

Repensar los derechos indígenas en la Ciudad de México

Epifanio Díaz Sarabia¹

Presentación

De 2007 a la fecha distintos actores, instituciones académicas, dependencias gubernamentales, organismos de derechos humanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como pueblos, comunidades y organizaciones indígenas comenzaron a retomar el tema del reconocimiento de los derechos indígenas en el Distrito Federal.

Con la elaboración del Diagnóstico y posterior Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de agosto de 2009, auspiciado por el Gobierno del Distrito Federal, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y, organizaciones de la sociedad civil, y con fundamento en el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, se integró un grupo de trabajo interinstitucional encargado de consultar a los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas del Distrito Federal, con el fin de integrar una propuesta de ley basada en las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad.

El grupo de trabajo, de acuerdo a los tiempos legislativos se ha fijado una fecha para integrar las bases sobre las que descansa la propuesta de ley en materia de derechos y cultura indígena, la cual será sometida a través de la Comisión de Asuntos Indígenas, al pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), para el mes de septiembre del año en curso.

La integración de la “metodología” de la consulta, concretamente, en la elaboración de los ejes temáticos a partir de los cuales se pretende generar conceptos sustanciales en materia de derechos indígenas que tendrán que tomarse en cuenta para legislar en el Distrito Federal, se torna complejo tanto para el grupo de trabajo como

¹ Abogado triqui, egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, y maestro en Defensa y Promoción de Derechos Humanos por la UACM.

para los propios pueblos ante la composición heterogénea y la inexistencia de trabajos dedicados el tema.

Como en el debate nacional, existe reticencia política de la propia ALDF y el gobierno frente a los derechos que demandan los pueblos indígenas del Distrito Federal, sobre todo en lo que hace a la autonomía.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo tiene como propósito dilucidar algunas cuestiones conceptuales relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas en el Distrito Federal; así como servir de bosquejo para introducirse en el tema, sobre todo, desde el ámbito legislativo y por extensión, delinear algunos conceptos mínimos en materia de derechos y cultura indígenas para el grupo de trabajo encargado de procesar los resultados de la Consulta.

1. Sobre la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Uno de los primeros asuntos que debe ser analizado en el proceso de consulta es la cuestión de la competencia de la ALDF para legislar en materia de derechos indígenas en el Distrito Federal. Desde los orígenes del federalismo en México ha existido una clara división de competencias entre la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal. Al respecto el artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación son de competencia de los Estados.

El Distrito Federal siendo una entidad federativa *sui generis*, como es ser el asentamiento de los poderes federales y regirse por un Estatuto de gobierno, a diferencia de sus homólogos que se rigen por una constitución local, tiene un marco acotado de actuaciones según lo dispuesto por el artículo 122 de la CPEUM, que señala explícitamente las atribuciones de los órganos de poder en el Distrito Federal.

Ésta y las contrarreformas constitucionales de 2001, habían sido hasta hace relativamente poco, las razones para negar la viabilidad de una legislación en materia de los derechos y cultura indígenas en el Distrito Federal, toda vez que los derechos establecidos en el artículo 2º de la CPEM y tratados internacionales, particularmente el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*,

plantean temas reservados a la federación tales como acceso a los recursos naturales y territorio.

Pese a estas dificultades, las virtudes del federalismo mexicano y la lucha librada por los habitantes del Valle de México por el reconocimiento plenos de sus derechos civiles y políticos desde finales de los años ochenta, ha derivado en importantes reformas políticas que, en materia de competencia, ha ampliado progresivamente las facultades de los órganos locales de poder, a tal grado que en la Ciudad Capital se cuentan con leyes a la altura de países democráticamente avanzados.

Derivado de estas reformas y con fundamento en el artículo 122 de la CPEM, base primera, fracción V, inciso “h”, que dispone que es facultad de la ALDF para: “Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio”, tratados internacionales y el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* se ha promulgado una serie de disposiciones de vanguardia como la *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal*, las reformas legales que legalizan el aborto en las primeras doce semanas de gestación y, recientemente, las reformas que permiten el matrimonio entre personas de mismo sexo.

Asimismo, en el ejercicio de sus facultades, los poderes locales ejercitan distintas facultades, entre las que destacan las denominadas: a) facultades coincidentes, que son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar; ejemplos de éstas son los impuestos federales y locales y; b) las facultades coexistentes, que se manifiestan cuando un mismo tema es regulado tanto por la Federación como por las entidades federativas; ejemplo de éstas son los actos administrativos que se efectúan para regular el financiamiento de proyectos productivos.

Otro tema vinculado a la cuestión de competencias es el de la jerarquía de las normas jurídicas y su aplicación en la elaboración de leyes secundarias. Este tema adquiere importancia sólo en el caso de que ciertas normas legisladas, en este caso, los derechos indígenas que habrán de reconocerse en la ley pudieran tocar temas de competencia federal, por ejemplo, el de patentes y conocimientos tradicionales que son

de competencia de la federación,² entonces esta última puede accionar los procedimientos de protección constitucional instaurados para tal fin, lo cual puede hacerse mediante las *controversias constitucionales* o *acciones de inconstitucionalidad*, tratando de anular las facultades federales (normas). En el caso particular del Distrito Federal, la fracción del Partido Acción Nacional (PAN) y el Verde Ecologista en la ALDF, y la Procuraduría General de la República (PGR) se han distinguido por recurrir a estos mecanismos de protección constitucional en contra de las reformas legales *vanguardistas* ya mencionadas, hasta ahora sin mucho éxito, debido, en gran medida a la fundamentación de estas reformas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha pronunciado, a propósito de la competencia de las entidades federativas, que los derechos contenidos en el artículo 2º constitucional son el piso mínimo, a partir del cual se pueden ampliar los derechos reconocidos en dicho artículo respetando las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.³

2. Sobre los sujetos de derechos

A partir de la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (PIDCP) y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en 1996 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el tema de los *sujetos de derecho* ha tenido un rápido desarrollo en el Derecho Internacional. Pronto los estados perdieron la exclusividad nominativa de *sujetos de derecho*, dando paso a nuevos destinatarios de las normas del derecho internacional, entre los que figuran mujeres, migrantes, minorías y pueblos indígenas. Posteriormente, se suscribieron varios tratados internacionales y regionales entre los que destacan el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (1989), *La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* o “*Convención Belém Do Pará*”

² Existen materias muy puntuales sobre la competencia de orden federal: acceso a los recursos naturales, medios de comunicación, patentes, monumentos históricos, etc., sobre los cuales no se puede legislar.

³ Ver tesis jurisprudencial anexo.

(1994), *La Convención sobre los Derechos de los Niños* (1989), a cuyos receptores se aplican esas convenciones.

La particularidad del caso es que los instrumentos internacionales de derechos humanos, en principio, reconocen *sólo* derechos a los destinatarios de las normas sin anteponerles obligaciones (las cuales recaen en los Estados partes), según los principios de *igualdad* y la *no discriminación* sobre los que descansa la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 1945. Los conceptos del derecho internacional, entre estos los sujetos, son normas de carácter general, que como las disposiciones constitucionales requieren para su aplicación de leyes reglamentarias; ejemplo de ello, la *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal*, que se sustenta en *La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, arriba citado.

De esta manera, los *sujetos de derecho* a que hace referencia el Artículo 2º constitucional y el *Convenio 169* de la OIT, constituyen un concepto general al señalar que son *pueblos indígenas* aquellos que descienden: “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” En este supuesto, los *sujetos* de derechos son los 62 *pueblos indígenas* que existen en el interior de la República mexicana; ya sea en una sola entidad federativa; en más de dos, como es el caso del pueblo náhuatl que se asienta en Veracruz, Estado de México, Puebla y Guerrero; o bien, pudiendo formar *comunidades indígenas* en asentamientos distintos al de origen, como consecuencia de los procesos de movilidad de fines del Siglo XX, formando sociedades multiculturales.

En este sentido, en el Distrito Federal, tienen asentamiento tanto el *pueblo náhuatl*, particularmente en la zona sur de la ciudad, así como *comunidades indígenas* que provienen de distintos pueblos de la República mexicana que, al igual que el pueblo náhuatl, reproducen sus formas de organización política, instituciones sociales; cuentan con sistemas normativos y prácticas culturales, con excepción del territorio y el acceso a los recursos naturales.

No obstante lo anterior, desde mediado de la década de los noventa en el Distrito Federal se ha venido arrastrando un equívoco conceptual al dividir los pueblos en

originarios y migrantes. Esta última acepción, a voluntad de investigadores y gobiernos, ha adquirido otras denominaciones como “indígenas urbanos”, “indígenas vecindados” o de “grupos vulnerables” en trabajos de investigación y en el diseño de políticas públicas indigenistas.

Asimismo, conforme los indígenas fueron abriéndose paso en los foros de discusión; posicionándose en la administración pública, en los organismos de derechos humanos y, derivado de una creciente intelectualidad indígena, éstas se han autodenominado como *comunidades indígenas*. De hecho, la activa participación de éstas en una de las mesas de discusión concerniente a los sujetos de derechos en materia indígena, influyó para que en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, vigente desde 2009, se estableciera una sola categoría de sujetos de derecho: *pueblos y comunidades indígenas*.

Por otra parte, el término “pueblos originarios”, como resultado de las sesiones de la Consulta desarrolladas hasta ahora, indica que éste es un concepto, medianamente aceptado por los pueblos nahuas del sur de la ciudad, toda vez que en la mayoría de las mesas de trabajo, los “consultados” no han dudado en reivindicar su identidad indígena; por lo que se concluye que la denominación “pueblos originarios”, es una categoría impuesta para efectos de investigación o el diseño de políticas públicas, o bien, denota un nuevo sujeto de derecho que viene a sumar los 62 que existen actualmente.

¿Qué hacer con las comunidades indígenas insertadas en los pueblos originarios? Ésta ha sido otra de las interrogantes que ha preocupado al Grupo de Trabajo encargado de sistematizar la propuesta de ley. Siguiendo las técnicas legislativas recurrentes para estos casos, esta situación se resuelve estableciendo que sin perjuicio de los derechos establecidos en la ley, todas las comunidades que se reivindiquen como indígenas y así lo reconozcan las autoridades de los pueblos originarios (o de sus propias autoridades electas), gozarán de los mismos derechos.

Otro concepto de discusión en el tema de la Consulta relacionado con los sujetos de derecho es el de “barrios”. En nuestra opinión, si bien los barrios constituyen espacios comunitarios de convivencia como las vecindades, se encuentran más asociados a culturas populares-urbanas. Sus habitantes representan la culminación de un proceso exitoso de mestizaje. Son espacios donde se reproduce el folklore mexicano característico de la Ciudad de México. Por lo anterior, los barrios se alejan de los fines de la consulta que busca consensar con los pueblos, con claras identidades culturales y

derechos fundados en tratados internacionales de derechos humanos. Es por ello que resulta necesario establecer criterios mínimos de identidad cultural respecto a los destinatarios de la ley, en caso contrario, correríamos el riesgo de elaborar una ley general.

Por lo expuesto, se concluye que la acepción “sujetos de derechos”, es un concepto amplio, de la cual se pueden derivar en el Distrito Federal, los siguientes: a) pueblos originarios; b) comunidades indígenas; c) indígenas sin asentamiento territorial mínimo; d) indígenas avecindados (en pueblos originarios y comunidades indígenas) y e) indígenas libres (individuales).

Conforme al principio de *autoadscripción* y contra los actos de imposición conceptual, los criterios anteriores no serán objeción para que cada pueblo o comunidad indígena en el Distrito Federal se denominen como ellos mismos acuerden; por ejemplo, *Ña ñu, Ñu savi, Zi shan*, etc., o un concepto unitario de “pueblos y comunidades indígenas” tal y como lo señala el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3. Personalidad jurídica

Frecuentemente, se suele confundir el concepto amplio de los sujetos de derechos (destinatarios de las normas) con las entidades ya reconocidas por el Estado, por ejemplo la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), que se denominan entidades de derecho público en virtud de que se rigen mediante normas del derecho público, a diferencia, de una sociedad civil que se rige por normas de carácter civil o del derecho privado. Las entidades de derecho público cuentan con capacidad de decisión dentro de un territorio; un patrimonio, que se constituye con los recursos asignados; un objeto que se traduce en las atribuciones, tareas y competencias que le han sido asignadas; así como un régimen jurídico específico, el cual delimita su competencia. Las entidades de derecho público por excelencia son los estados y los municipios.⁴

Otras atribuciones de las entidades de derecho público, particularmente los municipios, es que pueden interponer las *controversias constitucionales*, cuando la federación, la entidad federativa o incluso otro municipio realicen actos jurídicos o administrativos que afecten sus atribuciones. Así las cosas, cuando se dice que una

⁴ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, Oxford, México, 2000.

entidad de derecho público tiene *personalidad jurídica*, es porque así se lo ha reconocido una norma jurídica, producto de la actividad de un órgano legislativo.

En los *Acuerdos de San Andrés Larraínzar*, la personalidad jurídica de la entidad autónoma le fue adjudicada a la comunidad previendo la posibilidad de dotar de ésta a otras manifestaciones autonómicas, principalmente la regional y la municipal. Siendo la *comunidad* la entidad de derecho público, con personalidad jurídica, esta podrá tener ciertas atribuciones y competencias tales como: recibir y administrar directamente recursos públicos, proyectos, programas (como el de vivienda) etcétera.⁵

4. Autonomía

El debate suscitado en torno a la autonomía de los pueblos indígenas, consiste en determinar en qué proporción territorial debe recaer la figura de la autonomía. De hecho, la sola acepción es un concepto abstracto que implica una condición de libertad o derecho para hacer algo hasta que no se determine cuál es la entidad que debe gozar de la autonomía. En los planteamientos actuales, la autonomía se plantea desde tres posiciones, finalmente complementarias: la autonomía a partir de las comunidades, la autonomía municipal y la autonomía regional. La diferencia entre una y otras se basa solamente en la extensión territorial que una y otras puedan tener; pues mientras que la última puede llegar a adquirir una gran extensión territorial, incluso abarcar más de un estado, la primera tiene como unidad mínima de organización política a la comunidad.

En común estas tres formas de autonomía requieren de un territorio y las atribuciones que ya quedaron anotadas, es decir, un patrimonio, un régimen jurídico, etc. En este sentido, una vez determinados los derechos, las obligaciones, las atribuciones y los sujetos, el conjunto de estos elementos son los que dan vida a la entidad autónoma.

Ahora bien, la práctica de asociar el concepto general de *pueblos indígenas* como la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, ha creado

⁵ Así, por ejemplo, las comunidades podrán solicitar proyectos sin recurrir a las normas de derecho civil o mercantil, como es el de estar constituidos en una figura asociación civil o sociedades mercantiles. En materia de justicia se deberán reconocer sus autoridades, sistemas normativos o jurídicos, atribuciones, competencias y una cosa importante, la homologación de sus decisiones (sentencias) por el poder judicial, así como la implementación de un sistema de apelación para aquellos que se inconformen de las resoluciones de las autoridades indígenas, en el entendido de que éstas serán siempre de primera instancia.

confusión entre los propios pueblos y a la academia a la hora de aterrizar el derecho de los pueblos indígenas pues no todos los *pueblos* coinciden en una unidad territorial específica ni todos reclaman una de las tres formas de autonomía que hemos señalado. Por ejemplo, el pueblo mixteco abarca a más de dos entidades federativas, así como el pueblo náhuatl tienen presencia tanto en Veracruz, en Puebla, Guerrero y el Distrito Federal. Por ello, pretender que uno de estos pueblos se pueda constituir una sola entidad de derecho público, acarrea serios problemas de carácter jurídico y político a la hora de legislar.

Por lo anterior, es sumamente aconsejable no sólo en el Distrito Federal si no en cualquier entidad en la que exista más de un pueblo indígena, con particularidades culturales y políticas, legislar sobre el tema dotando a las *comunidades* de autonomía, es decir, como entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, competencia y jurisdicción, una legislación, etc. No obstante, bajo los principios de la *simultaneidad autonómica*, y la distribución de los asentamientos indígenas en el Distrito Federal, el pueblo náhuatl del sur, pueden también reivindicar la *autonomía regional*, buscando que haya correspondencia entre esta figura y la entidad dotada con personalidad jurídica.

Por otra parte, es importante recalcar que con nuestro planteamiento estamos aprobando que a todos los pueblos con presencia en el Distrito Federal, disgregados en comunidades (unidades mínimas de organización política), tendrán que reconocérseles cierto grado de derechos autonómicos, cuando no diferenciados, cuidando, igualmente, que no haya más de una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propios y demás atribuciones a que hemos hecho referencia por cada pueblo indígena. Es importante subrayar que con distintas acotaciones, académicos y pueblos indígenas han estado previendo esta posibilidad. Así hay quienes hablan de una *autonomía sociocultural* (Consuelo Sánchez); *autonomía organizacional* (Larisa Ortiz, Directora de Área de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal); autonomía a partir del reconocimientos de derechos *personal-cultural* (Gilberto López y Rivas).

Por nuestra parte, bajos los principios de la *simultaneidad autonómica*, definimos la autonomía como una expresión del derecho a la autodeterminación que tienen los pueblos y comunidades indígenas a través de sus unidades territoriales, culturales o de asociación, para decidir libremente sobre sus prioridades sociopolíticas,

económicas y culturales. En este sentido, serán consideradas como entidades autónomas tanto aquellas que cuenten con un territorio (como es el caso de los pueblos del sur de la ciudad), como que aquellas que estando constituidas en comunidades o en una asociación de éstas, se encuentran dotadas de atribuciones y competencias de carácter político, jurídico y cultural.

Derivado de las propias dudas surgidas en el proceso de *Consulta*, y buscando dilucidar las más mínimas objeciones para legislar en el Distrito Federal, no obstante que la Ley Reglamentaria de la eventual ley en la materia es la que debe establecer los mecanismos para la concreción de las autonomías, las comunidades indígenas bajo los principios sistemas de usos y costumbres, que señalan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se deberá de establecer un umbral mínimo de votos para la elección de las autoridades indígenas,⁶ cuyas funciones o *sistemas de cargos* son anuales.

5. Derechos colectivos

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, se reconocerán en un proceso que vaya de más a menos, según los elementos constitutivos de la autonomía que se pretende reconocer, los cuales se basaran en el territorio, la elección de autoridades indígenas, aplicación de los sistemas normativos, instituciones colectivas como la mayordomía, el tequio, los derechos sociales, económicos, laborales y garantías individuales como la del debido proceso (contar con traductores e intérpretes en lenguas indígenas). Incluso, teniendo en cuenta la situación de marginación en que viven los miembros de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, se pueden plantear algunos derechos y políticas públicas diferenciadas.⁷

Conclusiones

⁶ Este umbral mínimo no podría ser más de los votos que se obtienen en las elecciones federales, es decir, no más del 40% de la votación total.

⁷ Ver tabla 1.

No cabe duda que el tema de reconocimiento de los derechos indígenas en la Ciudad de México es complejo y difícil de tratar. Esto se debe, principalmente, a la presencia de por lo menos 52 comunidades hablantes de una lengua indígena (sin contar las variantes dialectales). En el Distrito Federal, de las 68 que se reconocen como lengua nacional;⁸ pero también a la ausencia de elaboraciones conceptuales y legislativas sobre los derechos de los pueblos indígenas en entidades multiculturales como el Distrito Federal; pues contrario al desarrollo que han tenido los derechos indígenas en las constituciones locales o como normas carácter general, son pocos los trabajos avocados a la situación de las comunidades indígenas con asentamiento en entidades federativas distintas a la propia. Casi en todas las legislaciones estatales se puede apreciar que en la regulación de los derechos indígenas se ha dado prioridad a los derechos de los pueblos con adscripción al estado *legislante*, excluyendo a aquellas comunidades que por su condición de “migrantes” consideran que no pueden gozar de los mismos derechos.⁹

Por otra parte, y en cuando se define la autonomía como un proceso de descentralización política, administrativa y judicial, ésta no llega a afectar los recursos financieros destinados a las acciones y programas sociales de interés general (como los denominados programas universales) para el resto de los habitantes de la ciudad de México. Antes bien, la figura de la autonomía conlleva una mejor distribución de éstos, logrando con ello eliminar efectivamente las brechas de desigualdad entre la población del Distrito Federal según el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, vigente desde agosto de 2009 (además de los ya clásicos instrumentos jurídicos, como el *Convenio 169* de la OIT y los *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*) fundamenta y genera efectos vinculatorios tanto para la ALDF como para el Gobierno del Distrito Federal en el proceso de la promulgación de una ley de derechos y cultura indígena para

⁸ <http://www.inali.gob.mx/catalogo2007/>

⁹ Por ejemplo, la *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México*, solo reconoce a los pueblos: mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica y matlazinca, a pesar de que en varios de los municipios mexiquenses, sobre todo, Nezahualcóyotl, tienen presencia indígenas con otras adscripciones étnicas y estatales. De la misma manera, la *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California*, reconoce los derechos colectivos de los siguientes pueblos: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades indígenas que conforman aquellos, con exclusión de otras comunidades que se han asentado definitivamente en esa entidad y que, incluso cuentan con un territorio, como es el caso de la colonia “Nuevo San Juan Copala”, ubicado en San Quintín, B. C.

la Ciudad de México. Una omisión al respecto no sólo violaría tratados internacionales y faltaría al propio Programa, sino además se corre el riesgo de dotar con careta de derechos humanos a las acciones y programas institucionales ya establecidos y una demagogia institucional de un gobierno que cada vez aleja más de los principios que deben caracterizar a los gobiernos de izquierda.

En la esfera administrativa, el propósito de una ley que reconozca distintos grados de autonomía a los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal no implica más allá de una redistribución de funciones y competencias, por ejemplo, un sistema de justicia que reconozca las autoridades y los sistemas jurídicos indígenas. De hecho, el tema de la autonomía en el Distrito Federal, tiene cierta analogía funcional con las entidades autónomas actuales como organismos descentralizados de derechos humanos, universidades públicas, etc., que ejercen ciertas funciones autonómicas y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Un tema poco tratado por distintas expresiones partidistas involucradas es el de la representación política, porque existe la opinión prejuiciosa de que reconocer las autonomías restaría votos a los partidos políticos en las unidades o secciones territoriales dotadas de autonomías. Argumento más falso en tanto que los partidos políticos tengan la hegemonía sobre los procesos electorales según lo dispone el artículo 41 de la Constitución Federal. Lo anterior, sin embargo, no implica negar el derecho de los pueblos indígenas a estar representados en la ALDF o en los congresos locales, el cual encuentra dos posibles salidas: a) la conformación de partidos políticos indígenas de carácter local o; b) la inclusión de representantes indígenas en las listas plurinominales de los partidos nacionales. Ambas propuestas pasan necesariamente por reformas a los códigos electorales de las entidades federativas y la federal.

Por lo anterior que, en el proceso de integración de una ley de derechos y cultura indígena para el Distrito Federal no solo se requiere la elaboración de conceptos fundamentales de derechos indígenas (sujetos de derechos, la autonomía, jurisdicción etc.), sino también de una voluntad política y acciones institucionales comprometidas con la multiculturalidad donde se garanticen eficazmente los derechos de todos los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México, que como dice Rodolfo Stavenhagen, dicha voluntad no podrá manifestarse sin la organización y exigencia de los propios pueblos y comunidades.

Adendum práctico-legislativo

Sujetos de derecho

“Son considerados como pueblos y comunidades indígenas aquellas que descienden de los pueblos en países independientes, por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

“La conciencia de su identidad será fundamental para definir a quienes se aplican las disposiciones de la presente ley”.

Entidades de derecho público

“Las comunidades indígenas electas por usos y costumbres, legitimadas por las autoridades, serán consideradas como entidades de derecho público, para los efectos de la presente ley. En virtud de lo anterior, gozan de personalidad jurídica y patrimonios propios.”

Autonomía

“Autonomía pluriétnica: es la expresión del derecho a la autodeterminación que tiene los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus unidades socioeconómicas, culturales y de asociación, para decidir libremente sobre sus prioridades sociopolíticas, económicas y culturales.”

Derechos derivados de la autonomía:

“Los pueblos y comunidades con residencia en el Distrito Federal tienen el derecho a la autonomía para:

- a) Aplicar sus sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos, las cuáles serán homologadas a las decisiones judiciales de primera instancia”.
- b) Para la resolución de las controversias que pudieran suscitarse en la aplicación del inciso anterior, se constituirá un órgano judicial de apelación, quien podrá allegarse de peritos antropológicos y estudios de derecho comparado, para emitir su resolución”.

- c) Elegir a sus autoridades de acuerdo a sus prácticas sociales. El porcentaje para el reconocimiento de estas autoridades quedarán definidas en la respectiva Ley Reglamentaria.
- d) Las autoridades indígenas tendrán las atribuciones y competencia que les fije la Ley Reglamentaria.”

Ley reglamentaria

“Los procesos de elección y constitución de las autoridades indígenas, deberán de realizarse públicamente, con la presencia de autoridades estatales, y previa convocatoria pública, y de buena fe a todos los interesados. De este proceso deberá levantarse acta, la cual será remitida a las autoridades judiciales y administrativas.”

“Para el desarrollo de las elecciones a que hace alusión el párrafo anterior, se constituirá un órgano electoral indígena, que se encargará del desarrollo de la elección de las autoridades indígenas”.

Tabla 1

A u t o n o m í a

Derechos colectivos	Susceptibles de legislar en el Distrito Federal	Derechos económicos, sociales y culturales	Derechos diferenciados	Derechos civiles, políticos, e individuales
Que no se pueden legislar en el Distrito Federal	Susceptibles de legislar en el Distrito Federal	Vivienda	Trato diferenciado ante órganos de administración de justicia (cuenten con traductores, financiamiento de proyectos, etc.)	Traductores e intérpretes en Lenguas Indígenas
Recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación (hidrocarburos, generación y conducción de energía eléctrica, etc.)	Autonomía Comunidades indígenas como entidades de derecho público (entidades autónomas: coordinaciones territoriales, etc.)	Empleo (comercialización, formación de cooperativas, etc.)	Integración a la administración pública	Defensores indígenas Derechos políticos (representación política en cargos de elección popular, participación ciudadana, etc.)
Patentes, marcas y certificaciones de origen	Jurisdicción indígena	Educación intercultural Centro de Enseñanza de Lenguas Indígenas Centro de la Diversidad Cultural	Concesiones para la comercialización de productos artesanales en espacios reservados a empresas privadas (metro, centros comerciales	Elección de coordinadores territoriales Elección de autoridades indígenas
Patrimonio histórico	Sistemas normativos			
Comunidades ejidos	Autoridades indígenas Derecho a la consulta Acceso a los recursos naturales			

Etc.)

Anexo 1

DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.

El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son **derechos** mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos **indígenas**, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos **derechos** se encuentran sujetos.

Amparo en revisión 123/2002.-Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán.-4 de octubre de 2002.-Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones.-Disidentes: Juan

Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-
Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.