

Artículo 2o. reforma indígena 2024

J. Alberto GONZÁLEZ GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modificaciones en los párrafos introductorios: principios y definiciones*. III. *Modificaciones en el apartado “A”: derechos autonómicos*. IV. *Modificaciones en el apartado “B”: derechos sociales, económicos y culturales*. V. *Modificaciones al apartado “C”: derechos de los pueblos afromexicanos*. VI. *Adición del apartado “D”: derechos de las mujeres, infancia, adolescencia y juventud indígena y afromexicana*. VII. *Párrafos finales: obligaciones del Estado*. VIII. *Conclusiones*.

385

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en materia de derechos indígenas fue aprobado en 2001, teniendo como único antecedente constitucional la reforma al artículo 4o. en 1992. La reforma de 2024 modifica algunos párrafos introductorios, así como los apartados “A”, “B” y “C”, y adiciona el apartado “D”, modificando los últimos párrafos.

II. MODIFICACIONES EN LOS PÁRRAFOS INTRODUCTORIOS: PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

Las modificaciones que amplían y aclaran el contenido de los párrafos introductorios son:

1. El reconocimiento de la *nación pluricultural*: “La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0001-7260-0134.

en sus pueblos indígenas”. Se adicionó en el párrafo segundo que la nación es también “multiétnica”, lo cual refuerza el sentido del principio de la diversidad cultural mexicana con etnias, culturas y pueblos originarios, derivados y extranjeros.

2. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de pueblos indígenas*: “Son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional, que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. Se cambia también en el párrafo segundo el término de “poblaciones” por *colectividades y sociedades*, que provienen de antes de la invasión, conquista y colonización española, y tuvieron una continuidad histórica a través de sus instituciones también normativas.
3. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de comunidades indígenas*: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos”. A la definición en el párrafo cuarto de las comunidades como parte de un pueblo se cambió el término “usos y costumbres” por *sistemas normativos*.
4. El reconocimiento del *derecho a la libre determinación*:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en el marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. En el reconocimiento de los pueblos indígenas se deben tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción.

Se suprimió en este párrafo cinco que este reconocimiento se haría “en las Constituciones y leyes de las entidades federativas”, ya que se pasó al último párrafo del apartado “D” y se explicitó el *principio de autoadscripción*, que ya existía como *principio de autoidentificación* en el párrafo tercero, y que consta también en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 1.2.

5. El reconocimiento como *sujetos de derecho público*: “Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho pú-

blico con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Este reconocimiento que consta en el párrafo seis ya existía en la iniciativa de la reforma de 2001, y ahora se explicita en el apartado “C”, párrafo tercero, incluyendo a los pueblos no sólo indígenas, sino también a los afromexicanos.

III. MODIFICACIONES EN EL APARTADO “A”: DERECHOS AUTONÓMICOS

1. *Las nuevas modificaciones al apartado “A” son las siguientes:*

1. El reconocimiento del *patrimonio cultural* como propiedad intelectual colectiva (fracción IV): “Preservar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad. Se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio, en los términos que dispongan las leyes”.
2. El reconocimiento de los *derechos lingüísticos* (fracción IV-A): “Promover el uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión de las lenguas indígenas como un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la Nación así como una política lingüística multilingüe que permita su uso en los espacios públicos y privados que corresponda”.
3. El reconocimiento del *derecho a una educación incluyente* (fracción IV-B): “Participar, en términos del artículo 3o. Constitucional, en la construcción de los modelos educativos para reconocer la composición pluricultural de la Nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje”.
4. El reconocimiento del *derecho a la salud incluyente* (fracción IV-C): “Desarrollar, practicar, fortalecer y promover la medicina tradicional, así como la partería para la atención del embarazo, parto y puerperio. Se reconocen a las personas que las ejercen, incluidos sus saberes y prácticas de salud”.
5. El reconocimiento del *derecho al desarrollo* (fracción VIII-A): “Ejercer, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, su derecho al desarrollo integral con base en sus formas de organización

económica, social, cultural, con respeto a la integridad del medio ambiente y recursos naturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

6. El reconocimiento del *derecho a la consulta* (fracción VIII-B):

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento, o en su caso, llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que vayan a adoptarse.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por este.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.

2. *Las modificaciones que amplían y aclaran el contenido del apartado “A”*

- Fracción I. El reconocimiento del *derecho a la autoorganización* (se agregó conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución sus formas internas de gobierno).
- Fracción II. El reconocimiento del *derecho a la jurisdicción* (se adicionó el párrafo: “La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente, en los términos de esta Constitución y leyes aplicables”).
- Fracción III. El reconocimiento del *derecho electoral consuetudinario* (se agregó sus sistemas normativos en lugar de “sus normas, procedi-

mientos y prácticas tradicionales”, y se adicionó con *la autonomía de la Ciudad de México*, y que *En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales*).

- Fracción V. El reconocimiento del *derecho al territorio*: se adicionaron las palabras *bioculturalidad y lugares sagrados*.
- Fracción VII. El reconocimiento del *derecho a la representación política municipal*: se adicionó *aplicando los principios de paridad de género y pluriculturalidad*.
- Fracción VIII. El reconocimiento del *derecho al acceso a la jurisdicción del Estado*: se agregó *sistemas normativos* por “costumbres”, y se adicionó *traductoras, peritos especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, diversidad cultural y lingüística*.

3. Derogación del derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos como entidades de interés público (último párrafo)

389

Se deroga este derecho, por interpretarse que se opone al derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos como entidades de derecho público, lo cual es inexacto, ya que ambos reconocimientos son necesarios, porque no se oponen, sino que son complementarios. El reconocimiento de los pueblos como entidades de derecho público constituye el fundamento legal para reglamentar los derechos autonómicos que constan en el apartado “A”, y el reconocimiento de los pueblos como entidades de interés público constituye el fundamento legal para reglamentar los derechos sociales, económicos y culturales que constan en el apartado “B”.

IV. MODIFICACIONES EN EL APARTADO “B”: DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

1. Modificaciones que son nuevas

1. El reconocimiento del *derecho al desarrollo económico* (fracción I):

Impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos y comunidades indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y bienestar común, mediante planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial, el sistema de milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del uso de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo de la economía de los pueblos y comunidades indígenas, y reconocerá el trabajo comunitario como parte integrante de su organización social y cultural.

2. El reconocimiento del *derecho al presupuesto* (fracción I-A): “Determinar, mediante criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, las asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos, conforme lo establezcan las normas presupuestales aplicables”.
3. El reconocimiento del *derecho al patrimonio cultural* (fracción I-B): “Adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos que establezca la ley”.
4. El reconocimiento del *derecho a la educación* (fracción II):

Garantizar y fortalecer la educación indígena, intercultural y plurilingüe mediante:

La alfabetización y la educación básica, media superior y superior estatal, gratuita, integral y con pertenencia cultural y lingüística;

La formación de profesionales indígenas y la implementación de la educación comunitaria;

El establecimiento de un sistema de becas para las personas indígenas que cursen cualquier nivel educativo;

La promoción de programas educativos bilingües, en concordancia con los métodos culturales de enseñanza y aprendizaje de los pueblos y comunidades indígenas, y

La definición y desarrollo de programas educativos que reconozcan e impulsen la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y su importancia para la Nación; así como, la promoción de una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo.

5. El reconocimiento de los *derechos de los trabajadores* (fracción VIII):

Establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, en especial, mediante acciones destinadas a:

Reconocer las formas organizativas de las comunidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes en los contextos de destino en el territorio nacional;

Garantizar los derechos laborales de las personas jornaleros agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad;

Mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños, niñas, adolescentes y jóvenes y familias migrantes;

Velar por el respeto de sus derechos humanos, y

Promover, con pleno respeto a su identidad, la difusión de sus culturas y su inclusión social en los lugares de destino que propicien acciones de fortalecimiento del vínculo familiar y comunitario.

La ley establecerá los mecanismos para que las personas indígenas residentes y las migrantes puedan mantener la ciudadanía mexicana y el vínculo con sus comunidades de origen.

391

2. *Modificaciones que aclaran y amplían el contenido*

1. El reconocimiento del *derecho a los derechos y al desarrollo*:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de Ciudad de México deben establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos indígenas y el desarrollo integral, intercultural y sostenible de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Se suprimió que las autoridades señaladas debían “promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”. Se adicionó *las demarcaciones territoriales de Ciudad de México*; las políticas públicas; el ejercicio *efectivo*; el desarrollo integral, *intercultural y sostenible*.

2. El reconocimiento del *derecho a la salud* (fracción III): “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación y

la cobertura del sistema nacional con perspectiva intercultural, así como reconocer las prácticas de la medicina tradicional”. Se adicionó *con perspectiva intercultural*.

3. El reconocimiento del *derecho a la alimentación* (fracción III-A): “Garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad con pertinencia cultural, en especial para la población infantil”. Se adicionó *nutritiva, suficiente y de calidad con pertinencia cultural*.

4. El reconocimiento del *derecho a la vivienda* (fracción IV):

Mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas y a sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que garanticen el acceso al financiamiento para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos, en armonía con su entorno natural y cultural, sus conocimientos y tecnologías tradicionales.

Se adicionó *en armonía con su entorno natural y cultural, sus conocimientos y tecnologías tradicionales*.

5. El reconocimiento de los *derechos de las mujeres* (fracción V): “Garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; su acceso a la educación, así como a la propiedad y posesión de la tierra, su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción del respeto de sus derechos humanos”. Se adicionó *la propiedad y posesión de la tierra, su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción del respeto de sus derechos humanos*.
6. El reconocimiento al *derecho a la comunicación* (fracción VI): “Garantizar y extender la red de comunicaciones que permita la articulación de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación, caminos artesanales, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha”. Se adicionó *caminos artesanales, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha*.
7. El reconocimiento del *derecho a la adquisición de medios de comunicación masiva* (fracción VI-A): “Establecer y garantizar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan

adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales”. Se adicionó *haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales*.

8. El reconocimiento del *derecho al acceso a los medios de comunicación masiva* (fracción VI-B): “Adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena”. Se adicionó *en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena*.
9. El reconocimiento del *derecho al empleo* (fracción VII): “Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia en sus ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías, incluidos sus sistemas tradicionales de producción, para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”. Se adicionó *incluidos sus sistemas tradicionales de producción*.
10. El reconocimiento del *derecho a la consulta* (fracción X): “Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, en los términos de la fracción VIII-B del apartado A del presente artículo”. Se adicionó *por medio de sus instituciones representativas*.
11. El reconocimiento del derecho a la administración de su presupuesto (último párrafo): “La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer

las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan en los términos de las disposiciones jurídicas y presupuestarias aplicables”. Se adicionó *para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan en los términos de las disposiciones jurídicas*.

V. MODIFICACIONES AL APARTADO “C”: DERECHOS DE LOS PUEBLOS AFROMEXICANOS

1. El reconocimiento de los *derechos de los pueblos afromexicanos* (párrafo primero): “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de este artículo, a fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución, así como su libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Se adicionó *en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional*.
2. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de pueblos afromexicanos* (párrafo segundo): “Los pueblos y comunidades afromexicanas se integran por descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas por la fuerza, asentados en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, y que afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas”. Este párrafo es nuevo.
3. El reconocimiento de los pueblos afromexicanos como *sujetos de derecho público*: “Los pueblos y comunidades afromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público. Tienen además derecho a:

Fracción I: La protección de su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial, propiedad intelectual colectiva, en los términos que establezca la ley;

Fracción II: La promoción, reconocimiento y protección de sus conocimientos, aportes, contribuciones en la historia nacional, así como la diversidad cultural de la Nación, en las diversas modalidades y niveles del Sistema Educativo Nacional, y

Fracción III: Ser incluidos en los registros de producción de datos, información y estadística oficiales, en especial en los censos y encuestas que correspondan, para lo cual las instituciones competentes deben establecer los procedimientos, metodologías, criterios estadísticos y censales respecto de su identidad y autoadscripción.

Este párrafo y sus fracciones son nuevos.

VI. ADICIÓN DEL APARTADO “D”: DERECHOS DE LAS MUJERES, INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD INDÍGENA Y AFROMEXICANA

1. El reconocimiento de los *derechos de las mujeres indígenas y afromexicanas*: “Se reconoce y garantiza el derecho de las mujeres indígenas afromexicanas a participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; en la toma de decisiones de carácter público; en la promoción y respeto de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la propiedad y a la posesión de la tierra y demás derechos humanos”.
2. El reconocimiento de los *derechos de la infancia, adolescencia y juventud indígena y afromexicana*: “Se reconoce y garantiza el derecho de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afromexicana a una atención adecuada, en sus propias lenguas, para hacer efectivo el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, la capacitación para el trabajo, entre otros. Asimismo, se debe garantizar una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género, así como establecer políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales”.

395

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

VII. PÁRRAFOS FINALES: OBLIGACIONES DEL ESTADO

1. Establecimiento de la *obligación de eliminar el racismo*: “La Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Constitución, con el propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que son objeto”.
2. Establecimiento de la *obligación de reglamentar los derechos*: “La ley general debe establecer las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en esta Constitución”.
3. Establecimiento de la *obligación de reglamentar el derecho a la libre determinación*: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el marco constitucional que asegure el reconocimiento como sujetos de derecho público, con respeto irrestricto a los derechos humanos”.

VIII. CONCLUSIONES

1. Sobre el *reconocimiento de los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público*: este reconocimiento confirma el derecho a la libre determinación que tienen esos pueblos; sin embargo, se elimina el reconocimiento que ya tenían los pueblos indígenas como sujetos de interés público, lo cual sería perjudicial, porque ambos reconocimientos no se excluyen, sino que son complementarios, y debería incluirse también a los pueblos afromexicanos como sujetos de interés público.
2. Sobre el *derecho a la consulta*: se reconoce el principio de la consulta a través de sus representantes con elementos que deberían formar parte de la ley reglamentaria.

3. Sobre el *derecho al patrimonio cultural*: se reconoce la propiedad intelectual colectiva con elementos que ya constan en la ley correspondiente.
4. Sobre los *derechos*: la mayor parte de los párrafos y fracciones contienen adiciones que no alteran el sentido de los mismos, sino que los aclaran y amplían.
5. Sobre la *reglamentación de la reforma*:
 - A. La *Federación* se obliga reglamentar el apartado “A” sobre los derechos autonómicos de los pueblos indígenas; el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afromexicanos y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afromexicanas.
 - B. Las *entidades federativas* se obligan reglamentar el apartado “A” sobre los derechos autonómicos de los pueblos indígenas; el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afromexicanos, y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afromexicanas.
 - C. Los *municipios* se obligan a reglamentar el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afromexicanos, y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afromexicanas.