

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

Oficio No. COFEME/17/5306

Asunto: Norma de escritura de la lengua Hñähñu (Otomí).

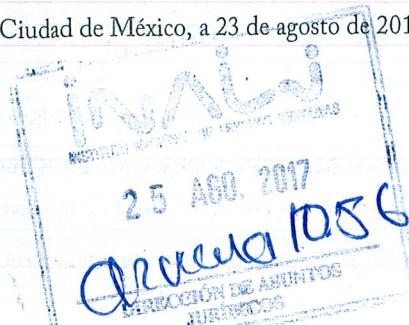
Ciudad de México, a 23 de agosto de 2017

LIC. NOEMÍ ELENA RAMÓN SILVA

Directora de Asuntos Jurídicos

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

Presente



Se hace referencia al anteproyecto denominado Norma de escritura de la lengua Hñähñu (Otomí) –en adelante anteproyecto–, así como a su respectivo formato de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en su carácter de impacto moderado, enviados por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el 9 de agosto de 2017, a través del portal de Internet de la MIR.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (en adelante, Acuerdo Presidencial), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por el INALI a efecto de garantizar la calidad de la regulación [i.e. con la expedición del acto administrativo de carácter general, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal].

Lo anterior, toda vez que la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI), establece en su artículo 14, la creación de ese Instituto, quien tendrá como objeto promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en territorio nacional. En adición, el inciso f) de dicho precepto jurídico, faculta a ese Organismo Descentralizado para elaborar y promover la producción de gramáticas, la estandarización y la promoción de la lectoescritura en lenguas indígenas nacionales.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) advierte que el derecho humano a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra previsto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En ese sentido, se prevé en la Carta Magna la obligatoriedad del Estado para preservar y enriquecer las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de los mismos.

Adicionalmente, la Ley General de Educación (LGE), prevé en su artículo 7º que la educación que imparta el Estado Mexicano, tendrá, entre otros fines, la de promover mediante la enseñanza la pluralidad lingüística de la Nación y respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y que los hablantes de dichas lenguas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Asimismo, con respecto a lo dispuesto por el artículo Quinto y Sexto del Acuerdo Presidencial que a la letra señalan:

Artículo Quinto. Para la expedición de nuevos actos administrativos de carácter general, las dependencias y organismos descentralizados deberán indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán o derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. La Comisión deberá vigilar que efectivamente exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los particulares.

A efecto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, las dependencias y organismos descentralizados deberán brindar la información que al efecto determine la Comisión en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente [...] (énfasis añadido)

Artículo Sexto. [...]

En caso de que en el sector económico a ser afectado por el acto administrativo de carácter general propuesto, no se identifiquen regulaciones susceptibles de ser abrogadas o derogadas, la autoridad promovente deberá indicar dicha situación en el formulario de la Manifestación de Impacto Regulatorio conducente, brindando la justificación que corresponda. (énfasis añadido)

[...]

La COFEMER advierte que el INALI señala en el apartado I de la MIR en la sección referente a las *Disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto*, que el marco jurídico aplicable y vigente en la materia, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, del cual el Estado Mexicano es parte desde 1981, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la CPEUM, la LGE, la LGDLPI, entre otras, mandatan únicamente el fortalecimiento de las lenguas indígenas y las



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

directrices de las políticas públicas que deben estar presentes como parte de los derechos humanos fundamentales protegidos por la Carta Magna.

En ese sentido, el INALI prevé la inaplicabilidad del Acuerdo Presidencial en términos de las obligaciones regulatorias o actos que deberán abrogarse, en los siguientes términos:

[...]Por ello, es inaplicable el Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de marzo de 2017), porque si bien es cierto que con la expedición de la norma de escritura de la lengua indígena nacional de carácter general, cumple con lo establecido en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, así como su Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; también es cierto que no se tiene una disposición similar o con las características del anteproyecto de la norma que se presenta, en ese sentido no aplica el señalamiento que exige el artículo quinto de dicho acuerdo de 08 de marzo de 2017, de que el organismo regulador indique en el anteproyecto las dos obligaciones regulatorias o los dos actos que se abrogarán y que se refieren a la misma materia o sector económico regulado, al respecto, este Instituto expresa que la disposición de carácter general que expide el INALI, es nueva, por tanto no encuadra en el supuesto exigido.

Respecto al pronunciamiento sobre el Acuerdo Presidencial, esta Comisión advierte que la regulación que se pretende emitir es un esfuerzo realizado por el INALI para establecer criterios del sistema de escritura de los hablantes de la lengua Hñahñu (otomí), en virtud de las atribuciones otorgadas a ese Instituto, los diversos compromisos internacionales que México ha refrendado, así como lo establecido en la misma Carta Magna, como el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y al acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

En tal virtud, la regulación que se pretende emitir, constituye una innovación en términos de llevar a cabo un compendio de normas, reglas, alfabetos, grafías para hablar y escribir la lengua Hñahñu (otomí). Asimismo, derivado del análisis llevado a cabo por la COFEMER, se advierte que el marco jurídico vigente aplicable al INALI –con excepción de las disposiciones jurídicas de carácter transversal–, es en su totalidad de carácter interno, tales como manuales de organización, manuales de procedimientos internos, reglamentos internos de



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

funcionamiento de diversas áreas, manuales de elaboración de materiales didácticos, catálogos de lenguas indígenas, entre otros.

Adicionalmente, esta Comisión observa que ese Organismo Descentralizado no tiene trámites dados de alta en el Registro Federal de Trámites y Servicios que administra la COFEMER, en términos de los artículos 69-E y 69-M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), aplicables a los particulares.

En tal virtud, este Órgano Desconcentrado coincide con el INALI que las disposiciones del Artículo Quinto del Acuerdo Presidencial no le son aplicables, en virtud de que la normatividad que hasta el momento habría emitido dicho Organismo Descentralizado es de aplicación interna.

En ese sentido, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 7, fracción III y 9 fracción XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como artículo Primero, fracción III y Segundo, fracción III del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010, se emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

1. Consideraciones generales

De acuerdo al artículo 2 de la CPEUM, la República Mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. En ella, se definen como comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres.

Los derechos de los pueblos indígenas, así como a sus usos y costumbres, se encuentran protegidos en la Carta Magna. Aunado a lo anterior, el marco normativo nacional ha previsto en diversos instrumentos jurídicos la protección a los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas como en la LGDLPI. Asimismo, el Estado Mexicano ha ratificado diversos instrumentos internacionales en favor de la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tales como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que tiene por objeto proteger y garantizar el respeto a su integridad, estableciendo que los países que lo ratifiquen deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los individuos de estas comunidades tengan, entre otras, la oportunidad de leer y escribir en su lengua materna.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

En ese orden de ideas, las normas de escritura de las lenguas indígenas nacionales propician la generación de conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad lingüística del país, así como la difusión y revitalización de las lenguas indígenas nacionales.

En el caso de la lengua otomí, de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda 2010, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, son 288,052 hablantes de las nueve variantes de la lengua otomí, que en su mayoría se establecen en los estados de México, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.

2. Definición del problema y objetivos generales

En el numeral 1 de la MIR se solicita al regulador que identifique los objetivos generales de la regulación propuesta. Al respecto, el INALI establece que la escritura unificada, así como la creación de materiales educativos, permite dar un prestigio y status a las lenguas indígenas. En el caso particular que nos ocupa, ese Instituto indica que la norma lingüística tendrá impacto en las comunidades en los estados de Puebla, Veracruz, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Michoacán y Guanajuato, abarcando un aproximado de 288,052 personas hablantes de la lengua otomí.

En general, ese Organismo Descentralizado establece que la normalización de los sistemas de escritura de las lenguas nacionales, tiene como objetivo ampliar los ámbitos de uso público y privado de dichas lenguas. Con base en dicha normalización, el INALI busca revertir la tendencia del desplazamiento de las lenguas indígenas e incidir en el registro de escritura como estrategia para aumentar el prestigio social de las lenguas indígenas.

Por otra parte, el numeral 2 de la MIR solicita al regulador describir la problemática que da origen a la intervención gubernamental. Sobre el particular, el INALI establece que la desaparición de la lengua otomí, derivado de la división política, la separación territorial y el predominio del español en los pueblos y comunidades indígenas, han puesto en franca desventaja a las variantes dialécticas de los hablantes de la lengua Hñähñu (otomí), en los planos educativos, salud así como el derecho al uso en su vida cotidiana.

Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado advierte que con la implementación del anteproyecto de referencia, se podría resolver la problemática planteada a través de la consecución de los objetivos generales y específicos descritos en el numeral 1 de la MIR.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

3. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En el apartado II de la MIR se solicita al regulador señalar y comparar las alternativas con que se podría resolver la problemática evaluada. Al respecto, el INALI estableció, las alternativas que fueron consideradas, a saber: No emitir regulación alguna y esquemas de autorregulación. Por lo que respecta a la primera alternativa, ese Instituto establece que de llevarse a cabo, ocasionaría problemas de inconsistencias en la escritura que podrían llevar a la transmisión de mensajes inadecuados al momento de llevar a cabo la traducción correspondiente del español al Hñähñu (otomí), con la probabilidad de vulneración de alguno de los derechos de los indígenas.

Por lo que respecta a los esquemas autorregulatorios, ese Organismo Descentralizado consideró que también podrían llevarse a cabo la creación de textos y enseñanzas con base en el conocimiento obtenido a través de las distintas generaciones que han hablado la lengua indígena, sin embargo, indica que dicha alternativa no tendría bases sólidas para la impartición de un conocimiento unificado. En ese sentido, el Instituto consideró inviable la alternativa dado que se estarían considerando particularidades de ciertos grupos de indígenas, tomando en cuenta únicamente la perspectiva lingüística y no así las características del grupo, identidad, conflictos y diferencias.

En contraste, el INALI señala que la emisión de la propuesta regulatoria es la mejor opción, toda vez que cuenta con la participación directa de los representantes de los hablantes de la lengua Hñähñu (otomí), obteniendo el reconocimiento y aceptación social de los pueblos y comunidades indígenas. De esta forma, la norma lingüística representa criterios estandarizados que resolverá problemas causados por no tener publicados alfabetos y grafías uniformes.

En esa tesitura, la Comisión advierte que dadas las alternativas a la regulación que fueron planteadas por el INALI, resulta de mayor beneficio la publicación de una norma lingüística que contenga criterios estandarizados que permitan a la población indígena de los diversos estados de la República Mexicana que hablan la lengua Hñähñu (otomí), escribir, comunicarse y transmitir mensajes con base en los alfabetos que fueron unificados mediante consensos aplicados en la regulación de mérito.

4. Impacto de la regulación

a) Trámites

El INALI estableció en el numeral 6 de la MIR, que el anteproyecto de mérito no contiene acciones que podrían considerarse trámites con base en la definición establecida en el artículo 69-B segundo párrafo de la LFPA. Al



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

respecto, la COFEMER coincide en que la propuesta regulatoria no generará, modificará o eliminará disposiciones que constituyan trámites.

b) Acciones regulatorias

En lo que respecta a las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta, el INALI identificó acciones contenidas en el anteproyecto, relativas a las obligaciones que los usuarios de la norma deberán atender, de acuerdo al uso cotidiano (i.e. escritura, enseñanza, traducciones, etc.) que hagan en y de la lengua Hñähñu (otomí).

A decir de ese Organismo Descentralizado, la norma de escritura establece o modifica estándares técnicos ya que formaliza el alfabeto, grafías y normas a usar cuando se trate de escribir en Hñähñu (otomí), sobre todo para aquellas publicaciones escritas que se encuentran vigentes y que en virtud de la entrada en vigor del anteproyecto de referencia deberán atender, así como las diversas modificaciones a estándares técnicos que utilizan algunos *softwares* o programas informáticos utilizados en las oficinas del Registro Civil, en la Secretaría de Relaciones Exteriores o en general, en aquellas Instituciones que realicen algún trámite de carácter público solicitado por alguna persona indígena.

c) Costos y beneficios

En el apartado 9 de la MIR, se le solicita al regulador proporcione información cuantificada de los costos y beneficios que representa la emisión de la regulación. En este sentido, el INALI establece que la norma no genera costos económicos para la población indígena ni para el gobierno en sus tres niveles, más allá de atender las disposiciones que se prevén en la misma, mediante la aplicación de los criterios estandarizados en los diversos ámbitos de la vida cotidiana al momento de la utilización del lenguaje Hñähñu (otomí).

En contraparte, los beneficios que traerá la regulación consisten en un alfabeto unificado que facilitará la escritura y enseñanza de la lengua; la preservación, conocimiento y aprecio de las culturas indígenas en espacios públicos y medios de comunicación; la generación de conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad lingüística del país; un cambio de estatus y de prestigio de las lenguas indígenas nacionales; el aprendizaje de una escritura regularizada para los hablantes y no hablantes y la aplicación de ésta en la educación, así como en los materiales didácticos y todo tipo de material escrito en lenguas indígenas nacionales, entre otros.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

Por lo anterior, esta Comisión considera que la emisión de la regulación tendrá un impacto positivo en la sociedad, y que los beneficios que de ésta se desprendan, serán mayores a los costos de cumplimiento que enfrenten los sujetos obligados. No obstante lo anterior, este Órgano Desconcentrado conmina al INALI a que en futuras ocasiones, se cuantifiquen todos los costos y beneficios que derivan de la regulación, mediante la presentación de estadísticas o bien, mediante la generación de rangos mínimos y máximos a los que pudieran ascender dichos costos y beneficios.

5. Consulta Pública

Esa Secretaría establece en el apartado VI de la MIR que se realizaron consultas en los años 2011 a 2014 con hablantes de la lengua indígena Hñähñu (otomí), con diversas instituciones educativas en los estados de Hidalgo, Estado de México, Querétaro, Guanajuato, Tlaxcala, Veracruz, Michoacán y Puebla, así como con asociaciones comunitarias, a efecto de conformar la regulación.

Asimismo, manifiesta en dicho apartado que se tomaron consideraciones de diversas propuestas, entre otras, contar con un sistema de escritura sencillo, funcional y práctico y fortalecer la cultura escrita de la lengua Hñähñu (otomí), mediante el incremento y desarrollo de los géneros escritos.

Por otra parte, este Órgano Desconcentrado manifiesta que hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el día en que lo recibió y que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen no se tuvieron comentarios de particulares respecto a la regulación de la que es motivo el presente.

Finalmente, le informo que el presente dictamen total surte los efectos de final, por lo que el INALI puede proceder con las formalidades para la publicación del anteproyecto en el DOF, de conformidad con lo establecido en el artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.



Atentamente
La Directora

LIC. CLAUDIA RÍOS LIÉVANO