

indígenas (las cabeceras municipales); así como de atribuciones y competencias con los ámbitos federal y estatales.

La indefinición es empleada también como un mecanismo de control estatal; ante ella, el Estado determina cuáles son las comunidades indígenas concretas, los criterios para categorizarlas y otorgar o negarles derechos. Un ejemplo de esta situación se aprecia en el derecho a la consulta previa; el organismo civil FUNDAR ha documentado un caso en el estado de Puebla: en 2018, la entonces Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), negó que existieran comunidades indígenas en el área de influencia directa del Proyecto Minero Ixtaca (Oficio CGPE/2018/OF/0802), con el que la empresa canadiense Almaden Minerals pretende explotar un yacimiento de oro y plata bajo la técnica de cielo abierto. Un año después, con un nuevo gobierno, el ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas corregía a su antecesora, y señala que:

“de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 en el municipio de Ixtacamaxtitlán, se identifica un total de 71 localidades con presencia de población indígena; de las cuales Santa María Zotoltepec, Zacatepec, Loma Larga, Almonamique, La Vega, Tuligtic (San Miguel), Ahuateno, Cruz de Ocote e Ixtacamaxtitlán (San Francisco), están ubicadas dentro del área del proyecto. Además de precisar que un mayor número de localidades de población indígena podrían ser impactadas por las condiciones del Río Apulco que se encuentra cerca del área del proyecto.”<sup>5</sup>

Múltiples estudios históricos, realizados a partir de experiencias regionales y estatales han mostrado que la célula básica de organización de los pueblos indígenas es la comunidad; de ahí la importancia de su reconocimiento como sujeto de derecho público; como cuarto nivel de gobierno y como el pilar fundamental de reconstitución de los pueblos.

El debate sobre las características de la comunidad indígena es también amplio. Lisboa Guillen ha compilado trabajos de autores que desde distintas perspectivas dan sustento a la conceptualización de la comunidad<sup>6</sup>, Agustín Ávila ha realizado también un recuento y ha establecido una importante categorización de la comunidad indígena<sup>7</sup> y Floriberto

<sup>5</sup> “INPI confirma que existe población indígena en el área del Proyecto Minero Ixtaca”. *Boletín de prensa de Fundar*: <https://fundar.org.mx/inpi-poblacion-indigena-ixtaca/>. Consultado 10 de noviembre de 2019.

<sup>6</sup> Lisboa Guillén, Miguel (2005). **La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo**. Comich/Unicach.

<sup>7</sup> En su definición Ávila se refiere a ella como: “*La comunidad indígena constituye una unidad territorial con espacios internamente delimitados y jerarquizados: barrios o secciones, anexos, parajes y sitios, etc. Está habitada por personas con una serie de valores y normas; personas que en buena medida comparten una concepción del mundo, hablan principalmente una misma lengua indígena y se organizan de acuerdo a normas particulares para lograr objetivos comunes, entre los que destacan los de preservar y reproducir a la propia comunidad. En la comunidad, el espacio geográfico y político se articula como unidad, desde la cual se autorregulan sus integrantes, a partir también de un concepto propio de derechos y obligaciones. De tal manera que, el ámbito comunitario se constituye en el espacio natural y privilegiado que agrupa al conjunto de sus miembros, como un solo cuerpo que dispone de instrumentos propios para elegir sus mandos y los términos de referencia que norman prácticas sociales y que dan vida y sentido dinámico, a toda una gama de instituciones propias y principios colectivos.*” Ávila Méndez, Agustín. **Gobierno local y comunidades indígenas en San Luis Potosí**. Ponencia presentada en la Reunión Internacional sobre *Gobiernos Locales Contemporáneos en América Latina*, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y el México Institute del Woodrow Wilson Center For International Scholars, Oaxaca, Oax., 2 y 3 de octubre del 2008.

Díaz ha señalado los elementos constitutivos de la comunidad indígena.<sup>8</sup> Otros trabajos abordan también distintos elementos para conceptualizar a la comunidad.<sup>9</sup>

En este trabajo se considera que si bien, al hablar de la comunidad indígena se hace referencia a un asentamiento humano en un espacio geográfico específico, lo que la define es la forma de organización social y política en la que las personas que la conforman no sólo tienen una historia común, un sistema de creencias y un territorio, dotados de significación cultural, y que comparten una jurisdicción y un sistema de autoridad, de normas e instituciones que regulan la interacción social, incluso más allá del propio asentamiento físico, para configurarse por lazos de identidad.<sup>10</sup>

## II. Comunidad, la célula sociohistórica de los pueblos indígenas

Hay una amplia literatura que se refiere a esta construcción histórica de la comunidad como célula básica de la organización de los pueblos indígenas, realizadas a partir de las realidades que se observan en regiones y entidades del país.

Dehouve, a partir de la experiencia en el estado de Guerrero, muestra cómo en la época de la Colonia, mientras se desarrollaban plenamente las economías regionales nació, “a raíz de los pueblos indios, la ‘comunidad indígena’, es decir, una organización específica del grupo local dotada de representantes civiles, con tierras comunales y un culto sostenido por las cofradías (las actuales mayordomías), en fin, con intereses comunes”.<sup>11</sup>

En San Luis Potosí al interior de los municipios se han resguardado y luchado las comunidades indígenas, por lo cual de facto se está en la presencia de un cuarto nivel de gobierno que ha logrado “en distintos grados y momentos, sostener el ejercicio autonómico en sus territorios y al mismo tiempo ha buscado contener y/o regular la

---

<sup>8</sup> ¿Qué es una comunidad para nosotros los indios?, se pregunta Floriberto Díaz; y responde: Un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; una historia común que circula de boca en boca y de generación en generación; una variante de lengua del pueblo a partir de la cual identificamos nuestro idioma común; una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso; un sistema comunitario de procuración y administración de justicia. Para entender cada uno de sus elementos hay que tener en cuenta ciertas nociones: lo comunal, lo colectivo, la complementariedad y la integridad, cuyos elementos que la definen son: La tierra como Madre y como territorio; el consenso en asamblea para la toma de decisiones; El servicio gratuito como ejercicio de la autoridad; el trabajo colectivo como acto de recreación; los ritos y ceremonias como expresión del don comunal. Floriberto Díaz, "Más que cosas son personas, la geometría comunal", en Revista *Hojasasca*, noviembre de 1997.

<sup>9</sup> Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez, hace una síntesis fundamental en *Los pueblos indígenas de México*. 100 preguntas. [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num\\_pre=2](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=2). Por otra parte, un recuento de características de la comunidad se encuentra en: Korsbaek, Leif (2009). “El comunalismo: cambio de paradigma en la antropología mexicana a raíz de la globalización”; en *Argumentos*, Año 22, Núm. 59, enero-abril 2009. De igual forma, un trabajo que hace un recuento de los estudios antropológicos de la comunidad es el de Dietzl, Günther (2000). **Comunidades indígenas y movimientos étnicos en Mesoamérica: una revisión bibliográfica**; en Boletín Americanista, Vol. 50. Universidad de Barcelona. España,

<sup>10</sup> Esta caracterización se ha realizado en un primer momento con Cristina Velásquez, en el *Diagnóstico de la conflictividad en las elecciones por sistemas normativos*. IEEPCO, 2013.

<sup>11</sup> Daniele Dehouve (1994). **Entre el caimán y el jaguar, los pueblos indios de Guerrero, Historia de los pueblos indígenas de México**, México, CIESAS/INI.

injerencia externa”;<sup>12</sup> al demostrar lo anterior, Ávila ha revisado una amplia literatura sobre la historia de los pueblos indígenas en esa entidad federativa.

En Oaxaca, a lo largo de la historia la comunidad ha tenido un reconocimiento político y jurídico de facto,<sup>13</sup> lo que derivó que el municipio se estableciera agrupando a un conjunto de comunidades autónomas entre sí. La formalidad legal, sin embargo, estaba lejos de construir una unidad municipal real. Ello conllevó a que, en un importante número de municipios, el Ayuntamiento no es sino el gobierno de la comunidad cabecera, no del municipio, en tanto que cada comunidad nombra a su propio gobierno comunitario.<sup>14</sup>

Por otra parte, esta indefinición y falta de reconocimiento jurídico a la comunidad, propicia la búsqueda transitar a la de “municipio indígena”. Si bien parte de la propuesta deviene de que, cómo está la redacción y la exposición de motivos de la reforma de 2001 al artículo 2º constitucional, pareciera indicar que la autonomía sólo puede concretarse dentro del municipio libre. Derivado de lo anterior, se considera que lo pertinente es establecer un régimen multimunicipal, que sustituya a la figura del “municipio libre” y permita la integración con las características estatales o regionales, permitiendo la posibilidad de innovar sus formas organizativas, incluso a la creación de municipios pluriétnicos o indígenas.<sup>15</sup> Además, habría que considerar, como señala Burguete, que dado que el municipio libre fue empleada como estrategia de integración “los gobiernos indígenas y su institucionalidad buscaron acomodos para su sobrevivencia, representando un campo jurídico-político ad hoc para cada caso, demarcando una jurisdicción étnica, que a veces han tenido el reconocimiento gubernamental como municipios; pero en otras ocasiones esas jurisdicciones son colocadas en el rango de unidades submunicipales”.<sup>16</sup>

Es de considerar que en el caso de Oaxaca, en muchas ocasiones la comunidad indígena ha alcanzado la categoría de municipio (Santiago Yaveo, con siete poblaciones: seis agencias y la cabecera; o Santa María Yucuhiti: cabecera y ocho agencias, son un ejemplo de ello). Similar situación se presenta en otras entidades: Oxchuc en Chiapas o distintos municipios de Tlaxcala, se ajustan a esta situación, al igual que los

---

<sup>12</sup> Ávila M., Agustín, **Una legislación indígena autoejecutable: la experiencia potosina**; en “Derechos indígenas en disputa. Legislaciones estatales y tensiones locales en México”; María del Carmen Ventura Patiño y Jorge Uzueta Iturbide (editores), COLSAN /COLMICH.

<sup>13</sup> Hay una importante bibliografía, desde distintas perspectivas, sobre la comunidad en Oaxaca, entre otros: Bailón Corres, Jaime (2001), **Pueblos indios, élites y territorio**, ColMex; Juan Martínez, Víctor Leonel y Hernández, DJ (2007) Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña; y, (2010) De la lucha por la Autonomía a la disputa entre las autonomías; María de los Ángeles Romero Frizzi (1996), **El sol y la cruz. Los pueblos indios de Oaxaca colonial**, México, CIESAS-INI; Juan-Martínez, Víctor Leonel (2016). Multiculturalismo, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena. CNDH.

<sup>14</sup> Al respecto puede verse los trabajos de Juan-Martínez, Víctor Leonel y Hernández, D.J. Dilemas de la institución municipal” y “De la disputa por la autonomía ...”, ops cit.

<sup>15</sup> Burguete Cal y Mayor, Araceli (2006). **Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena**; en *Política indígena. Del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*. CESOP, pp. 127-144.

<sup>16</sup> Burguete Cal Y Mayor, Araceli. (2008) **Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México**; en *Aleridades*, 18 (35): Págs. 67-83

recientemente creados como municipios indígenas de Morelos. En las entidades, en gran medida las solicitudes de creación de nuevos municipios devienen de comunidades que buscan escalar a esa categoría para ser sujeto de derechos y obligaciones y contar con recursos provenientes de las participaciones municipales.

Por esas razones, todo indica que una salida a la diversidad mexicana, sería el reconocimiento de la comunidad como cuarto nivel de gobierno, en tanto ello permitiría una reorganización de municipios y comunidades, incluyendo las diversas formas que puedan construir.

Ejemplos de cómo se pueden construir hay varios. Uno recurrente es el de San Francisco Cherán, Michoacán, como una territorialidad que se puede caracterizar con tal figura y que lo es de facto, en tanto tiene la categoría de municipio y, al tiempo, se rige por sistemas normativos indígenas. Además de que existen un sinnúmero de casos con esas características (417 municipios sólo en Oaxaca), la cuestión es que este municipio está integrado por dos comunidades: San Francisco Cherán (cabecera municipal) y Santa Cruz Tanaco (tenencia) y esta última no participa del gobierno comunitario de Cherán (el Consejo Mayor) e incluso ha solicitado la administración y ejercicio directo de los recursos derivados de las participaciones municipales que le corresponden, al tiempo que eligen a sus propias autoridades comunitarias.<sup>17</sup>

En el caso de Ayutla de Los Libres, Guerrero, se pasa de un sistema de organización comunitaria –agrupada artificialmente en un municipio cuyo Ayuntamiento se elegía por partidos políticos—, a un procedimiento de elección por “usos y costumbres”. La base organizativa basada en la comunidad es la que fija la forma en que han electo por vez primera a su, éste sí, gobierno municipal: cada una de las 140 comunidades, barrios y colonias, elige a dos representantes propietarios y suplentes. Los 280 representantes propietarios y sus suplentes, se constituyeron en una asamblea en julio de 2018, en la cual decidieron que el máximo órgano de gobierno sería la asamblea y, para las acciones ejecutivas se eligieron tres coordinadores, uno por pueblo representado: mixteco, tlapaneco y “mestizo”.

En el estado de Morelos, la reforma constitucional de 2016 permite la creación de lo que denominan “municipios indígenas”, si bien las características que señalan para constituirlos definen a una comunidad indígena:

Para la creación de municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (...).<sup>18</sup>

En correspondencia en 2017 la Legislatura decretó convertir en municipios indígenas a las comunidades de Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo, si bien éste último está sujeto a una controversia por el municipio de Cuautla, a la que pertenecía.

---

<sup>17</sup> IEM-CG-326-2018.

<sup>18</sup> Artículo 40 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, (de las facultades de la Legislatura).

### III. Comunidad indígena y legislación.

“Los Estados reconocerán plenamente **la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas** y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración”, señala de manera expresa la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; reconocimiento que como sujetos titulares de derechos también subyace en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas. Aún cuando la reforma del 2011 al artículo 1º constitucional, amplía el bloque de constitucionalidad a los instrumentos internacionales signados por México, la interpretación que se hace no necesariamente corresponde a estas determinaciones, como veremos en distintos ejemplos. Es por ello pertinente revisar cómo se encuentra la legislación en la materia.

#### III.1. La legislación federal

La reforma de 2001, en sentido contrario a los Acuerdos de San Andrés y pese a la amplia demanda del movimiento indígena del reconocimiento a pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, estableció su carácter de “entidades de interés público”. Esto es, las hacían sujetas de la atención del Estado mexicano, pero les negaban su capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones.

La demanda de su reconocimiento como sujetos de derecho público, se amplió y tuvo respuestas diversas, desde las entidades de la república, hasta los tribunales. Sin embargo, la legislación federal permaneció inamovible en este tema. Es hasta en 2018 cuando las cosas empiezan a cambiar. La llegada de un nuevo proyecto político, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien fijara como parte esencial de su discurso a los pueblos indígenas y la construcción de una nueva relación, propone la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Una consulta para determinar las características que este organismo tendría, encuentra como una firme demanda el reconocimiento como sujetos de derecho público a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicana. Derivado de lo anterior, en la aprobación de dicha ley se establece:

“Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.”

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

III: Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte.

Para este efecto, se deberá establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afromexicano, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;

Sumado a lo anterior, “se reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad en la toma de decisiones; así como a las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades, elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos (Artículo 7), así como que “En su relación con los órganos y autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas, el Instituto

reconocerá y respetará las formalidades propias establecidas por los sistemas normativos indígenas, debiendo surtir los efectos legales correspondientes. (Artículo 8).

Si bien tal reconocimiento se da en una legislación secundaria federal y para hecho muy concretos – los fines y objetivos del INPI—, no se puede desestimar que hay un salto cualitativo en cuanto a la forma (jurídica al menos) de establecer una relación entre el gobierno federal con los pueblos y comunidades indígenas, así como la adición de las comunidades afroamericanas, que obtendrían meses después el reconocimiento constitucional.

Un efecto tangible es la recuperación en las reglas de operación de los distintos programas del INPI de la comunidad, algo que, paradójicamente para instancias encargadas de atender el tema indígena, no se encontraba en los instrumentos normativos ni del INI, ni de la CDI.

Este cambio tocó también en el proceso de consulta indígena que realizara la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) a las comunidades agrupadas en la COPUDA – Coordinadora de Pueblos Unidos en Defensa del Agua, en torno al acuífero de la región Xhñiza (nuestra agua) en el valle de Ocotlán y Zimatlán en Oaxaca. En los acuerdos signados que reconocen por vez primera derechos territoriales de las comunidades indígenas sobre recursos naturales del subsuelo, se establece:

PRIMERO. El Estado mexicano por conducto de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y las comunidades zapotecas del valle de Oaxaca consultadas, en lo sucesivo las partes, acuerdan armonizar el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas con las facultades constitucionales y legales del Ejecutivo federal en materia de Administración de las Aguas Nacionales Subterráneas, **reconociendo a las comunidades como sujetos de derecho y bajo los principios de libre determinación y autonomía**; a partir de la coordinación y participación de las comunidades en el uso, aprovechamiento y cuidado del acuífero de los Valles Centrales de Oaxaca en la circunscripción de la microrregión denominada XNIZA, observando los principios de equidad y diálogo para superar posibles diferencias, estableciendo una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas (Acta de Acuerdos, 12 de octubre de 2019) (negritas del autor).

Por otra parte, en el proceso de consulta para la construcción de la iniciativa de la reforma constitucional y legal en materia indígena y afroamericana, realizado entre junio-agosto de 2019, en el primer eje de los principios y criterios que se sometieron como guía de la reflexión y debate, se establece el de “Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público”.

### **Las localidades del INPI.**

La falta de reconocimiento jurídico y la indefinición de la comunidad indígena, genera la incertidumbre de desconocer quién es el sujeto jurídico concreto. Una salida a este dilema se ha presentado al equiparar localidad a comunidad. Es el criterio seguido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como el gobierno federal. Por ello, la base que ha manejado la institución encargada de la atención al tema indígena (CDI hasta 2018 y actualmente INPI) es que para la identificación de las localidades indígenas se considera la presencia del 40% de población indígena del total. Sin embargo, para determinar esa población indígena se considera el criterio de “hogar”, en tanto que según señala la instancia encargada de esa determinación:

“se trasciende una concepción del desarrollo que supone sólo factores económicos como los únicos determinantes, para complementar una concepción sistémica, más integral, que comprende a la red de relaciones entre ancestros-descendientes y permite considerar no solo a los individuos, sino a los otros niveles de complejidad en esa red de relaciones: familias, comunidades, municipios, regiones, etc.

“Con este criterio incorporamos en la población indígena al universo de personas que aún no siendo hablantes de lengua indígena comparten modos de vida y relaciones activas en el marco de las identidades étnicas.

“ (...) La aplicación metodológica del criterio de hogar indígena coadyuvó así mismo a reconocer a las localidades indígenas (40% y más), localidades de interés (localidades con menos de 39.9% y más de 150 indígenas) y localidades menores de 40% (localidades con menos de 39.9% y menos de 150 indígenas)

El Catálogo de Localidades Indígenas 2010 del INPI contempla a 64 mil 172 localidades, que se encuentran clasificadas de acuerdo a criterios de concentración de población indígena, agrupándose de la siguiente manera:

- 34,263 localidades con una proporción de población indígena mayor o igual a 40% de su población total
- 2,118 localidades con una densidad de población de menos del 40% de PI y más de 150 indígenas, se consideran localidades de Interés.
- 27,791 localidades con menos de 40% de PI y menos de 150 indígenas entre su población total.

Sin embargo, entre las limitaciones que conlleva equiparar las categorías de localidad con comunidad se encuentra que se disgregan los esfuerzos institucionales y se rompe a la comunidad indígena.

### **III.2. Las legislaciones estatales**

En actual andamiaje legislativo mexicano, salvo en Zacatecas, en los marcos normativos de 31 entidades se reconocen derechos de los pueblos, comunidades o población indígena. Un paso importante, si consideramos el olvido legislativo que al respecto se tuvo en el México independiente.

En 28 entidades los derechos indígenas tienen reconocimiento constitucional (salvo Aguascalientes, Baja California, Tamaulipas y Zacatecas); en dos se remite a una ley específica en materia indígena (Aguascalientes y Baja California); en una más – Tamaulipas—, se reconocen de manera aislada algunos de esos derechos (leyes de Educación y de Atención a Víctimas). Si bien en buena medida la mayoría los marcos jurídicos estatales sólo reiteran lo establecido en el artículo 2º de la Constitución federal, otras buscan acotarla y, las menos, dan pasos adelante.

Aunado a lo anterior, salvo Tamaulipas, Ciudad de México y Zacatecas, todas las entidades tienen una ley en materia indígena, bien que regula de forma más específica los derechos reconocidos en sus constituciones, o bien que se enfoca a un tema específico, como la justicia comunitaria. En el caso de Zacatecas, si bien existe una Ley de Justicia Comunitaria que podría enfocarse a comunidades indígenas, en tanto esos derechos no se reconocen en la constitución local y se estima que no hay grupos étnicos en esa entidad, se refiere a un concepto genérico de comunidad.

En Baja California Sur, el 27 de junio de 2019, la Legislatura de esa entidad aprobó la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual entrará en vigor el 1 de enero de 2020. Sin embargo, esta ley fue vetada por el gobernador del estado, Carlos Mendoza Davis (del Partido Acción Nacional), “en relación a la creación de la Comisión Estatal en la materia, no al precepto de fondo de la Ley”, pues de acuerdo al mandatario “no existe el presupuesto para solventar un gasto para crear una unidad burocrático-administrativa adicional”.<sup>19</sup>

En este entramado normativo, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho público, aparece en diez constituciones estatales: Campeche, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Oaxaca y Yucatán; y en seis leyes estatales en materia indígena: Baja California, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Sinaloa.

Es de resaltar que en dos entidades tal reconocimiento se realiza antes de la reforma constitucional federal de 2001: en Oaxaca se hace en 1998, tanto en la Constitución local como en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas; y en Campeche, en el 2000 señala que “otorga el carácter de persona moral a los pueblos indígenas para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con el Estado y sus Municipios en la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas. En las reformas post 2001, inicia el reconocimiento el estado de San Luis Potosí, en 2003.

Esto es, bien por norma constitucional o por una ley secundaria, en 16 entidades se reconoce a la comunidad la personalidad jurídica de sujeto de derecho público.

Si bien en la práctica hay un sinnúmero de problemas para que se pueda ejercer este derecho. Algunos casos nos pueden dar la muestra. En Michoacán, Guerrero, Chiapas, Puebla, las autoridades electorales y los organismos legislativos, han señalado la falta del reconocimiento constitucional o bien de la normatividad concreta que la haga viable, para negar el derecho a la autonomía indígena. La ciudadanía de distintos municipios se ha visto en la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que les sea reconocido su derecho a elegir a sus gobiernos locales de acuerdo con sus reglas internas: En San Francisco Cherán, Michoacán, en 2012; en Ayutla de Los Libres, Guerrero, en 2015; en Oxchuc, Chiapas, en 2018. En esos casos, como en otros más que hacen fila —Chilón y Sitalá en Chiapas; Chichiquila, Puebla; Tecoaapa, Guerrero—, enfrentan un complejo proceso para poder ejercer su autonomía política.

Otro problema que se ha presentado en la última década es la negativa de los Ayuntamientos de entregar directamente a los gobiernos comunitarios indígenas (unidades submunicipales, que reciben distintos nombres en las entidades de la república: agencias municipales, delegaciones, comisarías, presidencias de comunidad, tenencias, etcétera), señalando precisamente su falta de capacidad jurídica para su administración, ejercicio y comprobación de recursos. Algunos de estos casos han llegado a los tribunales que han tenido respuestas disímbolas, como veremos más adelante.

La legislación más avanzada al respecto es la oaxaqueña. No sólo porque en 1990 se adelantó al reconocimiento constitucional de la diversidad, también porque estableció un conjunto de derechos de pueblos y comunidades indígenas tanto en su Constitución local, como en la legislación secundaria. En 1995 reconoce en su código electoral, el

---

<sup>19</sup> <https://www.bitacorabcs.mx/dan-lectura-al-veto-parcial-de-ley-indigena-de-bcs-diputadas-se-pronuncian-en-tribuna/>

derecho a elegir a las autoridades municipales por “Usos y costumbres”, término que cambiaría en 1997 por el de “normas de derecho consuetudinario” y en 2012 por el de “sistemas normativos internos”, refrendada en la creación de la Ley Electoral de 2016 como “sistemas normativos indígenas”.

En 1998 fue la primera entidad en promulgar su Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y reconocer a pueblos y comunidades indígenas como el carácter jurídico de personas morales de derecho público (artículo 3o, numerales II y III).

También en ese año, 1998, se promulga la Ley de Coordinación Fiscal que en su artículo **24 establece ya la asignación de los recursos** que ingresen a la hacienda municipal, derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales **a las unidades submunicipales** (Agencias Municipales y de Policía. en el caso oaxaqueño), aplicándose al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto:

I.- Los recursos a distribuirse se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI.

II.- De conformidad a la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior.

III.- La comprobación del ejercicio de los recursos, se hará ante el órgano de fiscalización del H. Congreso del Estado, a través de los Ayuntamientos.

Por otra parte, es pertinente señalar que en Tlaxcala se reconoce la figura de “presidencias de comunidad” que, en los hechos, no es sino el reconocimiento a las comunidades indígenas y, si bien se consideran un órgano desconcentrado del ayuntamiento, derivado de las características que se le otorgan en la legislación de esa entidad, es un reconocimiento tácito de un cuarto nivel de gobierno. En esa entidad existen 393 presidencias de comunidad, de las cuales 94 eligen a sus presidentes por “usos y costumbres”. Su constitución deriva, en gran medida de la lucha de las comunidades por alcanzar la categoría de municipio y, ante su alto número, la salida fue la creación de esta figura jurídica, pero que responde más bien a la realidad de la comunidad como base de la organización de los pueblos indígenas.<sup>20</sup>

### **Catálogos estatales de comunidades**

Aún en las entidades que reconocen a las comunidades como sujetos de derecho público se presentan dos problemas:

1. La limitación constitucional federal, que sólo las considerad entidades de interés público, pues al momento de buscar ejercitar un derecho como comunidad, las autoridades aducen tal situación que se expresa en reglas de operación de muchos programas, entre ellos los que tienen que ver con el ejercicio de los recursos provenientes de los ramos 28 y 33 (participaciones federales).

2. El problema de la indefinición o la confusión sobre cuáles poblaciones pueden ser consideradas como comunidad. En algunos estados, como un intento por resolver tal situación han elaborado un “catálogo de comunidades indígenas”, sin embargo, salvo en el caso de San Luis Potosí, presenta el mismo problema que hemos señalado anteriormente.

Un primer ejercicio para identificar a los sujetos de derecho indígena fue el realizado en el estado de Oaxaca en 1998, al elaborar su Catálogo de Municipios que se rigen por normas de

<sup>20</sup> <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/analisis/las-presidencias-de-comunidad-3977594.html>

derecho consuetudinario”, si bien la intención de éste era tener claridad en las reglas que empleaban los 418 municipios que se encontraban en este régimen electoral. En 2018, se publicó un nuevo catálogo, con mayor sistematización de las reglas de los ahora 417 municipios que eligen a sus ayuntamientos por sus sistemas normativos internos. Sin embargo, en este caso la unidad de análisis es el municipio y no la comunidad, por tanto, subsiste el problema señalado.

En 2004 un equipo bajo la coordinación del antropólogo Agustín Ávila, inicia en San Luis Potosí un proceso para la identificación y caracterización de las comunidades indígenas en esta entidad. Se encuentran entonces que el INEGI tenía registradas en el censo del 2000 a mil 723 localidades con presencia de hablantes de lenguas indígenas. El trabajo de construcción del padrón de comunidades posibilitó, con criterios étnico-culturales establecer la identificación de 389 comunidades indígenas auto adscritas, distribuidas en 23 de los 58 municipios de San Luis Potosí (Ávila, 2010). Este padrón fue reconocido y publicado por el gobierno de esa entidad, señalando que:

“(…) se trata de un estudio que al identificar a las comunidades de hoy, cubre un vacío preexistente, con importantes implicaciones jurídicas y sociales, relacionadas a: 1) El reconocimiento de los derechos indígenas colectivos, consagrados tanto en el Artículo 9º de la Constitución Política del Estado, como en la legislación nacional e internacional. 2) La posibilidad de generar una Política de Estado hacia los pueblos indígenas, que apoyándose en estos nuevos conocimientos, podría abordar eludir las definiciones excluyentes que aun hoy definen el diseño de algunas políticas públicas hacia las regiones donde las comunidades mantienen una existencia sólidamente organizada.”<sup>21</sup>

En el estado de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Hidalgo, en coordinación con la Legislatura local realizaron entre 2012 y 2013 un estudio para la identificación de las comunidades indígenas en su territorio; sin embargo, los criterios de los que partieron fueron los de hablantes de lenguas indígenas y la definición de localidad establecida por el INEGI. Si bien, en los resultados, se consideraron algunas características de las comunidades indígenas: “tradiciones, costumbres, cultos, medicina tradicional, formas de organización, vestimenta, leyendas, etc.” (Raesfeld, López y Mendoza, 2013). Con estos criterios se lograron catalogar a 1,004 comunidades como indígenas<sup>22</sup>.

En 2015 en Campeche, la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas, reconoce a 377 comunidades indígenas, señalando que para tal fin se consideraron otros criterios más allá de lo lingüístico.

El estado de Morelos publica en 2012 el Decreto 2148 por el que se crea el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas,<sup>23</sup> al que se han incorporado otras comunidades hasta 2019. El catálogo identifica a 132 comunidades indígenas, si bien siguen el criterio de localidad e incluso equipara a una comunidad con una colonia en zonas urbanas.

En Tlaxcala se tienen definidas 393 presidencias de comunidad.

---

<sup>21</sup>

[http://201.144.107.246/InfPubEstat2/\\_INSTITUTO%20DE%20DESARROLLO%20HUMANO%20Y%20SOCIAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20INDÍGENAS/Art%20C3%20ADculo%2019.%20fracc.%20XXVI/ANÁLISIS%20Y%20ESTUDIOS%20DE%20CONSULTORES%20PRIVADOS/2013/El%20Padrón%20de%20Comunidades%20Ind%20C3%20ADgenas%20del%20Estado%20INDEPI%202013.pdf](http://201.144.107.246/InfPubEstat2/_INSTITUTO%20DE%20DESARROLLO%20HUMANO%20Y%20SOCIAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20INDÍGENAS/Art%20C3%20ADculo%2019.%20fracc.%20XXVI/ANÁLISIS%20Y%20ESTUDIOS%20DE%20CONSULTORES%20PRIVADOS/2013/El%20Padrón%20de%20Comunidades%20Ind%20C3%20ADgenas%20del%20Estado%20INDEPI%202013.pdf)

<sup>22</sup>

[http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/comunidades\\_indigenas/Archivos-comunidades/catalogo\\_pueblos\\_y\\_comunidades\\_indigenas.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/comunidades_indigenas/Archivos-comunidades/catalogo_pueblos_y_comunidades_indigenas.pdf)

<sup>23</sup> Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5019 de fecha 29 de agosto de 2012.

En Querétaro la *Ley de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado*, en su artículo 3 enumera a las comunidades indígenas presentes en su territorio.<sup>24</sup>

La Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, reconoce la presencia de cinco pueblos indígenas y señala los municipios en cuyas localidades se encuentran asentadas. Si bien establece la obligatoriedad de que se elabore un Catálogo de *localidades* indígenas, éste no se ha elaborado. Un caso similar se presenta con la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya de Yucatán, que establece la obligatoriedad de crear un Catálogo Estatal de Comunidades Mayas, y que, pese a que se iniciara en 2014 un proceso para este registro, no hay evidencias de su conclusión y no se ha integrado formalmente dicha información.

De la revisión de estos intentos de catalogar a las comunidades indígenas, se puede observar que el criterio empleado sigue siendo la localidad (salvo San Luis Potosí), lo que entraña una seria problemática, como bien la identifica Ávila:

“la localidad como categoría censal que se refiere a unidades de asentamiento, no da cuenta de la identidad comunitaria, ni de cómo se agrupan dichas localidades para integrar barrios, anexos, secciones, etc. de las comunidades. Tampoco nos dice cómo esas comunidades están organizadas, cómo toman decisiones y cómo regulan su convivencia interna, ni cómo reconocen su historia compartida o sus autoridades comunes, ni cómo es que reivindican sus derechos”.<sup>25</sup>

Esta situación atomiza las posibilidades de implementar la política pública, reduce los espacios para el ejercicio de derechos y amplía la brecha de implementación entre lo que la normatividad establece y lo que se hace en la práctica. Más aún, conservar el criterio de localidad como equiparable al de comunidad, parte a comunidades cultural y políticamente integradas y, por tanto, vulnera el reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas colectivos.

#### **IV. La autonomía comunitaria a tribunales.**

El marco jurídico mexicano, como hemos visto, tiene una insuficiencia fundamental en el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas. Al reducir su ejercicio a pueblos y comunidades como entidades de interés público, abre la brecha de implementación, dificulta e incluso nulifica la posibilidad de ejercicio de sus derechos.

##### **III.1. Elecciones y comunidad política**

Un ejemplo claro se presenta en Oaxaca en las elecciones municipales. Como ya se ha señalado, la base organizativa de los pueblos indígenas es la comunidad, no el municipio. Y la institución municipal se impuso agrupando en muchos casos a comunidades autónomas entre sí, en una artificial unidad política; en los hechos, lo que se conoce como Ayuntamiento está lejos de ser el gobierno de todo el municipio, como formalmente lo dictan las leyes, y esa figura se reduce a ser el gobierno de la comunidad que ostenta la categoría de cabecera municipal y ha sido electa por su ciudadanía; en tanto cada comunidad que integra la demarcación tiene su propio gobierno comunitario, electo también por su ciudadanía. Esta situación ha hecho crisis en las últimas décadas,

<sup>24</sup>

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Queretaro/Ley\\_DCPCIQro.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Queretaro/Ley_DCPCIQro.pdf)

<sup>25</sup> Ávila (2010)

particularmente por la llegada de recursos a los municipios, ante la desigual distribución que hacen de las participaciones municipales (ramos 28 y 33), y sabiendo que la instancia encargada de fijar los criterios y montos que corresponden a cada comunidad es el Ayuntamiento, las comunidades submunicipales (agencias municipales y de policía), buscan las formas de participar en las elecciones municipales generando crisis diversas.

Una situación que no era comprendida por los tribunales e instituciones electorales. Invariablemente cuando se presentaba una demanda de participación de las agencias municipales se anulaba la elección. En muchos casos el conflicto entre comunidades se agudizaba con las resoluciones jurisdiccionales. En Santiago Choapam hubo 10 muertes derivada del enfrentamiento de la cabecera y sus agencias municipales; en San Juan Cotzocón hubo muertes derivadas de la tensión entre cabeceras y agencias. Los tribunales, pese al grado de violencia alcanzada, no variaban los criterios pues consideraban el dogma de la universalidad del voto en las elecciones municipales.

Un salto cualitativo en este reconocimiento a las autonomías comunitarias se dio en el año 2013, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), validó 13 elecciones municipales por el régimen electoral de SNI en el proceso 2013, argumentando precisamente la realidad socio-histórica de Oaxaca y sus comunidades indígenas. Éstas, también fueron validadas por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO) y, por primera vez, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con algunas valoraciones novedosas, apelando a formalidades del procedimiento, reconoció elecciones en Reyes Etlá, Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Lachatao, Santiago Matatlán, San Lorenzo Albarradas y Santiago Atitlán, pese a que diversas agencias municipales reclamaban su participación (Martínez, Juan-Martínez y Velásquez, 2015).

En 2017, el reconocimiento pleno a las autonomías comunitarias lo dio la nueva composición de la Sala Superior del TEPJF al resolver los casos de Santiago Matatlán vs San Pablo Güilá (SUP-REC-33/2017), Tataltepec de Valdés vs Santa Cruz Tepenixtlahuaca (SUP-REC-39/2017), Ixtlán de Juárez vs 12 agencias municipales y de policía (SUP-REC-1185/2017). Por primera vez, en materia electoral, el TEPJF reconocía que, efectivamente, como se ha señalado en distintos estudios y como lo demostraron los estudios socio-antropológicos que fueron base para resolver estos casos, realizados por el Programa Pluralismo Jurídico y Vigencia de Derechos (PLURAL) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), los municipios no son una unidad, que en muchos casos están integrados por comunidades diferentes, sin identidad, intereses u objetivos, comunes. Y que, lejos de la rigidez establecida en el artículo 115 constitucional, cada una conserva —y lo más importante, ahora se les reconoce— su autonomía:

“esta sentencia reconoce a la Agencia como comunidad autónoma, por lo que tiene todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que se le consulte de todas las decisiones que le puedan afectar”.

Estas resoluciones dieron un viraje respecto al criterio sostenido anteriormente por la Sala Superior del TEPJF, al considerar que aun cuando las agencias no participan en la elección, en los casos descritos, no se vulnera la universalidad del voto, en tanto éste se ejerce en la elección del gobierno local (comunitario), en donde están a salvo también los derechos de cada ciudadano(a) de votar y ser votado(a)

De manera complementaria, la Sala Superior acepta también el derecho de la comunidad cabecera a contar con su propio gobierno local, como sucede al reconocer el derecho a contar con su Consejo de Gobierno Tradicional como autoridad tradicional comunitaria de la cabecera municipal de San Juan Ozolotepec, Oaxaca (SUP-REC-61/2018). Es de señalar que en este caso también deriva de un proceso de controversias previas. San Juan Ozolotepec se encuentra integrada por cuatro comunidades, autónomas entre sí: San Juan Ozolotepec (cabecera) y las agencias municipales de San Andrés Lovene, Santa Catarina Xanaguía y Santiago Lapaguía. Históricamente mantuvieron su autonomía y es hasta 2010 cuando hay una solicitud de las agencias a participar en la elección, problemas internos en la cabecera agudizan las contradicciones y hay en 2013 una primera elección con la participación de todas las comunidades del municipio, en las que la planilla de la cabecera gana el Ayuntamiento. En 2016, son las agencias, con un candidato a la presidencia originario de la cabecera, pero que no se encontraba al corriente de sus obligaciones comunitarias, gana la elección; no puede despachar en el palacio municipal, ni en las agencias y despacha desde la ciudad de Miahuatlán (cabecera distrital).

Este hecho deja sin autoridades a la cabecera municipal, por lo cual su asamblea decide crear el Gobierno Tradicional Comunitario, y solicita al tribunal electoral el reconocimiento de tal figura. Un estudio socioantropológico (PLURAL-CIESAS) muestra las autonomías comunitarias subsistentes en el municipio y, por tanto, el derecho de Ozolotepec cabecera de contar con un gobierno propio. La resolución del TEPJF considera que “el reclamo de la cabecera municipal de nombrar a sus autoridades conforme a su sistema normativo interno involucra el ejercicio de su derecho de autogobierno, el cual debe ser respetado por las autoridades del estado (municipales y estatales), y por las comunidades que conforman el Municipio de San Juan Ozolotepec”.

Con ese antecedente, en 2019 tanto el IEEPCO (CG-SNI-14-2019) como el TEEO, validan la elección del gobierno comunitario de Reyes Etna (JDCI 55/2019), en donde se presenta una situación similar de conflicto entre la cabecera y sus agencias municipales.

Si bien, en ambos casos, San Juan Ozolotepec y Reyes Etna, tanto el TEEOAX, como el TEPJF, muestran cautela en su resolución pues –aunque de facto eso se hace— señalan que hacen tal reconocimiento al gobierno comunitario “sin que ello implique la creación de un nuevo nivel de gobierno”.

Sin embargo, ante estos avances el mismo órgano, la Sala Superior del TEPJF da un paso atrás al conocer del caso de Reyes Etna (Expediente SUP-REC-1823/2018). Pese a que en resoluciones anteriores había verificado que agencias y cabeceras eran comunidades autónomas, al revisar la anulación de los comicios en esa comunidad por la falta de participación de aquellas, omite entrar a revisar el fondo del asunto y convalida la decisión tomada por la Sala Xalapa del TEPJF.

### ***Los representantes comunitarios (guarijíos)***

Otra vía en la búsqueda del reconocimiento a la comunidad indígena, pasa por el derecho a su representación política, como sucede en el caso del pueblo *Macurawe/Guarijío*. En Sonora se tiene proyectada la construcción de la Presa Los Pilares o Bicentenario en San Bernardo, municipio de Álamos, en territorio de este pueblo, que

ve amenazados sus recursos naturales, además de que tendría que ser reubicado.<sup>26</sup> Los guarijíos, no fueron consultados, ni informados sobre el proyecto. Parte de esta situación derivaba de la falta de reconocimiento a sus gobernadores tradicionales. Con esa representación, Fidencio Leyva Yoquivo y José Romero Enríquez, electos en asambleas de sus comunidades, conforme a su sistema normativo, solicitaron al TEPJF, la protección al derecho a la autonomía, por lo tanto, que sus autoridades tradicionales sean reconocidas por los gobiernos municipal, estatal y federal. Pese a que la Constitución Política y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora, reconocen expresamente el derecho a la autonomía de pueblos y comunidades, no existe mecanismo que permita concretar ese derecho para que las autoridades tradicionales sean reconocidas por las instituciones de los tres niveles de gobierno.

La Sala Superior en la resolución de los juicios SUP-JDC-15/2014 y SUP-JDC-16/2014 ACUMULADOS, tras argumentar la obligatoriedad de garantizar la autonomía indígena, reconoció a los guarijíos Fidencio Leyva Yoquivo y José Romero Enríquez como “Gobernadores Tradicionales” de sus comunidades y ordenó a las autoridades estatales y municipales reconocer la autonomía y autogobierno del Ejido Guarijíos-Burapaco, Mesa Colorada y de la Colonia Makurawi, San Bernardo, del municipio de Álamos, Sonora. Sin embargo, el proyecto de la presa continúa y la resistencia sigue.<sup>27</sup>

#### **IV.2. Autodeterminación económica**

La búsqueda de la administración directa de los recursos municipales, estatales o federales que les corresponden, es una demanda que se presenta en general en las distintas entidades federativas. Las comunidades indígenas generalmente no tienen el control sobre esos recursos; son los ayuntamientos los que los administran y ejercen, se encargan de la definición final de la obra pública a realizarse, de contratar a la empresa encargada de realizarla, de presentar la comprobación de esos recursos. Ello ha impedido una rendición de cuentas expedita y, en muchos casos, las obras efectuadas se hacen a mayores costos, no necesariamente corresponden con las prioridades de la comunidad. Ante ello, comunidades indígenas han buscado también la vía jurisdiccional para refrendar su autonomía y que les sea reconocida la capacidad de ejercer directamente dichos recursos.

En distintos casos, la problemática se ha resuelto a través de mecanismos de conciliación y mediación comunitaria. El ayuntamiento y los gobiernos comunitarios alcanzan acuerdos para la distribución equilibrada de los recursos e incluso generan mecanismos para que sean administrados directamente por las comunidades, pero que formalmente se cubran como si lo hiciera el gobierno municipal.

Cuando no hay acuerdos, la controversia se ha dirimido por dos vías. La primera es la electoral, como hemos visto en los apartados anteriores. Recientemente, se ha puesto en ejercicio otra vía para la reafirmación autonómica comunitaria: acudir a los organismos jurisdiccionales para solicitar la administración directa de los recursos que les corresponden de la hacienda municipal.

El primer caso se presenta en Oaxaca en 2014, entre la agencia municipal de San Marcos Zacatepec y el Ayuntamiento de Juquila, en instancias jurisdiccionales de esta

---

<sup>26</sup> <https://chiltepines.wordpress.com/2014/04/25/la-tuburada-guarijia-y-el-proyecto-de-presa-denominado-los-pilares-o-bicentenario/> y <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/19/914331>

<sup>27</sup> Red. Kobueruma. Cronología del pueblo guarijío frente al proyecto de presa los pilares/bicentenario. <https://chiltepines.files.wordpress.com/2016/03/cronologia-guarijia-2016.pdf>

entidad federativa. En esa ocasión las autoridades de la comunidad chatina de San Marcos Zacatepec, agencia del municipio de Santa Catarina Juquila, acudieron al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca para demandar, entre otras cosas: 1) la legitimación de su encargo como gobierno local comunitario, mediante la toma de protesta, que el Ayuntamiento de Juquila se negaba a realizar; así como de sus bastones de mando; 2) La entrega del palacio municipal; 3) La entrega de los recursos económicos que por ley le correspondían para su administración directa. En su sentencia el TEEO resuelve favorablemente para la comunidad de San Marcos Zacatepec.

En el ámbito federal la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, del municipio de Tingambato, Michoacán, en 2015 solicita al Ayuntamiento, que se les entregara de manera directa la parte proporcional del presupuesto federal asignado al municipio, lo anterior, considerando el número de pobladores que tiene la comunidad y sus propias necesidades. Si bien su solicitud es bien recibida por el cabildo y establecen un acuerdo con ellos, éste es desconocido por la siguiente administración municipal, ante lo cual inician un camino por los tribunales. Al resolver el caso, la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-1865/2015) señala que:

(...) los pueblos y comunidades indígenas que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y, por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, específicamente, a administrar los recursos que les correspondan (...).

Por tanto, la Sala Superior determina:

Se declara que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo (...).

Si bien, pese a este avance, el reconocimiento es limitado, pues únicamente mandata una consulta a la comunidad “relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden”. En la práctica lo que ha sucedido es que el Ayuntamiento no realiza la consulta, busca formas de evadir el cumplimiento.

Con ese criterio se han resuelto controversias similares que han llegado, tanto al tribunal estatal electoral de Oaxaca, como al TEPJF. Entre otros, están los casos de San Jerónimo Sosola; San Antonino El Alto con sus agencias San Andrés y San Fernando de Matamoros; San Sebastian Río Hondo y su agencia La Cieneguilla; San Mateo Yucutindoo; Santa Ana Tlapacoyan; Jalapa del Marqués y San Juan Ozolotepec. Es un criterio que complementa la concreción del derecho al autogobierno, si bien aún con serias limitaciones derivadas de las prácticas institucionales que niegan la diversidad y el pluralismo jurídico.

Además de ello, en algunos casos en que existe voluntad política de las comunidades en conflicto para arreglar el asunto, las autoridades estatales no lo permiten. Es el caso de Tataltepec de Valdés y Santa Cruz Tepenixtlahuaca. Tras una resolución del TEPJF en el sentido de que son comunidades autónomas con los mismos derechos y capacidades, rápidamente se pusieron de acuerdo en el tema de los recursos: la cabecera municipal (Tataltepec), no puso mayor objeción a entregar el 50% de los recursos de las

participaciones federales a la agencia municipal de Tepenixtlahuaca para su administración y ejercicio. Sin embargo, al momento de concretar el acuerdo quienes lo obstaculizaron fueron los representantes de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Oaxaca y de la Auditoría Superior del Estado, con el argumento que tal hecho no era permitido por las reglas de operación y distintos ordenamientos secundarios, particularmente porque las autoridades comunitarias no podrían acceder al registro federal de contribuyentes.

### IV.3. Sala de Justicia Indígena, la experiencia oaxaqueña

El 18 de octubre de 2019, la Administración Jurídica Desconcentrada en Oaxaca, emitió un oficio al Administrador de Servicios al Contribuyente de Oaxaca 1, instruyendo que, en virtud de que la Sala de Justicia Indígena “reconoció la libre determinación y autonomía (...) para ejercer recursos” a la comunidad de San José Xochixtlán, agencia de San Martín Itunyoso, “se le otorguen las facilidades para que realice su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes”.

Sin duda, este es un paso importante que, en ese rubro específico —la administración directa de los recursos— se ha dado en términos del reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho público. Una situación que estriba a que, en esa entidad, como ya hemos visto se cuenta con la legislación más avanzada en materia indígena, entre cuyos aportes se encuentra la constitución de una Sala de Justicia Indígena, derivada de una reforma constitucional y legal realizadas en 2015 y 2016, respectivamente, y cuya integración y ejercicio iniciara en enero de 2017.

Y es que, previamente, la misma Sala al conocer distintos asuntos en los que las agencias municipales solicitan la entrega directa de recursos de la hacienda municipal a sus comunidades, en ejercicio de su libre determinación, ha ordenado al Ayuntamiento:

**“asignar y entregar a la Comunidad y Agencia Municipal de San José Xochixtlán, la parte proporcional que le corresponde de los recursos y participaciones federales que recibe de los ramos 28 y 33 fondo III y IV, de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, conforme a los parámetros previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, a través de su Comisión de Hacienda o Tesorería; así también, que determine una partida presupuestal que asigne recursos de su hacienda pública municipal, a favor de la Comunidad y Agencia Municipal citada, quien administrará directamente los mismos, en cumplimiento al mandato constitucional con sujeción a los lineamientos de ejecución previstos en los artículos 2º, Constitucional y 24, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca”.**

El caso de Xochixtlán es sólo uno de varios que la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca ha resuelto en el mismo sentido.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Barra de la Cruz Tehuantepec vs Santiago Astata (JDI/05/2016); Santa María Nativitas Coatlán vs Santo Domingo Tehuantepec (JDI/06/2016); San Francisco Coatlán vs San Pablo Coatlán, Miahuatlan (JDI/07/2016); San Baltazar, Guelavila vs San Dionisio Ocotepc (JDI/07/2017); San José Xochixtlán, vs San Martín Itunyoso, (JDI/10/2017); San Isidro Albarradas vs San Lorenzo Albarradas (JDI/11/2017); San Bartolo Albarradas vs San Lorenzo Albarradas (JDI/12/2017); El Porvenir vs San Juan Bautista Atlatluuca (JDI/14/2017); San Pedro el Alto vs San Mateo Peñasco (JDI/16/2018); Santa María Mixistlán vs Mixistlán de la Reforma (JDI/20/2018)

Sin embargo, pese a estos importantes avances, los obstáculos no terminan ahí. Santa María Nativitas, Coatlán, acudió a la Sala de Justicia Indígena en el 2016. Esta agencia municipal de Santa Domingo Tehuantepec reclamaba la entrega de los recursos de la hacienda municipal que le correspondían; en el sentido que han resuelto casos similares, la SJI determinó, el 24 de octubre de 2017, que el Ayuntamiento de Tehuantepec debía entregar los recursos de los ramos 28 y 33 a esta comunidad para que los administrara de manera directa. El Ayuntamiento se amparó y, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción para conocer directamente del caso. La Segunda Sala de la SCJN al resolver emitió consideraciones regresivas en materia de derechos indígenas, pues considera que:

“(…) el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el Municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28; sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven. (AMPARO DIRECTO 46/2018).

En su argumentación, los magistrados señalan que el hecho de entregar directamente los recursos a la comunidad, “estaría comprometiendo la libre hacienda municipal”. Un retroceso en términos de pluralismo jurídico y en el reconocimiento de los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

## Conclusiones

La comunidad es la célula básica de los pueblos indígenas. Su reconocimiento como sujeto de derecho público y como el cuarto nivel de gobierno es un imperativo. Sin embargo, la negativa a hacer la reforma constitucional que reconozca esa categoría, es una deliberada omisión que permite al Estado mantener el control político de este ámbito.

Si bien desde la legislación, las resoluciones jurisdiccionales y distintos actos administrativos se ha avanzado, los obstáculos seguirán mientras no alcance el reconocimiento constitucional.

Sin embargo, a la par es necesario construir una categorización de la comunidad, con los elementos fundamentales que permita distinguirlas de otras formas colectivas georeferenciales, particularmente porque de ello depende la posibilidad de ejercer los derechos indígenas, particularmente el de la libre determinación y autonomía, el territorio y el desarrollo propio.

## Bibliografía

Ávila M., Agustín, **Una legislación indígena autoejecutable: la experiencia potosina; en** “Derechos indígenas en disputa. Legislaciones estatales y tensiones locales en México”; María del Carmen Ventura Patiño y Jorge Uzueta Iturbide (editores), COLSAN /COLMICH.

Ávila Méndez, Agustín. **Gobierno local y comunidades indígenas en San Luis Potosí.** Ponencia presentada en la Reunión Internacional sobre *Gobiernos Locales Contemporáneos en América Latina*, IISUABJO / México Institute. Woodrow Wilson Center For International Scholars, Oaxaca, Oax., 2 y 3 de octubre del 2008.

- Bailón Corres, Jaime (2001), **Pueblos indios, élites y territorio**, El Colegio de México.
- Burguete Calymayor, Araceli (2006). **Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena**; en *Política indígena. Del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*. CESOP, pp. 127-144.
- Burguete Cal Y Mayor, Araceli. (2008) **Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México**; en *Alteridades*, 18 (35): Págs. 67-83
- Dehouve, Daniele (1994). **Entre el caimán y el jaguar, los pueblos indios de Guerrero, Historia de los pueblos indígenas de México**, México, CIESAS/INI.
- Díaz, Floriberto. **Más que cosas son personas, la geometría comunal**, en *Revista Hojarasca*, noviembre de 1997.
- Dietzl, Günther (2000). **Comunidades indígenas y movimientos étnicos en Mesoamérica: una revisión bibliográfica**; en *Boletín Americanista*, Vol. 50. Universidad de Barcelona. España.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel (2020). **Los múltiples rostros de la ciudadanía. Multiculturalidad, representación política y poder local**. Plaza y Valdés.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel (2016). **Multiculturalismo, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena**. CNDH.
- Juan Martínez, Víctor Leonel y Hernández, DJ (2010). **“De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca”**. En *La encrucijada del México rural, tomo 2. De autonomías, patrimonios y ciudadanía. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, coordinado por Verónica Vásquez García e Ivonne Vizcarra Bordi, 23-49. Colegios de Postgraduados, AMER.
- Juan Martínez y Hernández, DJ (2007) **Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña**;
- Juan-Martínez, Víctor Leonel y Cristina Velásquez, (2013). **Diagnóstico de la conflictividad en las elecciones por sistemas normativos**. IEEPCO.
- Korsbaek, Leif (2009). “El comunalismo: cambio de paradigma en la antropología mexicana a raíz de la globalización”; en *Argumentos*, Año 22, Núm. 59, enero-abril 2009.
- Lisboa Guillén, Miguel (2005). **La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo**. Comich/Unicach.
- Mendoza García, Edgar (2004). **Los bienes de comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña. Cohesión y autonomía del municipio de Santo Domingo Tepenene, 1856-1912**
- Romero Frizzi, María de los Ángeles (1996), **El sol y la cruz. Los pueblos indios de Oaxaca colonial**, México, CIESAS-INI.
- Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez. **Los pueblos indígenas de México**. 100 preguntas. [www.nacionmulticultural.unam.mx](http://www.nacionmulticultural.unam.mx)

