Contacto CONAMER JPR-AMMDC-B000233404

De: Yoatzin Popoca <yoatzin.popoca@terravidamx.org>
Enviado el: lunes, 18 de diciembre de 2023 04:52 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Kmhernandez@inpi.gob.mx; Alberto Mejía
Asunto: Expediente: 42/0004/131023. Reglamento del Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano
Datos adjuntos: 2. Comentarios al Reglamento del INPI.pdf

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria,
A quién corresponda,

Muy buenas tardes. Espero que este correo le encuentre muy bien y que disfrute mucho estas próximas fiestas. Me permito enviar esta comunicación con el fin de hacer llegar nuestros comentarios y observaciones respecto al anteproyecto de referencia, esperando sean considerados durante el análisis regulatorio.

Sin más, quedamos atentas del proceso.

Saludos,

Yoatzin Popoca

Ciudad de México, a 18 de diciembre del año 2023

***Asunto**: se hacen comentarios al proyecto número 42/0004/131023*

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
A quien corresponda,
Presente:

Yoatzin Popoca Hernández y **Jesús Alberto Mejía Cano**, en nuestra calidad de abogados de Territorios Diversos para la Vida, A.C. (TerraVida), en términos del artículo 73 y demás relativos de la Ley General de Mejora Regulatoria; solicitando se tenga como medio para oír y recibir notificaciones los correos electrónicos: yoatzin.popoca@terravidamx.org y alberto.mejia@terravidamx.org; venimos a hacer comentarios, en tiempo y forma, al anteproyecto titulado "Reglamento del Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano" (en adelante el "anteproyecto" o el "reglamento"), publicado en el portal de anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) el pasado 13 de octubre del año en curso, al que le fue asignado el número de expediente: 42/0004/131023, en los siguientes términos.

I. Introducción

En aras de mantener un diálogo constante y constructivo con las autoridades encargadas de reglamentar el Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano que prevé la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Ley del INPI), los suscritos ofrecemos las siguientes consideraciones y comentarios a fin de que sean tomados en cuenta durante el proceso de análisis regulatorio al que el anteproyecto será sometido.

Estos comentarios se construyen a partir de las premisas jurídicas que los estándares nacionales e internacionales sobre diversos derechos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables ofrecen, especialmente sobre derecho a la libre determinación, a la autonomía, al consentimiento a través de un proceso de consulta previa, libre e informada, a la participación y al territorio. Sobre todo en el marco de un reglamento que pretende tener aplicación obligatoria en sus territorios y, por lo tanto, en cada aspecto de sus vidas individuales y colectivas.

Las observaciones y propuestas que a continuación se desarrollan nacen de las experiencias de diálogos interculturales que hemos generado con distintos pueblos indígenas con los que hemos trabajado. Tienen como objetivo señalar espacios de oportunidad para mejorar la promoción,

protección y ejercicio pleno de los Derechos de los Pueblos Indígenas en un instrumento tan estratégico como el reglamento que ahora nos ocupa.

Para ello, en primer lugar se dibujará el estándar de derechos de los pueblos indígenas, en particular, el derecho a la libre determinación y autonomía, el desarrollo, la participación y el territorio. En cada apartado dedicado a estos derechos se encontrarán comentarios puntuales que se relacionan el contenido del reglamento con dicho estándar de derechos. Por último, se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones generales.

II. Estándares de los derechos de los pueblos indígenas

A. Autonomía y libre determinación

La libre determinación, como derecho ancestral, es un derecho originario, anterior al derecho nacional e internacional, que se remonta a la existencia y origen como pueblos indígenas ancestrales y preexistentes a la conformación del Estado Mexicano[1].

En el ámbito internacional, si bien el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169), no hace mención de la libre determinación, sí establece la participación, consulta, autogestión y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades, lo que constituye mecanismos importantes para la concreción de este derecho.

Otra fuente importante es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su artículo tercero incorpora textualmente el contenido del artículo primero común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), al afirmar el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En el mismo sentido, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Organización de los Estados Americanos también incorpora el mismo lenguaje de estos instrumentos en su artículo III relativo a la libre determinación de los pueblos indígenas. A esto hay que sumar la jurisprudencia, doctrina y recomendación generada a nivel internacional que han establecido y aclarado los alcance de este derecho.

A partir de estos instrumentos podemos extraer distintos elementos constitutivos de la libre determinación: la autoidentificación, la identidad cultural, autonomía, derecho propio, propiedad

[1] Inter-American Commission on Human Rights. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales / Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf

colectiva de sus tierras, territorios y recursos naturales, participación política, modelo de desarrollo propio, consulta y consentimiento libre, previo informado, entre otros.

En este sentido es claro que el derecho a la libre determinación de los pueblos, es un derecho fundamental sin el cual no pueden ejercer plenamente los otros derechos asociados a este, ni de forma colectiva ni de manera individual[2]. Con base en su libre determinación es que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propio desarrollo económico, social y cultural, y a gestionar, en beneficio propio, sus recursos naturales[3].

El artículo segundo de la Constitución Federal, apartado A, fracción I, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la **libre determinación** y, en consecuencia, a la **autonomía** para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

La libre determinación y autonomía significan, entonces, el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre lo propio[4]. Convierte a los pueblos indígenas en sujetos de derecho para decidir de forma independiente, su vida y destino colectivo. Este derecho se ejerce de forma interna de múltiples formas, algunas de estas son mediante el propio control de sus instituciones y territorios, sus formas de organización social y de toma de decisiones, así como de su desarrollo social y cultural asegurando siempre la Unidad Nacional. De forma exógena, los protege de injerencias externas, de la asimilación forzada, del despojo de sus territorios y recursos, de la usurpación de funciones y de la simulación de representatividad.

De acuerdo con el principio interpretativo de maximización de la autonomía, se recomienda siempre privilegiar la máxima autonomía posible dentro de este marco y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos, opciones de desarrollo y uso, conservación y administración de sus recursos naturales[5].

De esta forma, al interpretar la fracción I, apartado A, del artículo segundo de nuestra Constitución, que reconoce y garantiza la libre determinación y autonomía para "decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural." No debe perderse de vista que el citado principio de maximización de autonomía, dota a los pueblos de la

---

[2] Observación General número 12 del Comité de Derechos Humanos, Derecho de libre determinación (artículo 1), 21° período de sesiones, 1984. Disponible en: http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom12.html

[3] Cfr. ACNUDH, 2013. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos. P. 21.

[4] Artículo 3 y 4 del Convenio 169 de la OIT.

[5] *C.fr.*, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición 2014, p. 37. Disponible en: https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1079#page=1

capacidad jurídica para decidir el *modo* más adecuado para ejercer sus formas de desarrollo y bienestar común.

En relación a este derecho es importante destacar algunos enfoques que deben guiar los compromisos del Estado y las propuestas que se hagan tal y como lo es la propuesta del reglamento que nos ocupa.

En primer lugar se debe considerar el carácter reparador de la libre determinación. Este enfoque impide perder de vista que las obligaciones del Estado tienen un caracter histórico derivado del la discriminación sistemática que siguió al proceso de colonización y que persiste en multiples formas. En el ámbito de las políticas públicas implica abandonar el enfoque asimilacionista y paternalista que ha usurpado la voz y decisión de los pueblos en el ejercicio pleno de su libre determinación. Por lo tanto, este enfoque debe hacernos poner en el centro del espacio de toma de decisiones a los pueblos a través de sus autoridades tradicionales.

Otro enfoque fundamental para perfilar las políticas públicas debe ser la interculturalidad. Esto implicaría, como mínimo, reconocer en pie de igualdad a las autoridades indígenas. Con un compromiso epistémico por considerar sus saberes y palabras con el mismo valor que las de cualquier otra autoridad. Implica también reconocer sus derechos lingüísticos, y no reproducir el esquema monolingüe que ha caracterizado a las políticas públicas anteriores.

Un enfoque de género e intergeneracional obliga, por otro lado, a no solo reconocer en el discurso el papel central que deben tener las mujeres y otras diversidades de género propias de los pueblos indígenas, sino establecer mecanismos claros para propiciar su participación en todo el proceso de toma de decisiones. Esto no solo implica propiciar que las mujeres ocupen cargos de autoridad, sino incorporar en la política pública un enfoque diferenciado que permita evaluar los impactos de género en todo el proceso de planeación, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos. Estas responsabilidades deben extenderse a otros grupos históricamente marginados como lo son las niñeces, las juventudes, las personas adultas mayores y las personas con alguna discapacidad.
En conclusión garantizar la libre determinación en el presente instrumento, implica que este debe construirse ***con*** (y no solo *para*), esta pluralidad de voces y realidades diversas.

1. Comentarios

El derecho a la libre determinación y autonomía que se reconocen en el artículo tercero y cuarto del Convenio 169, y que sirven de fundamento al citado reglamento, sólo se enuncian de manera formal pero no se cumple con el estándar de protección convencional ni constitucional. El contenido del reglamento no expresa los alcances de este derecho, puesto que no contempla la participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones dentro del mecanismo.

No se considera la autonomía de los pueblos para decidir su desarrollo económico, ni su participación en las decisiones a escala nacional, mediante sus autoridades tradicionales. El mecanismo tampoco establece un criterio intercultural en el aspecto lingüístico. Los objetivos anunciados no son respaldados mediante una estructura que incluya las formas tradicionales de tomar decisiones.

De esta forma se pierde de vista la posibilidad de transitar en un esquema que posibilite la conformación de un estado mucho pluricultural que reduzca las asimetrías históricas permitiendo que las voz, decisión, prioridades y formas de gestionar el desarrollo en los territorios de los pueblos sea colocada en el centro las políticas públicas que les incumben. El funcionamiento del mecanismo y su integración tampoco cumplen ningún criterio cultural adecuado a las formas tradicionales de ningún pueblo indígena del país.

Por el contrario desde una visión etnocéntrica, se limitan a establecer una conformación interinstitucional que decide lo que será la política pública para los pueblos indígenas en un gesto totalmente discriminatorio. En el artículo 14, por ejemplo, se establece la potestad del pleno y las comisiones, para convocar a las sesiones de forma discrecional a los representantes y autoridades de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo estos representantes están limitados a tener voz en dichas sesiones, pero no tendrán voto respecto a la aprobación de acuerdos.

El reglamento ni siquiera clarifica quién es una representante o autoridad de pueblos indígenas. Ni quien les nombra, ni conforme a qué procedimiento. Esto, cabe decir, es potestad de los pueblos indígenas, gracias también a su libre determinación. Este vacío interpretativo, posibilita procesos en los que personas o grupos no representativos de los pueblos podrían autonombrarse como tales y suplantar, aún más, la voz de los pueblos.

En el artículo 8 del reglamento, se establece que este mecanismo será presidido por la persona titular de la Secretaría de Gobernación. El criterio por el cual el o la Secretaria de Gobernación preside no es claro, por el contrario, remite a una configuración vertical e impositiva. Además, la figura de Presidente, va en contra de múltiples formas de autonomía de los pueblos indígenas, en los cuales la integración de consejos permite una forma de hacer política mucho más colectiva y horizontal.

Garantizar la libre determinación implicaría, al menos, incorporar las distintas formas de nombrar a sus autoridades tradicionales, que conservan a lo largo y ancho del país los pueblos indígenas. Implicaría que estas autoridades puedan colocar su voz en su lengua propia, establecer tiempos y formas de toma de decisiones culturalmente adecuadas, requiere la voluntad política de las autoridades de las distintas instancias del Estado para honrar el reconocimiento de estas autoridades como sus pares y establezcan un verdadero diálogo intercultural. Este proceso no ha

respaldado la creación de la presente iniciativa y su contenido está lejos de cumplir con el estándar nacional e internacional de protección a los derechos de los pueblos indígenas.

B. Derecho a la libre determinación de su desarrollo económico

México es un país megadiverso y pluricultural, por ello, debemos reconocer que las formas de convivencia, organización social, *desarrollo económico*, estructura política y expresión cultural a la que tienen derecho, son igual de diversas que los pueblos indígenas que lo constituyen. En México habitan aproximadamente 23.2 millones de personas que se autoadscriben como indígenas, es decir, el 19.4% de la población en el país[6].

Los pueblos indígenas como sujetos de derecho, y gracias a la libre determinación y autonomía de la que gozan –o deberían gozar–, tienen el derecho, no sólo a conservar, proteger y utilizar sus tierras, territorios y recursos, sino a **desarrollar** los mismos[7]. Por ello, la participación plena de los pueblos en toda decisión que implique o afecte de algún modo los derechos derivados de su posesión o propiedad territorial es indispensable.

El apartado B del artículo segundo Constitucional, establece que la "Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria" para ello "establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades", termina agregando que estas instituciones políticas: "**deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos**".

En la fracción I del mismo artículo se establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades deben cumplir con una serie de obligaciones, entre las que destacan las de las fracciones I y IX de este apartado:

> …I. Impulsar el *desarrollo* regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, **con la participación de las comunidades**…

El artículo 7.1 del convenio 169 establece el derecho a *decidir* sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y a *controlar,* en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, agrega el *deber* del Estado de garantizar su participación en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional.

---

[6] *C.fr.*, Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sala de Prensa (2022). Disponible en: https://inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=7519

[7] Artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este sentido el derecho a la libre determinación se ejerce al menos en dos niveles, a nivel local y a nivel nacional. En el ámbito local, se ejerce mediante la decisión de lo prioritario y en el control de su etnodesarrollo. La libre determinación garantiza la posibilidad de decidir hacia dónde y cómo hacerlo. A nivel nacional, el ejercicio de este derecho se expresa en el deber del Estado de garantizar la participación de pueblos y comunidades en la planeación del desarrollo del país[8].

En este sentido, el artículo 33 del Convenio 169, que establece la obligación de las autoridades de generar **instituciones y mecanismos apropiados**, para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados. Establece una serie pautas en relación a la participación de los pueblos en estos mecanismo e instituciones:

1. Que se tenga los medios necesarios para su funcionamiento,
2. La **cooperación de los pueblos** interesados para la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las medidas previstas en el presente Convenio;
3. La **cooperación de los pueblos** en el control de las medidas legislativas adoptadas.

A partir de las directrices que dibujan estos instrumentos de derecho internacional, debemos preguntar si el mecanismo es *apropiado* para garantizar un desarrollo integral, **intercultural** y sostenible. Es fundamental pensar la planeación nacional a partir de la diversidad de prioridades de desarrollo y de formas de ejercerlo, que cada pueblo indígena tiene. Un mecanismo adecuado no puede ni debe homogeneizar esta diversidad mediante una representación institucional que decide **en lugar** de los pueblos indígenas. Si lo hiciese estaría configurando un mecanismo discriminatorio que apuntaría a una asimilación forzada de la composición pluricultural de nuestro país, subsumiendo a la imposición de un modelo de desarrollo nacional monocultural.

El derecho a no sufrir una asimilación forzada[9], significa pues, el derecho de afirmar su autodeterminación para elegir un proyecto de vida colectivo propio y, por lo tanto, su derecho a la diferencia y a elegir su propio desarrollo. A partir de esta premisa fundamental es posible entender que la dinámica de desarrollo nacional no es única, sino plural y toma tantas formas posibles, como pueblos indígenas habitan este territorio[10]. Por lo que para establecer un mecanismo apropiado es condición *sine qua non* que esta pluralidad sea integrada a este mecanismo mediante la participación plena de los pueblos indígenas.

1. Comentarios

[8] Apartados a), b) y c) del artículo 6.1. del Convenio 169 de la OIT.
[9] Artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[10] Esta es una expresión más de la composición pluricultural de nuestra nación.

En el artículo 4, que establece la integración del Mecanismo se hace referencia a lo señalado en el artículo 28 de la Ley del INPI: “el Mecanismo está integrado por las dependencias, entidades, organismos, instituciones y demás participantes, que se enlistan a continuación.” Lo que sigue es un listado de autoridades de distintas secretarías, institutos y otros órganos del Estado. Entre los que destacan:

- Una persona representante de la Secretaría de Gobernación,
- Una persona representante del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas,
- Una persona representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,
- La persona Titular de la Dirección General del Instituto de Pueblos Indígenas y;
- La persona que presida el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y cuatro de sus integrantes, **elegidos conforme al principio de paridad de género** y de acuerdo con lo que establezca su Reglamento.

La integración del mecanismo, si bien es transversal, es discriminatoria. Puesto que no contempla participación de los pueblos y comunidades para la observación, discusión, modificación, propuestas, y deliberación de políticas públicas que afectan toralmente su ámbito territorial.

Repite el esquema asistencialista de considerar a los pueblos sujetos de tutela y no sujetos de derecho, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo segundo de la propia Ley del INPI. De esta forma se pierde la oportunidad de reconocer y materializar la pluriculturalidad establecida en el artículo segundo constitucional mediante un mecanismo integrado por representantes de pueblos indígenas. Se establece y legitima un monismo estatal, donde se continúa sin reconocer y respetar las especificidades lingüísticas de la diversidad existente mediante una plataforma plurilingüe. Se establece una integración donde la lengua castellana predomina por ser la lengua de los integrantes del mecanismo que prevé este reglamento, convirtiéndose así, en el primer obstáculo material para garantizar el derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas. En este sentido, no solo hay exclusión lingüística, sino material. Esto en razón de que el mecanismo no establece una conformación donde los pueblos indígenas sean integrantes permanentes con voz y voto en las discusiones y las decisiones que se tomen y que les atañen.

La participación de los pueblos indígenas es nula en la integración del mecanismo puesto que si bien el secretario de INPI, es teóricamente quien conoce y debe velar por los derechos de los pueblos, el titular no es elegido por un voto democratico entre la diversidad de pueblos existentes, sino nombrado por el presidente. Lo que implica una gran sesgo en su toma de posición y una absoluta falta de representatividad de los pueblos.

C. Desarrollo del derecho a la participación

El derecho a la participación de los pueblos indígenas encuentra su expresión en los artículos seis y siete del Convenio 169, dichos artículos establecen las obligaciones de los gobiernos en la aplicación adecuada de dicho instrumento. En su apartado *a)* queda expresada con toda claridad la obligación de **consultar** a los pueblos interesados, mediante *procedimientos apropiados* y en particular a través de sus *instituciones representativas*, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Estas consultas deberán ser libres, previas, informadas, de buena fe, culturalmente adecuadas y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.

En el mismo sentido la fracción IX del apartado B del artículo segundo Constitucional, establece la obligación de **consultar** a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, **incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.**

En el apartado *b* del citado artículo seis del Convenio 169, se expresa la obligación de establecer los medios para una participación libre, no discriminatoria y en todo los niveles en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan.

Por otro lado, como ya se mencionó en el apartado anterior, el artículo siete del Convenio 169, establece su derecho a participar en su desarrollo y el desarrollo nacional. Cualquier medida que tenga como objeto mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, tiene que hacerse en cooperación y con la participación de ellos. No solo para cumplir con las obligaciones del Estado Mexicano en la materia, sino para garantizar que estas sean técnicamente viables, culturalmente apropiadas y tengan la legitimidad y respaldo necesarias de los mismos pueblos. Por ello, no solo tienen este derecho sino la obligación de participar en la formulación, aplicación y evaluación de estos planes y programas.

En esos términos, el Estado Mexicano debe asumir la responsabilidad de desarrollar, **con la participación de los pueblos interesados**, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad[11]. Para ello debe cumplir ciertos parámetros, entre ellos[12]:

(i) asegurar igualdad de derechos y oportunidades;

[11] Artículo 2.1. del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
[12] Artículos 2.2., 3 y 4 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

(ii) promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social, cultural, costumbres, tradiciones e instituciones;
(iii) asegurar la no discriminación;
(iv) no emplear coerción o violencia ante los los pueblos y comunidades; y
(v) adoptar medidas para salvaguardar a las personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos, las cuales **no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos**.

Del mismo modo, al aplicar las disposiciones del Convenio 169, el Estado debe, en todo momento[13]:

(i) reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
(ii) respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
(iii) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
(iv) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
(v) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

1. Comentarios

El Reglamento no ha sido consultado con los pueblos indígenas a pesar de plantearse como un instrumento clave en el desarrollo de todos los planes, programas y proyectos que involucran a pueblos indígenas y que son susceptibles de afectarles. Resulta fundamental que se garantice el derecho a participar de los pueblos indígenas bajo los mejores estándares y métricas para dotar de legitimidad y legalidad este instrumento. La consulta que tenga lugar debe buscar el consentimiento de cada uno de los pueblos indígenas en este país. Debe ser culturalmente adecuada, previa a su promulgación, contar con la información completa sobre los alcances del mismo, de buena fe y obtener el consentimiento de cada pueblo indígena lo que plantea una serie de complejidades técnicas, temporales y financieras que debe ser objeto de una evaluación profunda ante la Conamer.

[13] Artículos 5 y 6 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El artículo 2 del Reglamento establece el objeto del Mecanismo como sigue: “proponer, definir, coordinar y supervisar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística, bajo los principios de igualdad y no discriminación.”

Sin embargo las características del mecanismo y su integración, incumplen con ser pertinentes cultural y lingüísticamente. Este requiere, por lo menos, establecer una plataforma lingüística de acceso a la información que se establece en las políticas públicas, planes, programas y proyectos para que los pueblos estén en condiciones de deliberar. Además no garantiza la participación de los mismos en dicha deliberación, sino que establece un grupo interinstitucional que decidirá por ellos si es o no adecuado. Estableciendo un impedimento jurídico y moral en las decisiones que se tomen para el cumplimiento de dicho objeto, lo cual no solo viola los derechos humanos de los pueblos indígenas, sin que legitima la posibilidad de combatir por la vía judicial las decisiones que se tomen con dicho fin, lo cual, termina por dificultar las funciones de dicho mecanismo. Encareciendo y entorpeciendo el proceso puesto que al ser la instancia de la que emanan las decisiones, será la autoridad responsable de dar cuenta de dichas violaciones.

La pertinencia cultural amerita como mínimo, conocer y respetar, las formas específicas que los pueblos tienen para organizarse y tomar decisiones. Por lo tanto es imprescindible adecuar los planes y programas a las particularidades de los pueblos que son sujeto y objeto de dichas políticas, tal y como se señala en el Convenio 169. El mismo artículo segundo Constitucional establece la obligación de las autoridades de garantizar la participación de los pueblos y comunidades.

Más adelante, el artículo segundo del reglamento establece los términos de la observancia del mismo: “las disposiciones del presente ordenamiento son de orden público, interés social y de **observancia obligatoria en en el ámbito territorial de los pueblos indígenas y afromexicano** y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México es parte.”

La observancia obligatoria en el ámbito territorial de los pueblos indígenas implica igualmente la necesidad de una participación plena que posibilite que los pueblos conozcan, modifiquen, aprueben o rechacen lo puesto a discusión, en cualquier aspecto que incide en sus territorios. En este sentido el artículo sexto del Convenio 169 es claro: “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

En tanto decisión colectiva y libremente otorgada, el consentimiento, que puede ser un "sí", un "no", o un "sí con condiciones", incluyendo la opción de ser reconsiderado si las actividades propuestas cambian o surge nueva información relevante para las actividades propuestas. Por lo que requiere un diálogo constante, que puede modificar los términos y por lo tanto la decisión.

Por ello un mecanismo cuyo objeto es el tal y como el que nos ocupa no puede ni debe hacerse a espaldas de los pueblos y comunidades, pues tendría un vicio de origen, que es la falta de representatividad del mismo y su falta de pertinencia cultural.

D. Derecho al territorio

Los pueblos indígenas y comunidades equiparables, como sujetos colectivos de derecho y como sujetos políticos culturalmente diferenciados del resto de la población, tienen, por lo tanto, derechos diferenciados, uno de estos derechos es el territorio. El concepto de territorio desde las cosmovisiones indígenas es tan diverso como pueblos hay, sin embargo, desde la literatura especializada y los criterios emanados de tribunales nacionales e internacionales, se han establecido métricas generales que integran el concepto de territorio.

Todos coinciden en que entre los pueblos indígenas y comunidades equiparables existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que ésta no se centra en un individuo, sino en el grupo y su comunidad[14], esto con el fin de preservar su identidad étnica y cultural, pues los territorios ancestrales entrañan los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra[15]. En otras palabras, los pueblos indígenas *son* en virtud del vínculo con su territorio, el goce de ese derecho permite asegurar la subsistencia de los pueblos respetando e integrando su cosmovisión e identidad cultural y espiritual[16].

Así, el bien jurídicamente tutelado, reconocido y protegido constitucional y convencionalmente denominado «territorio» es la especial y estrecha relación que los pueblos indígenas y comunidades equiparables tienen con sus tierras y los recursos naturales que han manejado tradicionalmente, reconocimiento que está fundamentado en el respeto a la identidad cultural, espiritual, cosmovisión, autonomía y las formas de organización social, política y económica colectiva de los pueblos.

---

[14] Caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 31 de agosto del 2001, Serie C., No. 79, párr. 149.

[15] Alegatos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo de Reparaciones y costas Sentencia del 17 de junio del 2005. Serie C, No. 5, párr. 120 (c).

[16] Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Fondo de Reparaciones. Sentencia del 27 de junio del 2012. Serie C. No. 245, párr. 155

En consecuencia, su derecho al territorio abarca elementos materiales e inmateriales, pues el contenido de esa relación entre pueblos y territorios yace, justamente, en el entendimiento de que estos sujetos colectivos son el resultado de su profunda interconexión con su entorno; interconexión que por su complejidad, diversidad y carácter multifacético ha debido ser protegida y nombrada a través de los otros derechos de los que los pueblos gozan: autonomía, libre determinación, consulta, consentimiento y participación, por mencionar algunos.

Ahora bien, los mejores estándares en derecho al territorio estipulan muy claramente cuáles son las obligaciones generales mínimas del Estado frente a este derecho, su protección, promoción, respeto y garantía. Parten para ello de las siguientes premisas normativas[17]:

> (i) los pueblos tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de *desarrollo*, en la medida en que se afecten las tierras que ocupan, utilizan o controlan;
> (ii) los gobiernos deben tomar medidas en cooperación con los pueblos para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan;
> (iii) los pueblos gozan del derecho a la propiedad y posesión de las tierras y territorios que tradicionalmente ocupan;
> (iv) los pueblos tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales en sus territorios; y
> (v) los gobiernos deben tomar las medidas necesarias para evitar la intrusión no autorizada en los territorios indígenas.

En ese marco, y en el entendido de que el Estado Mexicano tiene la obligación de consultar y promover la participación de los pueblos en las decisiones administrativas y legislativas que tomen[18], el Reglamento se torna en un instrumento que en el peor caso violenta y en el mejor caso desconoce los derechos que su proceso de elaboración debería garantizar y su contenido debería proteger.

Esto es así porque el Reglamento, con todos los vicios de origen y de proceso ya descritos, pretende tener aplicación obligatoria en los territorios de los pueblos indígenas y comunidades equiparables sin que se haya garantizado o vaya a garantizar su participación, cooperación o colaboración en la elaboración de las políticas públicas, planes o proyectos que surjan de este espacio de toma de decisiones llamado «Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano». Lo cual constituye una afrenta a los derechos que pretende salvaguardar, pues desconoce y descalifica la relación entre los pueblos y sus tierras al intervenir dicha relación.

---

[17] Artículos 7, 13, 14, 15 y 18 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
[18] *Op.Cit.*, 12 y 13

La salvaguarda del derecho al territorio por parte del Estado yace en la no injerencia y no intervención de esa relación y profunda interconexión que existe entre los pueblos y sus tierras. El mero hecho de que se pretenda que el Reglamento del Mecanismo tenga aplicación obligatoria en los territorios indígenas ya es de por sí problemática, pero se empeora debido a que la creación del propio mecanismo incumple con las obligaciones del Estado y los derechos de los pueblos a la consulta previa, libre e informada, al consentimiento, a la autonomía, a la libre determinación, a la participación, a elegir sus modos de vida y a su medio ambiente; o sea, el Reglamento *per se* ya incumple con sus propios contenidos.

La imposición unilateral de regulaciones refleja falta de respeto hacia la diversidad cultural y la forma de vida de los pueblos indígenas, lo que se interpreta como un acto de discriminación cultural al imponer normas que no tienen en cuenta sus particularidades y derechos específicos.

En ese sentido, habiendo establecido el estándar y las obligaciones del Estado Mexicano ante el derecho al territorio de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, se proponen los siguientes:

III. Propuestas de modificación al anteproyecto

Dice	Debe decir	Justificación
Artículo 2.- El Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano tiene por objeto proponer, definir, coordinar y supervisar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Las disposiciones del presente ordenamiento son de orden público, interés social y de observancia obligatoria en en el ámbito territorial de los pueblos indígenas y afromexicano y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México es parte. Para el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, el Mecanismo deberá promover y garantizar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los órganos constitucionales autónomos, así como la colaboración con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, mediante la celebración de los convenios respectivos; constituyendo un espacio de decisión de las políticas públicas transversales para el reconocimiento, la implementación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, en total respeto a sus sistemas normativos o usos y	Artículo 2.- El Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano tiene por objeto proponer, definir, coordinar y supervisar **en cooperación, coordinación y colaboración con los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables, a través de sus autoridades tradicionales,** las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Las disposiciones del presente ordenamiento son de orden público, interés social**,** ~~—y~~ de observancia obligatoria en ~~en~~ el ámbito territorial de los pueblos indígenas**, afromexicano y comunidades equiparables, únicamente cuando éstos hayan otorgado su consentimiento bajo sus sistemas normativos propios, a través de sus instituciones representativas y siempre que se hayan garantizado sus derechos a la participación, autonomía y libre determinación a su plena satisfacción** y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México es parte. **De ninguna manera se aplicarán políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales o interinstitucionales en contra de la voluntad de los pueblos interesados.**	El Mecanismo debe incorporar la participación, colaboración y cooperación activa de los pueblos y comunidades, de lo contrario, todas las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales que surjan de este espacio de toma de decisiones serán inconvencionales e inconstitucionales.

costumbres y bienestar común, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, 28 y 29 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y demás disposiciones jurídicas aplicables.	Para el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, el Mecanismo deberá promover y garantizar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ~~y~~ los órganos constitucionales autónomos, ~~así como~~ la colaboración con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, **y las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables interesadas,** mediante la celebración de los convenios respectivos; constituyendo un espacio de decisión de las políticas públicas transversales para el reconocimiento, la implementación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, en total respeto a sus sistemas normativos o usos y costumbres y bienestar común, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, 28 y 29 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y demás disposiciones jurídicas aplicables.	
Artículo 3.- Para efectos de este Reglamento, se entenderá por: I. Dirección General: La persona titular del Instituto; II. Instituto: El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; III. Ley: La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; IV. Mecanismo: El Mecanismo para la Implementación y Protección de los	Artículo 3.- Para efectos de este Reglamento, se entenderá por: I. Dirección General: La persona titular del Instituto; II. Instituto: El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; III. Ley: La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; IV. Mecanismo: El Mecanismo para la Implementación y Protección de los	Para establecer un parámetro de qué o quiénes son estas autoridades

Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano; V. Presidencia: La persona titular de la Secretaría de Gobernación, y VI. Secretaría Técnica: La persona titular de la Dirección General del Instituto.	Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano; V. Presidencia: La persona titular de la Secretaría de Gobernación, ~~y~~ VI. Secretaría Técnica: La persona titular de la Dirección General del Instituto**, y** VII. **Autoridades tradicionales: las personas, instituciones, cuerpos colegiados u órganos que cada pueblo indígena, afromexicano o comunidad equiparable en México señale, bajo sus sistemas normativos propios y procurando la participación activa de las mujeres en este y otros órganos de representación, legitimado para representarles, tomar decisiones y formar parte del Mecanismo. Ninguna autoridad del Estado podrá ser considerada como autoridad tradicional.**	
Artículo 6.- El Mecanismo, para el cumplimiento de su objeto, tiene las funciones siguientes: I. Promover y garantizar la coordinación de acciones, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, con órganos constitucionales autónomos, en términos de las disposiciones aplicables, así como la coadyuvancia con las entidades federativas y los municipios, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística, para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los	Artículo 6.- El Mecanismo, para el cumplimiento de su objeto, tiene las funciones siguientes: I. Promover y garantizar la coordinación de acciones, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, de las autoridades tradicionales** y, en su caso, con órganos constitucionales autónomos, en términos de las disposiciones aplicables, así como la coadyuvancia con las entidades federativas y los municipios, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística, para el reconocimiento, implementación y	Asegurar que las decisiones y funciones del Mecanismo surjan de la voluntad, participación, coordinación, cooperación y colaboración con los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables. Se propone suprimir la fracción VII porque no es claro su objetivo y queda abierta la posibilidad de que se limiten derechos reconocidos en el bloque constitucional vigente. La fracción IX no es clara en cuanto a qué significa «dar atención integral». Establecer la facultad de retroceder en la

pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, en total respeto de sus sistemas normativos o usos y costumbres; en busca de su bienestar común, en el ámbito territorial de dichos pueblos; II. Formular e implementar planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, políticas públicas transversales y con perspectiva de género y de interculturalidad para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y en busca de su bienestar común, así como para su integración en los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; III. Desarrollar criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas, desde el ámbito territorial de los pueblos indígenas y afromexicano, para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de dichos pueblos, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, con perspectiva de género y de interculturalidad, para que las apliquen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los órganos constitucionales autónomos, en términos de las	protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, en total respeto de sus sistemas normativos o usos y costumbres; en busca de su bienestar común, en el ámbito territorial de dichos pueblos; II. Formular e implementar planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, políticas públicas transversales y con perspectiva de género y de interculturalidad para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y en busca de su bienestar común **en los términos que dichos pueblos y comunidades establezcan bajo el principio de maximización de la autonomía**, así como para su integración en los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; III. Desarrollar criterios de transversalidad e integralidad de las políticas públicas, **reconociendo y garantizando la diversidad cultural, territorial, lingüista, social, económica y política de cada pueblo bajo el principio de la no asimilación forzada**, para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de dichos	implementación de las políticas públicas y demás acciones surgidas de este espacio en caso de que se estime pertinente. En la fracción XVII se propone suprimir «e inversiones» por el potencial de que las decisiones que se tomen se concerten alrededor del poder económico y no de los mejores intereses de los pueblos y comunidades.

disposiciones aplicables; IV. [...] V. [...] VI. Proponer y apoyar estudios y proyectos de investigación e innovación vinculados al reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, a su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, con perspectiva de género; VII. Proponer alternativas para la atención específica de asuntos relacionados con el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, con su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, considerando la participación de los pueblos y comunidades involucradas; VIII. Mantener un diálogo permanente con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través de sus autoridades o instituciones representativas, que permita el diseño, ejecución, concertación, supervisión y evaluación de las políticas públicas en sus respectivos ámbitos territoriales; IX. Realizar visitas coordinadas con el Instituto, las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal y, en su caso, con los órganos constitucionales autónomos, para dar atención integral a regiones indígenas y afromexicanas específicas, en los casos que así se requiera;	pueblos, para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, con perspectiva de género y de interculturalidad, para que las apliquen **los propios pueblos en cooperación y con coadyuvancia de** las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los órganos constitucionales autónomos, en términos de las disposiciones aplicables; IV. [...] V. [...] VI. Proponer y apoyar estudios y proyectos de investigación e innovación**, respetando los conocimientos ancestrales de los pueblos y salvaguardando sus derechos sobre dichos conocimientos,** vinculados al reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, a su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, con perspectiva de género; ~~VII. Proponer alternativas para la atención específica de asuntos relacionados con el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, con su desarrollo integral, intercultural y sostenible, y bienestar común, considerando la participación de los pueblos y comunidades involucradas;~~ VIII. Mantener un diálogo permanente con los pueblos y comunidades indígenas y	

X. [...] XI. [...] XII. [...] XIII. [...] XIV. Supervisar la implementación de las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, así como realizar recomendaciones para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común, con perspectiva de género; XV. Participar, cuando así corresponda, como instancia de coordinación interinstitucional en los procesos de consulta indígena; XVI. Participar en la elaboración del Informe Anual sobre el desempeño de las funciones, los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en materia de reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, de su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común, con perspectiva de género; XVII. Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado con la finalidad de llevar a cabo medidas para el reconocimiento, implementación y	afromexicanas, a través de sus autoridades **tradicionales y a través de las formas de comunicación que los pueblos y comunidades propongan**, que permita el diseño, ejecución, concertación, supervisión y evaluación de las políticas públicas en sus respectivos ámbitos territoriales; IX. Realizar visitas coordinadas con el Instituto, **los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables,** las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal y, en su caso, con los órganos constitucionales autónomos, para dar atención integral a regiones indígenas y afromexicanas específicas, en los casos que así se requiera; X. [...] XI. [...] XII. [...] XIII. [...] XIV. Supervisar la implementación de las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales**, en caso de que se estime pertinente, proponer la suspensión o cancelación de dichas acciones cuando se esté ante conflictos ocasionados por los mismos, previa audiencia con las autoridades tradicionales del o los pueblos y comunidades afectados, y** realizar recomendaciones para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los	

protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común; VIII. Emitir disposiciones para el cumplimiento de las funciones previstas en el presente Reglamento; XIX. Coadyuvar con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para la implementación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, y XX. Las demás que le confieran la Ley y otras disposiciones jurídicas.	pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común, con perspectiva de género; XV. Participar, cuando así corresponda, como instancia de coordinación interinstitucional en los procesos de consulta indígena; XVI. Participar en la elaboración del Informe Anual sobre el desempeño de las funciones, los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en materia de reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, de su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común, con perspectiva de género; XVII. Concertar acciones ~~e inversiones~~ con los sectores social y privado con la finalidad de llevar a cabo medidas para el reconocimiento, implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, para su desarrollo integral, intercultural, sostenible, y de bienestar común; VIII. Emitir disposiciones para el cumplimiento de las funciones previstas en el presente Reglamento; XIX. Coadyuvar con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para	

	la implementación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, y XX. Las demás que le confieran la Ley y otras disposiciones jurídicas.	
Artículo 9.- La Presidencia tiene las atribuciones siguientes: I. [...] II. [...] III. [...] IV. [...] V. [...] VI. [...] VII. [...] VIII. [...] IX. [...] X. Designar a la persona servidora pública que suplirá sus ausencias en las sesiones ordinarias y extraordinarias, quien deberá tener el nivel de Subsecretaria o equivalente, o del inmediato inferior al de la persona titular el cual tendrá derecho a voz y voto, y XI. [...]	Artículo 9.- La Presidencia tiene las atribuciones siguientes: I. [...] II. [...] III. [...] IV. [...] V. [...] VI. [...] VII. [...] VIII. [...] IX. [...] X. Designar a la persona servidora pública **o autoridad tradicional** que suplirá sus ausencias en las sesiones ordinarias y extraordinarias~~, quien deberá tener el nivel de Subsecretaria o equivalente, o del inmediato inferior al de la persona titular el cual tendrá derecho a voz y voto,~~ y XI. [...]	Posibilitar que una autoridad tradicional supla a la presidencia en sus ausencias.
Artículo 13.- Las sesiones del Pleno del Mecanismo serán ordinarias y extraordinarias. Deberá sesionar de manera ordinaria, por lo menos, una vez cada tres meses, previa convocatoria de la Presidencia con cinco días hábiles de anticipación; y las extraordinarias cuando, a juicio de la Presidencia o de la mayoría de sus integrantes, sea necesario por una situación urgente, o bien para atender una	Artículo 13.- Las sesiones del Pleno del Mecanismo serán ordinarias y extraordinarias. Deberá sesionar de manera ordinaria, por lo menos, una vez cada tres meses, previa convocatoria de la Presidencia con cinco días hábiles de anticipación **tratándose de las autoridades del Estado. Cuando se trate de las autoridades tradicionales, la Presidencia deberá coordinar con cada autoridad las**	Considerar que las decisiones de las autoridades tradicionales y de los pueblos indígenas, grosso modo, suelen tener vías y tiempos diferentes a los del Estado.

situación de carácter urgente, previa convocatoria a sus integrantes con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas a la celebración de la sesión. Las sesiones serán de carácter presencial y podrán realizarse de manera virtual o, en su caso, de ambas formas.	**formas y medios cultural y lingüísticamente apropiados para la convocatoria mencionada con la anticipación que en conjunto acuerden**; y las extraordinarias cuando, a juicio de la Presidencia o de la mayoría de sus integrantes, sea necesario por una situación urgente, o bien para atender una situación de carácter urgente, previa convocatoria a sus integrantes con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas a la celebración de la sesión. **Cuando se trate de las autoridades tradicionales, también se establecerá entre la Presidencia y ellas, el mecanismo más adecuado para convocar en situaciones urgentes, de cara siempre a la perientencia cultural y lingüística.** Las sesiones serán de carácter presencial y podrán realizarse de manera virtual o, en su caso, de ambas formas **y deberán ser asistidas por las personas intérpretes necesarias a fin de garantizar que las autoridades tradicionales puedan expresarse libremente en su lengua materna**.	
Artículo 14.- Para que las sesiones tengan validez, se deberá contar con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes. En caso de que no se reúna la mayoría de sus integrantes a una primera convocatoria, se emitirá una segunda convocatoria para efectuar la sesión dentro de los dos días hábiles siguientes y la sesión respectiva se realizará con el número de integrantes que concurran a ésta, siempre que hayan sido debidamente convocados. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por medio de sus autoridades o	Artículo 14.- Para que las sesiones tengan validez, se deberá contar con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes. En caso de que no se reúna la mayoría de sus integrantes a una primera convocatoria, se emitirá una segunda convocatoria para efectuar la sesión dentro de los dos días hábiles siguientes y la sesión respectiva se realizará con el número de integrantes que concurran a ésta, siempre que hayan sido debidamente convocados. **En ningún caso las sesiones se podrán celebrar con falta absoluta de representación**	Garantizar la participación de los pueblos indígenas y afromexicanos

representantes, las instituciones u organizaciones indígenas y afromexicanas, las demás instituciones que tengan un mandato con relación a los pueblos indígenas y los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, así como los organismos internacionales especializados en la materia, podrán ser convocados a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, y tendrán voz en dichas sesiones, pero no tendrán voto respecto a la aprobación de acuerdos. Las convocatorias para la asistencia a las sesiones a que se refiere el artículo anterior, se notificarán personalmente con acuse de recibido o constancia de recepción, conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de los participantes convocados, previstos en el artículo 28 de la Ley.	**de los pueblos indígenas y afromexicanos.** ~~Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por medio de sus autoridades o representantes, las instituciones u organizaciones indígenas y afromexicanas, las demás instituciones que tengan un mandato con relación a los pueblos indígenas y los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, así como los organismos internacionales especializados en la materia, podrán ser convocados a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, y tendrán voz en dichas sesiones, pero no tendrán voto respecto a la aprobación de acuerdos.~~ Las convocatorias para la asistencia a las sesiones a que se refiere el artículo anterior, se notificarán personalmente con acuse de recibido o constancia de recepción, conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de los participantes convocados, previstos en el artículo 28 de la Ley**, con excepción de cuando se trate de autoridades tradicionales en términos de lo establecido en el artículo anterior.**	
Artículo 15.- Las convocatorias serán suscritas por la Secretaría Técnica conforme a las disposiciones previstas en este Reglamento. El orden del día y la convocatoria que corresponda a cada sesión ordinaria, así como la demás documentación que se requiera enviar a las Instituciones integrantes del Mecanismo y a los invitados, le deberá ser entregada cuando menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de celebración de la misma, por	Artículo 15.- Las convocatorias serán suscritas por la Secretaría Técnica conforme a las disposiciones previstas en este Reglamento. El orden del día y la convocatoria que corresponda a cada sesión ordinaria, así como la demás documentación que se requiera enviar a las Instituciones **y autoridades tradicionales** integrantes del Mecanismo y a los invitados, le deberá ser entregada cuando menos con **quince** días hábiles de anticipación a la fecha de	Considerar que las decisiones de las autoridades tradicionales y de los pueblos indígenas, grosso modo, suelen tener vías y tiempos diferentes a los del Estado.

conducto de la Secretaría Técnica. Tratándose de sesiones extraordinarias, la convocatoria, el orden del día con los puntos específicos a tratar y la documentación que se adjuntará para la sesión, deberán ser entregados a los integrantes y a los invitados, a través de la Secretaría Técnica, con una antelación de por lo menos cuarenta y ocho horas a la señalada para el inicio de la sesión.	celebración de la misma, por conducto de la Secretaría Técnica. Tratándose de sesiones extraordinarias, la convocatoria, el orden del día con los puntos específicos a tratar y la documentación que se adjuntará para la sesión, deberán ser entregados a los integrantes y a los invitados, a través de la Secretaría Técnica, con una antelación de por lo menos **cinco días hábiles** a la señalada para el inicio de la sesión. **Estos términos podrán ser modificados en razón de los acuerdos de convocatoria entre las autoridades tradicionales y la Presidencia en términos del Artículo 13 de este Reglamento.**	
Artículo 16.- Las Instituciones integrantes del Mecanismo podrán proponer la incorporación de un tema o asuntos de interés en el orden del día de la sesión correspondiente, debiendo remitirlo a la Secretaría Técnica por escrito, con por lo menos dos días hábiles de anticipación a la sesión, tratándose de sesiones ordinarias, o bien, con veinticuatro horas de anticipación a la misma, tratándose de sesiones extraordinarias, los cuales se incorporarán dentro del orden del día en el punto relativo a "Asuntos Generales".	Artículo 16.- Las Instituciones **y autoridades tradicionales** integrantes del Mecanismo podrán proponer la incorporación de un tema o asuntos de interés en el orden del día de la sesión correspondiente, debiendo remitirlo a la Secretaría Técnica por escrito, con por lo menos dos días hábiles de anticipación a la sesión, tratándose de sesiones ordinarias, o bien, con veinticuatro horas de anticipación a la misma, tratándose de sesiones extraordinarias, los cuales se incorporarán dentro del orden del día en el punto relativo a "Asuntos Generales".	Incorporar a las autoridades tradicionales indígenas y afromexicanas.
Artículo 22.- Cada Comisión contará, desde su creación, con una Coordinación, que recaerá en una de las Instituciones integrantes del Mecanismo que para tal efecto será designada por la Secretaría Técnica, la cual deberá:[...]	Artículo 22.- Cada Comisión contará, desde su creación, con una Coordinación, que recaerá en una de las Instituciones **o autoridades tradicionales** integrantes del Mecanismo que para tal efecto será designada por la Secretaría Técnica, la cual deberá:[...]	Incorporar a las autoridades tradicionales indígenas y afromexicanas.

Fuente: elaboración propia, 2023

Además de estas modificaciones, se recomienda modificar el artículo 28 de la Ley del INPI a efecto de incorporar y garantizar la participación, cooperación, colaboración e incorporación de los pueblos indígenas y afromexicanos en la integración del Mecanismo.

IV. Conclusiones

El reglamento propone establecer los protocolos y las directrices necesarias para que se construya y ponga en operación toda política pública relacionada y dirigida a los pueblos indígenas y comunidades equiparables, constituyendo así un espacio de decisión político sobre sus derechos, lo cual es problemático, por decir lo menos. El reglamento deja de observar los contenidos de los derechos que pretende salvaguardar. Es decir, las reglas que le dan contenido a este espacio de toma de decisiones, cuenta con serias deficiencias; por ejemplo, no considera la participación activa, suficiente y representativa de los pueblos y comunidades, incluso que los pueblos debieron ser parte del proceso de creación del Reglamento, lo cual no ocurrió y apareja el incumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano frente a sus derechos.

Entonces, por efecto cascada, el anteproyecto tampoco garantiza sus derechos a la libre determinación y a la autonomía, ya que construye un espacio donde se deciden las políticas públicas que tendrán impactos significativos en las vidas, territorios, culturas, economías, medio ambiente, vida política y social de los pueblos indígenas y comunidades equiparables sin que estos puedan colaborar con esa construcción, ni siquiera participar, apenas podrán opinar. Lo que implica que aun en desacuerdo con las políticas públicas que nazcan de ese espacio, no tendrán posibilidad de negarse a su implementación; en otras palabras, suplantará la voluntad indígena.

Consecuentemente, los derechos que permiten la operatividad de su libre determinación y autonomía –consentimiento y consulta previa, libre e informada– así como otros derechos relacionados –territorio y acceso preferente y control cultural de los recursos naturales, entre otros– también se ven sesgados y limitados. Adicionalmente, en el reglamento permea una visión homogénea de los pueblos indígenas, lo que asemeja a la asimilación forzada, invisibiliza la diversidad cultural que existe en nuestro país, crea discriminación cultural y, por lo tanto, desconoce que las políticas públicas deben construirse con base en sus especificidades, por lo menos, con una metodología que permita la expresión de dicha diversidad.

En esos términos, se hace necesario replantear la mera planeación de la operatividad, por lo menos considerando los comentarios y propuestas aquí expuestas, pero indiscutible e indispensablemente, a través de un proceso de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con cada uno de los pueblos indígenas, afromexicanos y comunidades equiparables en México, de cara a la obtención de su consentimiento, participación, colaboración y cooperación, en el entendido de que sin ellos, la mera entrada en vigor del Reglamento del Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, será una violación a sus derechos fundamentales.