

PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONSTRUCCIÓN NORMATIVA.
CONSIDERACIONES A PARTIR DE LOS ACUERDOS
DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR

*Indigenous Peoples In Normative Construction.
Considerations From The Agreements Of San Andrés Larráinzar*

Armando Ramón MATA MIRANDA

*Para Gina y Báawe, por arroparme con profundo e
inmerecido amor.*

Sumario:

I. Nota introductoria II. Acuerdos de San Andrés Larráinzar: una agenda pendiente III. Pueblos indígenas frente a la democracia en México IV. La participación ciudadana dentro del Bloque de constitucionalidad V. Mecanismos de inclusión para la construcción normativa VI. Reflexión final VII. Fuentes

Resumen: *Han pasado más de 20 años de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En el transcurso de este tiempo, se han efectuado diversas reformas constitucionales para atender las exigencias de dichos acuerdos. Sin embargo, a pesar de las reformas, persiste la opacidad del Estado frente a la desigualdad, exclusión y marginación de los pueblos indígenas. Lo que significa que el Estado no ha cumplido con los compromisos que derivaron de la firma de estos acuerdos. Por tanto, no basta solo con reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución, se requiere, además, de un modelo constitucional y deliberativo, que permita la inclusión de los pueblos indígenas en la vida económica, política y social del país.*

Palabras clave: *pueblos indígenas, construcción normativa, derechos humanos, San Andrés Larráinzar.*

Abstract: *More than 20 years have passed since the signing of the San Andrés Larráinzar Agreements. In the course of this time, various constitutional reforms have been carried out to meet the demands of said Agreements. However, despite the reforms, the opacity of the State against the inequality, exclusion and marginalization of indigenous peoples persists. Which means, that the State has not fulfilled the commitments derived from the signing of these Agreements. Therefore, it is not enough just to recognize the rights of indigenous peoples in the Constitution. Furthermore, a constitutional and deliberative model is required that allows the inclusion of indigenous peoples in the economic, political and social life of the country.*

Key words: *indigenous peoples, normative construction, human rights, San Andrés Larráinzar.*

* Licenciado en Derecho por la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato y Maestro en Justicia Constitucional por la misma institución. Contacto: armatamiranda@gmail.com

I. Nota introductoria

Después de las elecciones presidenciales de junio del 2018, el presidente electo Andrés Manuel López Obrador mostró a la sociedad mexicana una agenda política denominada la Cuarta Transformación, donde presentó los proyectos de infraestructura del “Tren Maya” y el “Corredor Transístmico”. En este contexto, a principios del 2019 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (de ahora en adelante EZLN) sacudió a la opinión pública del país, ya que a través de redes sociales manifestó su inconformidad y rechazo a la agenda política del mandatario así como su oposición a la construcción del “Tren Maya” y el “Corredor Transístmico”. Asimismo, con el anuncio del presidente Andrés Manuel López Obrador de iniciar en el 2020 la construcción de estos megaproyectos, el EZLN salió de nueva cuenta a la luz pública ratificando su postura ante la eventual construcción de estos¹.

Pues bien, frente a estos acontecimientos salta a la vista un tema fundamental: la falta de inclusión de los pueblos indígenas en la vida económica, política y social del país. Condición que no ha cambiado sustancialmente desde la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. ¿Por qué no se han atendido las condiciones de pobreza y marginación de los pueblos indígenas? Convergen diversas razones, entre ellas, la falta de políticas públicas adecuadas, la falta de la implementación de mecanismos como la consulta previa, y en general, la omisión por parte del Estado. Por lo tanto, es un tema que merece atención, pues representa un reclamo legítimo por parte de los pueblos indígenas en términos sociales y constitucionales. Por consiguiente a través de un análisis normativo, histórico y de derecho comparado, durante el desarrollo del presente trabajo se pretende determinar qué mecanismos constitucionales podrían coadyuvar a reducir el estado de pobreza y marginación de los pueblos indígenas.

II. Acuerdos de San Andrés Larráinzar: una agenda pendiente

2.1. Reforma Constitucional del 14 de agosto del 2001

Históricamente se ha reconocido la lucha de los pueblos indígenas por mantener la integridad, autonomía y riqueza de su cultura. Pero es en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento y la inclusión toma una connotación distinta, pues es en este punto de la historia reciente de México que el Estado mira al sureste mexicano. No es parte del presente estudio profundizar la faceta histórica de estos acontecimientos, ni agotar el contenido de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar; sin embargo, no es baladí examinar algunos elementos de dichos acuerdos, toda vez que representan el punto de partida de este trabajo.

Así, después de algunos avatares políticos y sociales posteriores al surgimiento del EZLN, el 16 de febrero de 1996 se concretan los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, documento que recoge algunas exigencias por parte de los pueblos indígenas, que *grosso modo* integramos en los siguientes puntos: 1) El Estado mexicano debe reconocer los derechos de las comunidades indígenas en la Constitución; 2) Es necesario ampliar la protección de estos derechos por medio

¹ EZLN defenderá la tierra de proyectos de AMLO “hasta morir si es preciso”. *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/01/01/ezln-defendera-la-tierra-2018chasta-morir-si-es-preciso2018-de-proyectos-de-amlo-3586.html> (fecha de consulta 3 de enero de 2020).

del acceso pleno a la justicia; 3) El Estado debe garantizar la participación de los pueblos originarios en la vida económica, política y social del país².

En este contexto, previo a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el único instrumento que contemplaba los derechos de los pueblos indígenas era el Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En consecuencia, el planteamiento era el siguiente: México había ratificado el Convenio 169 de la OIT, y de conformidad con el artículo 133 de la Constitución, el Estado debía atender al contenido que en materia de derechos de los pueblos indígenas plasmaba este instrumento; es decir, el artículo 133 disponía que la Constitución mexicana era la norma jerárquicamente superior; ello, en relación con el artículo 2º de dicho Convenio³. Por tal motivo, el Estado tenía la obligación constitucional de asumir dicha tarea y, por tanto, adecuar su legislación para cumplir con los objetivos señalados en el instrumento previamente ratificado. Por lo que exigir la *constitucionalización* de los derechos indígenas no solo era una prerrogativa política, sino la concatenación de principios y obligaciones constitucionales asumidas por el Estado mexicano. De esta manera, el 14 de agosto de 2001 se concreta la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, modificando los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la norma.

Sin embargo, la reforma no cumplió con los objetivos planteados en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, por el contrario, desvirtuó el espíritu de estos⁴. Por ejemplo, de conformidad con el punto número 2 de las Propuestas conjuntas del gobierno federal y el EZLN, que señala: “Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía”⁵. Lo que se proponía era establecer una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado en un marco de autonomía, es decir, como sujetos de derechos. Autonomía, entendida como la libertad de decidir su forma de gobierno interno, su organización política, social, económica y cultural.

La pretensión, entonces, consistía en que este *pacto social* incluyente tuviera un reflejo en la Constitución como la base necesaria para establecer nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. No obstante, la reforma constitucional del 14 de agosto 2001, no garantizaba la libre determinación de los pueblos indígenas, es decir, el Estado no reconocía a los pueblos originarios como sujetos derechos. Ejemplo de esto, es cómo a partir de un modelo de desarrollo social basado en acciones asistencialistas el Estado limitaba el desarrollo sustentable, sostenible y autogestivo de los pueblos indígenas. Panorama que persiste aun en la actualidad. Por

² SÁMANO R., Miguel Ángel *et al.*, *Los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 107, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf> (fecha de consulta 5 de febrero de 2019).

³ El artículo 2º, dispone: “Los gobiernos deberán 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”. Convenio 169 de la OIT, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf> (fecha de consulta 7 de febrero de 2019).

⁴ Para contrastar los Acuerdos con la reforma de agosto del 2001 véase Moguel, Julio, “San Andrés Larráinzar: 20 años”, *El Cotidiano*, núm. 196, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2016, p. 175, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32544732007> (fecha de consulta 29 de abril 2020).

⁵ Propuestas conjuntas del Gobierno federal y el EZLN, http://comisiones.senado.gob.mx/b_COCOPA/docs/propuestasconjuntas.pdf (fecha de consulta 29 de abril 2020).

tal razón, es posible sostener cómo la reforma no cumplió con los objetivos planteados en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

2.2. ¿Derechos humanos y justicia social?

A partir de la reforma de junio del 2011, el Estado asumió la responsabilidad de abordar el tema de los pueblos indígenas desde otro enfoque: los derechos humanos. Sin embargo, en la actualidad, la relación entre la reforma y el sentido de justicia social para este grupo en situación de vulnerabilidad, no coincide en ningún plano.

Entonces, ¿el Estado mexicano ha cumplido con las obligaciones constitucionalmente adquiridas? Según parece, el Estado no ha cumplido con dichas obligaciones. Y esto es así, porque existe un claro contraste entre lo que señala la norma y la realidad de los pueblos indígenas. Por tal razón, es posible sostener, pensamos, que el Estado mexicano no ha cumplido con lo convenido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, o dicho de otro modo, se cumplió de manera parcial. Lo anterior, porque fue posible integrar una reforma constitucional en la materia, sin embargo, la reforma *per se* no ha sido suficiente para corregir el estado de pobreza y marginación de los pueblos originarios.

En este contexto, John Rawls señala que el objetivo primario de la justicia social gira en torno al modo “en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social”⁶. En el caso de México, y relacionando los principios previstos en las reformas de agosto de 2001 y junio de 2011, parece que se ha concretado esta distribución de derechos y deberes fundamentales, lo que en un primer plano cumple con los elementos generales del concepto. Sin embargo, acerca de las ventajas que pudieran surgir de la cooperación en el ámbito económico, político y social, la realidad es otra. Lo anterior, porque ha sido poco el desarrollo de las comunidades indígenas⁷. Por consiguiente, el estado de pobreza y marginación de los pueblos originarios no ha variado sustancialmente durante las últimas décadas. De manera que es posible sostener cómo las exigencias de los pueblos indígenas vertidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar no han sido atendidas, y consecuentemente, no podemos hablar de justicia social. Por tanto, el

⁶ RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, trad. María Dolores González, 10.ª ed., México, FCE, 2014, p. 20.

⁷ De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 (IEPDS) generado por el Coneval, sobre los indicadores de pobreza, que señala: 1) para el año 2008, de los 9.2 millones de la población indígena, 71.1 % del universo censado se encontraba en situación de pobreza; 2) para el año 2014, de los 9.6 millones de la población indígena, 73.2 % del universo censado se encontraba en situación de pobreza; 3) finalmente, para el año 2018, de los 9.5 millones de la población indígena, 69.5 % del universo censado se encontraba en situación de pobreza. Es decir, que del año 2008 al 2018, no hubo un decremento sustancial en el combate a la pobreza, sino que ha variado alrededor de 1.6 puntos porcentuales en un período de 10 años. En el caso de la marginación, nos referimos a las carencias en las condiciones sociales de la población indígena como resultado de la falta de acceso a la educación, seguridad social, servicios básicos, alimentación, entre otros. Para ello, sirven de apoyo los indicadores del período comprendido del 2008 al 2018: 1) para el año 2008, de los 9.2 millones de la población indígena, 37.7 % del universo censado se encontraba en rezago educativo, 84.3 % no tenía acceso a la seguridad social, 59.1 % no contaba con servicios básicos, por último el 37.9 % de la población indígena carecía de una alimentación básica; 2) En contraste con el año 2018, de los 9.5 millones de la población indígena, 31.1 % del universo censado se encontraba en rezago educativo, 78.2 % no tenía acceso a la seguridad social, 57.5 % no contaba con servicios básicos, finalmente el 31.5 % de la población carecía de una alimentación básica. En este sentido, la marginación, al igual que los índices de pobreza, se ha mantenido en una constante sobre esta variable durante la última década. En consecuencia, el desarrollo de los pueblos indígenas ha sido poco. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf (fecha de consulta 21 de febrero de 2019).

cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar es un deber que permanece vigente para el Estado mexicano.

III. Pueblos indígenas frente a la democracia en México

3.1. Tensión entre democracia y derechos humanos

En México existe una seria incompatibilidad entre el modelo político y el espíritu de los sistemas jurídicos indígenas. Por ello, es razonable cuestionar el régimen democrático actual. Porque este modelo político limita el ejercicio de los pueblos indígenas como sujetos de derechos; consecuentemente, es necesario reevaluar la democracia como se presenta en su forma actual.

En este contexto, una democracia sana se mide por los grados de protección y satisfacción de los derechos humanos en su dimensión material, en palabras de Jorge Carpizo “los derechos humanos, poseen fuerza expansiva; la democracia goza de esa misma característica, y naturalmente, porque no puede existir democracia donde no se respetan los derechos humanos, y estos solo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático”⁸. Efectivamente, un modelo democrático sano pugna por alcanzar un estatus óptimo en el goce y ejercicio de los derechos humanos, sin embargo, en México, la democracia en su forma actual dista mucho de alcanzar un grado de eficacia óptimo, pues se aleja de un modelo político incluyente y garante de derechos humanos.

Entonces, ¿cómo comprender la democracia a partir de la cosmovisión de los pueblos indígenas? La respuesta, pensamos, debe darse a partir de la pluralidad jurídica, de donde es posible entretejer los sistemas jurídicos indígenas y ordinarios, cuyo resultado en palabras de Rodolfo Stavenhagen: “pueda ser una nueva forma de convivencia política en el marco de una unidad política diferente”⁹. Así, por medio de este principio se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, es decir, como actores políticos de su desarrollo. De tal manera que “el reconocimiento de una ciudadanía multicultural y una participación igualitaria de los pueblos indígenas como colectividades diferentes puede ser logrado dentro del marco de las sociedades democráticas”¹⁰. Por consiguiente, ¿la democracia en México ha coadyuvado a reducir la brecha de desigualdad, pobreza y marginación de los pueblos indígenas? De acuerdo con un análisis histórico, con base en algunos indicadores estadísticos y basados fundamentalmente en los acontecimientos de las últimas décadas, ciertamente no. Un ejemplo atinente de ello, fue la falta de inclusión de las comunidades indígenas en el marco de los proyectos de infraestructura del “Tren Maya” y el “Corredor Transístmico”.

En este punto, es oportuno hacer una reflexión, ya que la omisión en la implementación de un mecanismo de observancia obligatoria resulta sensiblemente cuestionable, particularmente, hacia el ejecutivo federal. Y esto es así, porque no existen razones que justifiquen tal omisión; es decir, un esfuerzo institucional y argumentativo basado en criterios constitucionales que res-

⁸ CARPIZO, Jorge, “Tendencias actuales del Constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 23, 2009, p. 9, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/466/445> (fecha de consulta 6 de febrero de 2019).

⁹ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Núm. 3, 1995, p. 127, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/los-derechos-indigenas-algunos-problemas-conceptuales-o/> (fecha de consulta 28 de abril de 2020).

¹⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo, “Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 4, núm.7, 2002, p. 7, <https://www.redalyc.org/pdf/282/28240702.pdf> (fecha de consulta 30 de abril de 2020).

palden y justifiquen de manera razonable y suficiente una decisión de esta naturaleza que, por tanto, amerite eximir de su observancia dicha aplicación. Por consiguiente, una omisión bajo estas condiciones vulnera derechos humanos de los pueblos indígenas. Porque al no aplicarse un mecanismo de observancia obligatoria en el marco de los proyectos del “Tren Maya” y el “Corredor Transistmico”, se transgrede el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, implicando con ello la inobservancia de un derecho constitucionalmente previsto y aplicable al caso en concreto, incumpliendo así, con una obligación convencionalmente adquirida¹¹.

IV. La participación ciudadana dentro del Bloque de constitucionalidad

4.1. Consulta previa, libre e informada: aproximaciones y alcances

La figura de la consulta previa, libre e informada es un tema con abundante literatura dentro de los diferentes campos de las ciencias sociales. No es parte del presente trabajo profundizar en el tema, pero es oportuno evaluar sintéticamente cuáles son los alcances de esta herramienta.

Ahora bien, ¿en qué consiste la consulta previa, libre e informada? Para responder esta pregunta tomamos como punto de partida una reflexión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que señala: “Es un método de reconocimiento de los pueblos como autónomos y con libre determinación para darles la posibilidad de definir sus prioridades para desarrollarse. *Es el derecho de los pueblos indígenas de elaborar las normas*, buscando un acuerdo con ellos en los aspectos que los involucren”¹². Partiendo de esta base, es posible ubicar a esta figura como un método y como un derecho. Entonces, ¿cuáles son los alcances de la consulta previa, libre e informada? Este mecanismo encuentra su fuerza vinculante en el principio de supremacía constitucional. El cual, postula que la Constitución se ubica jerárquicamente por encima de todo el ordenamiento; dicho en otras palabras, la Constitución es la caja de resonancia del sistema jurídico mexicano. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales son de observancia estrictamente obligatoria para el Estado mexicano¹³.

Sin embargo, en este punto encontramos un obstáculo importante. Ya que en el ordenamiento jurídico mexicano, no existe un procedimiento diferenciado para la consulta previa, libre e informada. Por el contrario, su aplicación es de carácter general, esto es, sin distinción. Y esto

¹¹ México se encuentra sujeto a las obligaciones que derivan de la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asimismo, de las sentencias que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que representan una extensión de esta. Lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 1º en relación con el artículo 133 de la Constitución mexicana, así como en la jurisprudencia por contradicción de tesis 293/2011 emitida por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² SÁNCHEZ GAVITO, Isabel Robleda, “La consulta previa en México”, en Villalobos López, Juan Carlos y Gómez Patiño, Dilia Paola (coords.), *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 24. Énfasis nuestro.

¹³ El principio de supremacía constitucional vincula al Estado mexicano en cuanto a la consulta previa, libre e informada como método, y a su vez, como un derecho de estricta observancia. De tal manera que el poder vinculante radica en que el Estado debe acoplar las medidas legislativas necesarias para el ejercicio efectivo de esta herramienta. Lo anterior quedó manifestado en la jurisprudencia: Tesis P. /J., *Semanario del PJ*, SJF y su Gaceta Libro 5, Décima Época, Pleno, abril de 2014, t. I, pág. 96. Número 24985. Jurisprudencia. Texto: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. *Cfr. infra*, nota 33.

representa un punto de inflexión, toda vez que para hacer efectivo el ejercicio de este derecho se requiere de un marco normativo que proporcione los lineamientos necesarios para la aplicación de un procedimiento diferenciado¹⁴. De manera que, si este mecanismo no se encuentra regulado en la legislación mexicana, consecuentemente, no es posible llevarlo a la práctica. Por lo tanto la consulta previa, libre e informada resulta una herramienta *inefectiva*. Razón por la cual, interpretamos, el ejercicio de este derecho se encuentra limitado. Por consiguiente, para superar este obstáculo es necesario incorporar a la legislación un instrumento que cumpla con estos elementos, el cual, para un adecuado funcionamiento resulta fundamental que sea armonizado con base en estándares internacionales (*v.gr.* El caso Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador)¹⁵.

4.1.2. Pluralidad Jurídica como presupuesto de inclusión

El reconocimiento a la pluralidad de los sistemas jurídicos indígenas es un presupuesto fundamental para la conformación de un Estado pluricultural. En México, el artículo 2º de la Constitución reconoce, en cierto sentido, este pluralismo. Sin embargo, en la práctica no existe una correspondencia institucional. Por tal razón es oportuno evaluar cuál es el escenario en donde se ubica esta fórmula y los retos que enfrenta.

Ahora bien, ¿en qué consiste la pluralidad jurídica? Siguiendo a Raquel Yrigoyen, esta se presenta cuando:

las Constituciones introducen fórmulas de pluralismo jurídico que logran romper la identidad del Estado-derecho o el monismo jurídico, esto es, la idea de que solo es derecho el sistema de normas producido por los órganos soberanos del Estado [...] las Constituciones reconocen autoridades indígenas, sus propias normas y procedimientos o su derecho consuetudinario y funciones jurisdiccionales o de justicia¹⁶.

Dicho de otro modo, los textos reconocen la diversidad en las fuentes del derecho, pero además, bajo esta fórmula se pluraliza la concepción de derechos y la composición de los organismos públicos, así como las formas de ejercicio del poder político. Sin embargo, el Estado mexicano no reconoce aún las formas de organización política propias de las comunidades indígenas. Por el contrario, condiciona el ejercicio de sus derechos a las estructuras de participación política que les son ajenas, es decir, en situación de desigualdad estructural. Por tal razón, frente al modelo político actual queda excluida cualquier forma de participación ajena a la estructura prevaleciente.

Así las cosas, queda claro que mientras el Estado no tome medidas de acción positiva que promuevan el diseño de instancias que faciliten la participación política de los pueblos indígenas, los mecanismos como la consulta previa resultan, ciertamente, *inefectivos*. Por ello, es

¹⁴ El procedimiento diferenciado cumple con un objetivo: “Su función primordial es preservar la cultura de dichos pueblos frente a instituciones económicas, sociales, y culturas dominantes, pero a raíz del vínculo especial entre las culturas o naciones indígenas con su territorio, se proyecta asimismo como un instrumento de toma de decisión exclusivo de los pueblos indígenas respecto de sus tierras”. Cerqueira, Daniel, “Fundamento jurídico de la consulta previa, libre e informada”, en Quintana, Karla y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *Los derechos de los pueblos indígenas una visión desde el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, p. 70.

¹⁵ Véase *infra* apartado 4.1.3.

¹⁶ YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z., *Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012, p. 175, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3740/15.pdf> (fecha de consulta 26 de abril de 2019).

fundamental que estas instancias se conviertan en el vehículo esencial para la participación de los pueblos indígenas, para que su voz sea escuchada en un proceso de decisión, que generen: “La posibilidad de poner en cuestión, en los ordenamientos jurídicos vigentes, todas aquellas formas de dominación que no resisten el cuestionamiento de los oprimidos [...] opresiones que por momentos resultan difíciles de separar del estado de derecho mismo”¹⁷. Por consiguiente, solo a partir del reconocimiento de la desigualdad estructural que persiste en el sistema jurídico mexicano resulta posible mover los patrones de dominación que atraviesa el modelo democrático simplemente legal, como señala Charles Taylor “el reconocimiento igualitario es el modo pertinente de una sociedad democrática sana”¹⁸.

Sin embargo, para que esto sea posible es preciso garantizar la igualdad en la participación política. Por lo tanto, es necesario someter a revisión el alcance de la igualdad de la que habla el texto constitucional en cuanto a la participación de los pueblos indígenas, como señala Laura Clericó “revisión que sólo puede cobrar sentido a partir de la inclusión de las voces de los excluidos y no simplemente de una interpretación de sus intereses”¹⁹. Y esto requiere justamente mover la estructura del sistema jurídico mexicano, para que esta sea acoplada a la fórmula del pluralismo jurídico, no solo en lo formal, sino también en lo material, como señala Raquel Yrigoyen con “respeto al pluralismo jurídico bajo un techo constitucional”²⁰.

4.1.3. La participación ciudadana: condiciones de aplicación

La participación ciudadana constituye un medio de colaboración entre la sociedad y el Estado en cuanto a la esfera de lo público, cuyo objetivo es la búsqueda del bien común. De tal manera que, a la luz del bloque de constitucionalidad es necesario examinar cuales son estas condiciones de aplicación.

En este contexto, la Constitución prevé algunas figuras de participación ciudadana cuyo propósito es generar un diálogo entre los distintos sectores de la sociedad. En este sentido, los instrumentos de participación ciudadana deben satisfacer dos requisitos constitucionales: deberán ser democráticos y deliberativos. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, apartado A, párrafo segundo de la Constitución que establece: “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa”²¹. Es decir, la maquinaria institucional del Estado, a través de figuras de participación ciudadana deberá conformar de manera democrática y deliberativa un plan nacional de desarrollo. En relación con lo anterior, el artículo 2º, apartado B, que señala: “para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas [...], las cuales deberán ser *diseñadas y operadas conjuntamente* con ellos”²². Esto se traduce en que el Estado debe

¹⁷ CLÉRICO, Laura y Aldao, Martín, “La igualdad como redistribución y como reconocimiento: derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales: Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, año 9, N° 1, 2011, p. 184, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v9n1/arto6.pdf> (fecha de consulta 29 de abril 2020).

¹⁸ TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y “La política del reconocimiento”*, trad. Mónica Utrilla de Neira, 2.ª ed., México, FCE, 2009, p. 68.

¹⁹ CLÉRICO, Laura y Aldao, Martín, *op. cit.*

²⁰ YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z., *op. cit.*, p. 180.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf (fecha de consulta 31 marzo de 2019).

²² *Ibidem*, p. 3.

privilegiar la inclusión de los pueblos indígenas en el diseño y operación de políticas públicas para el desarrollo social de sus comunidades.

Por otra parte, la participación ciudadana como *principio* se construye, entre otros, con base en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²³, 3° del Protocolo Adicional a la Convención Americana, “Protocolo de San Salvador”²⁴ y 6° de la Carta Democrática Interamericana que concibe la figura de la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo, como un “derecho y una responsabilidad”²⁵. Por consiguiente, y de conformidad con el derecho de los tratados, este principio es vinculante para los Estados miembros del Pacto de San José.

Para robustecer lo anterior, sirve de apoyo la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*²⁶. En la cual, se determinó la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la violación del *derecho a la consulta previa* en perjuicio del pueblo indígena *Kichwa de Sarayakum*, por la omisión de una consulta previa hacia los pueblos indígenas, inobservando así lo dispuesto en los artículos 1.1, 2° y 21 de la Convención Americana. De ahí que la omisión en la implementación de la consulta previa, libre e informada hacia los pueblos originarios es una responsabilidad imputable al Estado infractor. Por consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó:

El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades²⁷.

En este punto, es importante resaltar cómo el Estado ecuatoriano, a través del entonces presidente de Ecuador, Rafael Correa Icaza, asumió la responsabilidad y obligaciones que derivaron de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y para dar atención a la misma, entre otros elementos de cumplimiento, cabe destacar la lectura del pronunciamiento oficial realizado a través de la entonces Ministra de Justicia Ledy Zúñiga²⁸; documento mediante el cual el Estado ecuatoriano ofrecía disculpas públicamente a la comunidad *Sarayaku* por las violaciones a los derechos humanos cometidas en su contra²⁹. Generando un precedente

²³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (fecha de consulta 7 de abril de 2019).

²⁴ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo De San Salvador”, <https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html> (fecha de consulta 8 de abril de 2019).

²⁵ Carta Democrática Interamericana, https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf (fecha de consulta 9 de abril de 2019).

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec245esp.pdf> (fecha de consulta 9 de abril de 2019).

²⁷ *Ibidem*, p. 100.

²⁸ Gobierno ecuatoriano ofreció disculpas públicas en Sarayaku (2 de octubre de 2014). *Diario El Comercio*, <https://www.elcomercio.com/video/sarayaku-disculpas-ledy-zuniga-cidh.html> (fecha de consulta 3 de abril de 2019).

²⁹ MELO CEVALLOS, Mario, *Sarayaku ante el sistema interamericano de derechos humanos: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente*, Bogotá, Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia, 2016, p. 49 y ss.

entre la correcta actividad del Estado y la importancia de establecer los mecanismos de participación ciudadana pertinentes.

La segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado a través de la tesis *PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO*³⁰ los requisitos indispensables para la implementación de la consulta previa hacia los pueblos indígenas. Desde nuestra perspectiva, este criterio establece, además, un estándar mínimo de validez para la implementación de este mecanismo. De ahí que dicho estándar agrupe una serie de requisitos que funcionan como *precondiciones lógicas* del acto de aplicación. Con *precondición lógica* nos referimos a que es una condición necesaria, es decir, una *condicio sine qua non*. Esto significa que los requisitos de aplicación son complementarios entre sí, ya que cumplen con una función en conjunto y no pueden entenderse de manera aislada. Por tanto, son estas condiciones o precondiciones las que determinan la validez del acto de aplicación.

En esta línea de pensamiento, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para el Estado mexicano, ya que constituyen una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que con base en estos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en dicho tratado. Lo que implica que los órganos jurisdicciones deben atender a los mismos armonizando la jurisprudencia interamericana con la nacional y, en el caso de no ser posible la armonización, deberá prevalecer el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos. Lo anterior, en términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis *JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA*³¹.

Por tal razón, la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* reviste el carácter de jurisprudencia y, por lo tanto, es de observancia obligatoria para el Estado mexicano. De ahí que dicha jurisprudencia no solo resulta vinculante, sino que además se convierte en un precedente de cumplimiento. Dicho de otro modo, esta sentencia ejemplifica un escenario de aplicación, ya que a través de esta se advierte cómo se construyen los puentes entre la correcta actividad del Estado y la importancia de establecer los mecanismos de participación ciudadana pertinentes.

En resumen, el bloque de constitucionalidad dispone como prerrogativa el ejercicio efectivo de este derecho³². Es decir, el derecho a la *participación ciudadana*. Lo que implica, precisamen-

³⁰ Tesis 2a. XXIX/2016, *Semanario del PJ, SJF y su Gaceta*, Libro 31, Décima Época, Segunda Sala, junio de 2016, t. II, p. 1212. Número 2011956. Tesis Aislada. Texto: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.

³¹ Tesis P. /J. 21/2014, *Semanario del PJ, SJF y su Gaceta*, Libro 5, Décima Época, Pleno, abril de 2014, t. I, p. 204. Número 2006225. Jurisprudencia. Texto: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

³² En líneas generales, podemos entender el concepto de *bloque de constitucionalidad* de la siguiente manera: “La adopción de la categoría bloque de constitucionalidad más que crear una situación jurídica o generar nuevas implicaciones en el derecho constitucional, se propone ofrecer una explicación respecto de una realidad normativa en la que es el propio texto de la Constitución el que hace remisión a otras normas, tales como los tratados internacionales. Esta categoría/concepto reconoce que la propia remisión que hace el texto constitucional a ciertas normas, implica que éstas adquieran un alcance y un valor constitucional, para los efectos que la propia Constitución determina, generándose de esta manera una integración sistemática de las normas específicas de la Constitución con aquéllas a las que el propio texto constitucional remite”. Rodríguez Manzo, Gabriela *et al.*,

te, la obligación de los Estados miembros de implementar dichos mecanismos e integrar a su marco normativo los procedimientos institucionales que permitan el ejercicio de estos. Es por lo anterior que llegamos a las siguientes conclusiones: 1) Se reconoce el carácter vinculante de los principios, normas y jurisprudencias que derivan del bloque de constitucionalidad; 2) El Estado es responsable sobre la adecuada implementación de los mecanismos de participación ciudadana, particularmente, de la consulta previa, libre e informada hacia los pueblos indígenas; 3) Los mecanismos de participación ciudadana permiten un genuino diálogo entre los diversos actores políticos y sociales, el cual, favorece un esquema de inclusión para las comunidades indígenas en la vida económica, política y social del país.

V. Mecanismos de inclusión para la construcción normativa

5.1. Hacia una dialéctica entre los pueblos indígenas y los derechos humanos

En la actualidad la relación entre los pueblos indígenas y los derechos humanos permanece solo en términos normativos. Esto, porque las reformas no han tenido un impacto profundo en la vida de los pueblos indígenas. De manera que, no basta solo con tener un marco constitucional en la materia, se requiere, además, de un *genuino dialogo*.

En este sentido, Elías Días sostiene que “los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de Derecho. Este, el Estado de Derecho, es la institucionalización jurídica de la democracia”³³. Dicho de otro modo, los derechos humanos son, necesariamente, los cimientos de un Estado de derecho, de tal manera que, el ejercicio de la democracia debe estar en función de estos. Por tal razón y de conformidad con el bloque de constitucionalidad resulta fundamental establecer una relación causa-efecto entre lo que dispone la norma y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Dicho de otra forma, generar una dialéctica entre la norma y la realidad en la que opera la misma, cuya pretensión sea justamente el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos.

Ahora bien, ¿cómo implementar una dialéctica entre lo que señala la norma y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas? Existen diversos mecanismos constitucionales, entre los cuales, la deliberación es una figura que permite atender de manera adecuada la problemática que existe alrededor de los pueblos indígenas. Además, como señala Raquel Yrigoyen con “respeto al pluralismo jurídico bajo un techo constitucional”³⁴. Por otra parte, ninguna norma *per se* constituye una solución al problema en cuestión y, por lo tanto, resulta fundamental que el Estado se ciña al mandato constitucional. Esto es, un Estado en donde impere la norma constitucional, cuyo mandato exige, justamente, el goce efectivo de los derechos humanos. Como

Bloque de constitucionalidad en México, México, Reforma DH, 2013, p. 20. En este sentido, resulta necesario hacer una distinción teórica-conceptual, ya que en el presente trabajo se hace referencia al concepto de bloque de constitucionalidad desde un enfoque prescriptivo, para ello, sirve de apoyo el trabajo de Cesar Astudillo, quien sostiene: “En este sentido, desde una acepción prescriptiva, el bloque de constitucionalidad representa la unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros”. Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, p. 121, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/9.pdf> (fecha de consulta 22 de febrero de 2019).

³³ DÍAZ GARCÍA, Elías, *Estado de Derecho y Democracia*, Madrid, Taurus, 1998, p. 203.

³⁴ YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z., *op. cit.*, p. 180.

señala Josep Aguiló “no es lo mismo tener una constitución que vivir en una constitución”³⁵. Y para *vivir* bajo un modelo constitucional, es imperativo respetar en integridad el mandato constitucional.

Entonces, ¿cómo implementar mecanismos para la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de construcción normativa? Se requiere de un modelo constitucional y deliberativo. Y para ello, es pertinente ajustar algunos engranes dentro de la ingeniería constitucional, entre los cuales, se proponen *prima facie* los siguientes: a) La deliberación deberá elevarse a rango constitucional como la base política del Estado; b) Los temas de derechos humanos serán prioritarios en la agenda legislativa; c) El plan nacional de desarrollo deberá ser aprobado atendiendo a los principios de justificación, inclusión y razonabilidad como presupuestos de constitucionalidad. Bajo esta tesis, un modelo constitucional y deliberativo reconoce la construcción de procesos normativos a partir de un *genuino dialogo*. Es decir, una relación causa-efecto entre lo que dispone la norma y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Por consiguiente, el desarrollo de los pueblos originarios ya no dependería del consentimiento de intereses políticos y gobiernos coyunturales.

5.2. La deliberación: una propuesta para la inclusión

La figura de la deliberación ha sido acotada por algunos académicos como una herramienta de participación ciudadana en estricto sentido. Esta es una interpretación válida, sin embargo, no es la única. Otro posible argumento es que la deliberación precisa, además, un cambio del modelo político actual. En otras palabras, una reinterpretación de esta figura propone a partir de la inclusión y la pluralidad, las bases de un modelo democrático constitucional y deliberativo.

Ahora bien, ¿en qué consiste la deliberación? En palabras de Jaime Cárdenas Gracia: “Una concepción deliberativa y participativa de la democracia es una concepción dialógica basada en la comunicación intersubjetiva entre los ciudadanos. Es, por lo mismo, una visión que pretende ser incluyente y que además basa la toma de decisiones en la argumentación y en la publicidad de procedimientos y resultados”³⁶. Esto significa que un proceso de construcción normativa sea un proceso argumentativo, mediante el cual, de manera rigurosa, crítica y razonada, se discuta el contenido de la norma; cuyo resultado se dé, justamente, respetando los principios y directrices constitucionales³⁷. Es decir, bajo las condiciones de razonabilidad y respeto a los derechos humanos. De esta manera, los procesos de construcción normativa bajo un modelo constitucional y deliberativo predisponen las condiciones de prioridad, es decir, la metodología.

En esta línea argumentativa, la *deliberación* como mecanismo de inclusión cuenta con dos cualidades en su aplicación: la razonabilidad y la racionalidad. Tratándose del primer elemento

³⁵ AGUILÓ, Josep, “Tener una Constitución, darse una Constitución y vivir en una Constitución”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 28 abril, México, 2008, p. 79.

³⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El Modelo Participativo y Deliberativo”, *Cuestiones Constitucionales*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 56, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5708/7475> (fecha de consulta 13 de febrero de 2019).

³⁷ En relación con los postulados sobre la razonabilidad como base fundamental de la argumentación, se tomó como referencia la obra de Robert, Alexy, “La Institucionalización de la Razón”, *Persona y Derecho* vol. 43, Depósito Académico Digital, Universidad de Navarra, 2000, p. 219, <http://hdl.handle.net/10171/14155> (fecha de consulta 19 de marzo de 2019). Cfr. Robert, Alexy, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *Doxa. N. 05*. ISSN, Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante, 1988, <http://hdl.handle.net/10045/10871> (fecha de consulta 22 de marzo de 2019).

se estima que es razonable cuando se ciñe a los objetivos y principios que persigue el ordenamiento constitucional, es decir, una relación de coherencia entre la construcción de la norma y la pertinencia de esta en el mundo. En cuanto al elemento de racionalidad, se considera así cuando la deliberación es consistente en relación con el conjunto de normas del ordenamiento; en otras palabras, la compatibilidad con las normas que lo conforman³⁸. Consecuentemente, el constituyente permanente mediante un proceso deliberativo de construcción normativa justifica la incorporación de la norma al mundo, es decir, al sistema jurídico. De tal forma que:

la justificación de normas no puede hacerse apelando a unos principios accesibles por vía de intuición. Esos principios materiales no existen como lo evidencia el pluralismo de los grupos sociales contemporáneos. Quedan descartados autoritarismos, y la pregunta acerca de qué es lo moralmente correcto podrá determinarse solo mediante un diálogo entre todos los afectados por la norma en cuestión. El diálogo al que se hace referencia no es de cualquier clase, sino que debe someterse a determinadas reglas en su condición de 'discurso práctico', y en él se debe brindar tutela también al elenco de derechos ciudadanos³⁹.

Ante este panorama, la deliberación como proceso de construcción normativa está dirigido a reforzar las protecciones constitucionales sobre los derechos humanos, no solo de las mayorías, sino además, de las minorías. Es decir, ante la acometida del modelo democrático simplemente legal, donde se impone la regla de la mayoría, esta figura, mediante la criba de razones propone una aproximación al criterio de corrección. Por ejemplo, en el caso de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por tanto, resulta fundamental reconstruir el concepto de democracia a partir de un enfoque epistémico y deliberativo. Para esto, sirve de referencia la visión de Pérez Zafrilla, quien sostiene:

decir que la democracia posee un carácter epistémico hace referencia a la idea de que los ciudadanos puedan depositar una cierta confianza en el proceso democrático de toma de decisiones y pensar que el resultado al que se llega mediante el mismo no sólo es justo, sino que además es el correcto, el mejor. Los autores de la democracia deliberativa parten de la intuición de que las opiniones deliberativas aproximan más al criterio de corrección que las no deliberativas⁴⁰.

Resumiendo, hablar de democracia deliberativa no implica que todos se reúnan a deliberar en una plaza pública. Se refiere más bien a una descentralización política del poder, de una distribución del poder político. Por consiguiente, lo que se propone es la transición de un modelo democrático simplemente legal hacia un modelo constitucional y deliberativo. En otras pala-

³⁸ Para complementar los elementos de coherencia y consistencia descritos en este apartado, sirve de apoyo una reflexión de Manuel Atienza, quien sostiene: "La coherencia normativa es un mecanismo de justificación, porque presupone la idea de que el derecho es una empresa racional; porque está de acuerdo con la noción de universalidad —en cuanto componente de la racionalidad en la vida práctica— al permitir considerar a las normas no aisladamente, sino como conjuntos dotados de sentido"; siguiendo al autor: "Una decisión satisface el requisito de consistencia cuando se basa en premisas normativas que no entran en contradicción con normas válidamente establecidas". Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2017, pp. 117, 119.

³⁹ CAMPOS ZAMORA, FRANCISCO, "Menos Habermas y más Realpolitik ¿Qué tan eficaces son los procesos participativos en la toma de decisiones?", en Marie-Christine Fuchs (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 24, Colombia, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 28.

⁴⁰ PÉREZ ZAFRILLA, Pedro de Jesús, "Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública", *Revista De Filosofía Madrid*, 2009, p. 157.

bras, un cambio en el ejercicio de la democracia, cuya variable es, precisamente, la inclusión de los pueblos indígenas en la construcción normativa, y por ende, en la distribución del poder político. Por todo lo anterior, es posible sostener cómo a través de un modelo constitucional y deliberativo, el Estado puede articular una estrategia para afrontar de manera adecuada la problemática que existe alrededor de los pueblos indígenas. Consecuentemente, hemos de concluir que la construcción de procesos normativos a través de mecanismos constitucionales como la deliberación es una propuesta viable para contrarrestar el estado de pobreza y marginación de los pueblos indígenas en México.

5.3. Mecanismos constitucionales de inclusión en Bolivia y Ecuador

En este apartado analizaremos brevemente algunos mecanismos previstos en las constituciones de Bolivia y Ecuador. Lo anterior, con el propósito de evaluar cuál ha sido el impacto de estos instrumentos en el desarrollo social de los pueblos originarios en dichos países.

5.3.1. Bolivia

La Constitución boliviana define la figura de la deliberación⁴¹ como un instrumento para la construcción de procesos normativos. Proceso que se desarrolla con base en los principios que se encuentran, entre otros, en el artículo 1° del propio texto, que señala: “La participación ciudadana se justifica y fundamenta en el interés colectivo, en la búsqueda del bien común y en la filosofía del Vivir Bien (suma qamaña), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida nueva), ivi marei (tierra sin mal) y qhqpaj ñan (camino o vida noble)”⁴². La Constitución boliviana coloca a estos principios como los cimientos fundamentales de la deliberación. De manera que, los debates que se realizan alrededor de los proyectos de ley o de reforma no podrán transgredir estos principios constitucionales. En consecuencia, como indica Mata “la deliberación se desarrolla de forma adecuada y con estricto apego al marco constitucional”⁴³.

Ahora bien, ¿este modelo de construcción del poder ciudadano ha contribuido a disminuir los índices de pobreza y marginación? Precisamente, durante la última década los mecanismos como la deliberación han contribuido a disminuir de manera considerable las condiciones de pobreza y marginación de los pueblos indígenas en Bolivia⁴⁴. Cuyo resultado es la consecuencia de un proyecto de nación incluyente, tanto en la construcción normativa, como en la planifi-

⁴¹ Reglamento de Participación Ciudadana y Deliberación de la Cámara de Senadores del Estado de Bolivia, en su artículo 1°, define la figura de la deliberación de la siguiente manera: “Los mecanismos de participación ciudadana y regulados por este reglamento funcionarán en base al diálogo y debate orientados a la elaboración colectiva de argumentos, opiniones y demandas para la toma de decisiones en el marco del interés público y el buen vivir”. Reglamento de participación ciudadana y deliberación pública de la Cámara de Diputados, Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, <https://web.senado.gob.bo/senado/marco-normativo> (fecha de consulta 15 de abril de 2019).

⁴² Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, <https://web.senado.gob.bo/senado/marco-normativo> (fecha de consulta 15 de abril de 2019).

⁴³ MATA MIRANDA, Armando Ramón, “Pertinencia de un cambio en el sistema político: una consecuencia del paradigma constitucional actual”, en Olguín Torres, Antonio (coord.), *Derecho Constitucional Local*, México, Universidad de Guanajuato y Biblioteca Central de la Ciudad de México, 2019, pp. 144-146.

⁴⁴ De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, la pobreza extrema en Bolivia disminuyó 21 puntos porcentuales: “Entre 2005 y 2015, la pobreza en el Estado Plurinacional de Bolivia bajó de 59,6% a 38,6%; en el mismo período, la pobreza extrema en el país también disminuyó de 36,7% a 16,8%, asimismo, los indicadores de pobreza extrema dan cuenta que en el área rural se registró una disminución de 32,3 puntos porcentuales y en el área urbana de 11,2 puntos porcentuales, entre 2005 y 2015”. Instituto Nacional de Estadística, del Estado

cación de políticas públicas. Esto no implica que simple y llanamente se hayan erradicado las brechas de desigualdad social, por el contrario, aún queda trabajo por hacer. Sin embargo, este modelo constitucional y deliberativo permite un enfoque distinto por parte del Estado hacia las comunidades indígenas. Esto es, una perspectiva de inclusión en el ámbito económico, político y social. Lo que implica un cambio en las condiciones de pobreza y marginación de los pueblos originarios en Bolivia.

5.3.2. Ecuador

En el caso de Ecuador a partir de la constitucionalización del *buen vivir* se integran figuras de participación ciudadana y mecanismos constitucionales como la deliberación, mismos que cumplen con una función principal: el control del poder político. Así, el artículo 1° párrafo segundo del texto ecuatoriano, establece: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las normas de participación directa previstas en la Constitución”⁴⁵. Asimismo, el artículo 95 del propio texto, dispone:

Las y los ciudadanos de forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y el control popular de las instituciones del Estado y de la Sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación ciudadana se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública,⁴⁶ respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación ciudadana en todos los asuntos de interés público en Ecuador constituye un derecho, mismo que se ejerce a través de los mecanismos de democracia participativa, directa y comunitaria⁴⁷. En este sentido, los mecanismos constitucionales como la deliberación han coadyuvado al desarrollo económico, político y social del país, reduciendo en gran medida los índices de pobreza y marginación⁴⁸. Asimismo, a través de figuras de participación ciudadana se han conformado redes y comités para la integración de cabildos populares, observatorios

Plurinacional de Bolivia (INE), <https://www.ine.gob.bo/index.php/notas-de-prensa-y-monitoreo/item/429-pobreza-en-bolivia-disminuyo-en-21-puntos-porcentuales> (fecha de consulta 18 de febrero de 2019).

⁴⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf> (fecha de consulta 8 de mayo de 2019).

⁴⁶ El artículo 4° define la deliberación pública de la siguiente manera: “Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana”. Ley Orgánica de Participación ciudadana del Estado de Ecuador, https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf (fecha de consulta 8 de mayo de 2019).

⁴⁷ La democracia participativa en palabras de Álvaro Echeverri puede entenderse de la siguiente manera: “es un modelo político que facilita a los ciudadanos ejercer influencia directa en las decisiones públicas a través de mecanismos como el referendo, el plebiscito, la iniciativa normativa popular, la revocatoria de los mandatos, entre otros”. Echeverri Uruburo, Álvaro, *Política y constitucionalismo en Sur América*, Colombia, Ibáñez, 2015, p. 267.

⁴⁸ De acuerdo con algunas estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos, hubo un decremento en los índices de pobreza: “Para el año 2014, la incidencia de la indigencia o extrema pobreza de consumo es de 5,7%, es decir, se redujo en 7 puntos porcentuales del 2006 al 2014, lo que equivale a una variación porcentual de 55,8%. En relación a la incidencia de la pobreza de consumo, en el 2014 es de 25,8%, es decir, experimentó una reducción de 12,5 puntos porcentuales, lo que equivale a una disminución porcentual de 32,6%”. Instituto Nacional de Estadística y Censos, República de Ecuador (INEC), p. 37, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Pobreza%20por%20Consumo-2015/2.%2020150410%20ECVMetodologia.pdf> (fecha de consulta 8 de mayo de 2019).

ciudadanos, consultas hacia los pueblos indígenas, entre otros⁴⁹. Lo que representa un trabajo de inclusión por parte de la sociedad ecuatoriana, esto, con base en la diversidad de sus componentes sociales.

En resumen, el desarrollo de políticas públicas es responsabilidad del Estado, pero en menor grado, es corresponsabilidad de los ciudadanos encauzar el trabajo de las instituciones. De manera que no debe entenderse la función del Estado en cuanto a la esfera de lo público a través de un enfoque estrictamente vertical, por el contrario, se propone un trabajo coordinado entre la sociedad y el Estado. De ahí que las figuras de participación ciudadana y los mecanismos constitucionales como la deliberación respondan adecuadamente a esta función de colaboración entre la sociedad y el Estado.

VI. Reflexión final

Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el Estado no ha logrado paliar las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades indígenas. Para llegar a esta conclusión recurrimos a un análisis histórico, concretamente, sobre los acontecimientos de las últimas décadas; asimismo, con base en algunos indicadores estadísticos generados por Coneval fue posible concluir cómo el Estado mexicano no ha atendido de manera adecuada esta problemática. Por otra parte, fue posible determinar cómo la falta de inclusión de los pueblos indígenas en la vida económica, política y social del país es una de las principales causas de esta condición. Un ejemplo de esto fue la omisión por parte del gobierno federal en la implementación de una consulta previa, libre e informada hacia los pueblos indígenas, en el marco de los proyectos de infraestructura del “Tren Maya” y el “Corredor Transístmico”.

Ante estas circunstancias, la transición de un modelo democrático simplemente legal hacia un modelo constitucional y deliberativo se infiere como una propuesta razonable. Para llegar a esta conclusión, con base en un análisis normativo del bloque de constitucionalidad, fue posible determinar cómo los mecanismos de participación ciudadana y figuras como la deliberación resultan fundamentales para impulsar la actividad del Estado, sujetando dicho trabajo a los principios y directrices constitucionales. Esto no implica que la situación de pobreza y marginación de las comunidades indígenas cambie radicalmente. Sin embargo, es el presupuesto de una democracia incluyente lo que representa, justamente, un cambio en favor de las comunidades indígenas del país. Para sostener esta tesis, a través del derecho comparado sobre algunos mecanismos constitucionales previstos en Bolivia y Ecuador, así como de algunos indicadores estadísticos generados en dichos países, fue posible determinar cómo estos instrumentos contribuyen a reducir el estado de pobreza y marginación, así como al desarrollo social de los pueblos indígenas.

Finalmente, como señala Josep Aguiló “no es lo mismo tener una constitución que vivir en una constitución”⁵⁰. Pero, además, se requiere *vivir* en una democracia, donde se genere, a partir del pluralismo jurídico, un *genuino dialogo*. Y en consecuencia, se desarrolle la correspondencia institucional que contribuya a la construcción de un modelo democrático constitucional y deliberativo. Lo anterior, porque la democracia a través de esta luz reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, es decir, no solo como destinatarios de la norma, sino además, como actores políticos de su desarrollo. Por esta razón, transitar de un modelo democrático simplemente legal hacia un modelo constitucional y deliberativo implica, justamente, un cambio en

⁴⁹ MATA MIRANDA, Armando Ramón, *op. cit.*, pp.146-148.

⁵⁰ AGUILÓ, Josep, *op. cit.*

la concepción tradicional del Estado legal, pues se constituye como un Estado constitucional de derecho en sentido fuerte; es decir, donde impera la norma constitucional sobre cualquier coyuntura política. Por todo lo anterior, hemos de concluir que la participación de los pueblos indígenas en los procesos de construcción normativa es una propuesta razonable para atender las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades indígenas en México.

VII. Fuentes

Bibliográficas y Hemerográficas

ASTUDILLO, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/9.pdf>

AGUILÓ, Josep, “Tener una Constitución, darse una Constitución y vivir en una Constitución”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 28 abril, México, 2008.

ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2017.

CARPIZO, Jorge, “Tendencias actuales del Constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 23, 2009, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/466/445>

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El Modelo Participativo y Deliberativo”, *Cuestiones Constitucionales*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5708/7476>

CAMPOS ZAMORA, Francisco, “Menos Habermas y más Realpolitik ¿Qué tan eficaces son los procesos participativos en la toma de decisiones?”, en Marie-Christine Fuchs (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 24, Colombia, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf

DÍAZ GARCÍA, Elías, *Estado de Derecho y Democracia*, Madrid, Taurus, 1998.

ECHVERRI URUBURO, Álvaro, *Política y constitucionalismo en Sur América*, Colombia, Ibáñez, 2015.

EZLN defenderá la tierra de proyectos de AMLO “hasta morir si es preciso” (1 de enero de 2020), *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/01/01/ezln-defendera-la-tierra-201chasta-morir-si-es-preciso201d-de-proyectos-de-amlo-3586.html>

CERQUEIRA, Daniel, “Fundamento jurídico de la consulta previa, libre e informada”, en Quintana, Karla y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *Los derechos de los pueblos indígenas una*

visión desde el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.

CLÉRICO, Laura y Aldao, Martín, “La igualdad como redistribución y como reconocimiento: derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales: Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, año 9, N° 1, 2011, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v9n1/arto6.pdf>

Gobierno ecuatoriano ofreció disculpas públicas en Sarayaku (2 de octubre de 2014), *Diario El Comercio*, <https://www.elcomercio.com/video/sarayaku-disculpas-ledy-zuniga-cidh.html>

Instituto Nacional de Estadística, del Estado Plurinacional de Bolivia, <https://www.ine.gov.bo/index.php/notas-de-prensa-y-monitoreo/item/429-pobreza-en-bolivia-disminuyo-en-21-puntos-porcentuales>

Instituto Nacional de Estadística y Censos, Republica de Ecuador, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Pobreza%20por%20Consumo-2015/2.%20150410%20ECVMetodologia.pdf>

MATA MIRANDA, Armando Ramón, “Pertinencia de un cambio en el sistema político: una consecuencia del paradigma constitucional actual”, en Olguín Torres, Antonio (coord.), *Derecho Constitucional Local*, México, Universidad de Guanajuato y Biblioteca Central de la Ciudad de México, 2019.

MELO CEVALLOS, Mario, *Sarayaku ante el sistema interamericano de derechos humanos: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente*, Bogotá, Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, De justicia, 2016.

MOGUEL, Julio, “San Andrés Larráinzar: 20 años”, *El Cotidiano*, núm. 196, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2016, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32544732007>

PÉREZ ZAFRILLA, Pedro de Jesús, “Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública”, *Revista De Filosofía Madrid*, 2009.

Propuestas conjuntas del gobierno federal y el EZLN, http://comisiones.senado.gob.mx/b_COPACOPA/docs/propuestasconjuntas.pdf

RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, trad. María Dolores González, 10.ª ed., México, FCE, 2014.

RODRÍGUEZ MANZO, Gabriela et al., *Bloque de constitucionalidad en México*, México, Reforma DH, 2013.

ROBERT, Alexy, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *Doxa. N. 05 ISSN*, Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante, 1988, <http://hdl.handle.net/10045/10871>

_____, “La Institucionalización de la Razón”, *Persona y Derecho*, vol. 43, Depósito Académico Digital, Universidad de Navarra, 2000, <http://hdl.handle.net/10171/14155>

SÁNCHEZ GAVITO, Isabel Robleda, “La consulta previa en México”, en Villalobos López, Juan Carlos y Gómez Patiño, Dilia Paola (coords.), *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016.

SÁMANO R., Miguel Ángel *et al.*, *Los acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos Americanos*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf>

STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Núm. 3, 1992, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/los-derechos-indigenas--algunos-problemas-conceptuales-o/>

_____, “Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 4, núm.7, 2002, <https://www.re-dalyc.org/pdf/282/28240702.pdf>

TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y “La política del reconocimiento”*, trad. Mónica Utrilla de Neira, 2.ª ed., México, FCE, 2009.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z., *Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3740/15.pdf>

Legislación nacional e internacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Carta Democrática Interamericana.

Convenio Núm. 169 de la OIT.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo De San Salvador”.

Constitución Política de la Republica de Ecuador.

Ley Orgánica De Participación Ciudadana Del Estado De Ecuador.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

Reglamento de Participación Ciudadana y Deliberación de la Cámara de Senadores del Estado de Bolivia.

Tesis y jurisprudencia

Tesis P. /J., *Semanario del PJ, SJF y su Gaceta* Libro 5, Décima Época, Pleno, abril de 2014, t. I, p. 96. Número 24985. Jurisprudencia. Texto: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

Tesis 2a. XXIX/2016, *Semanario del PJ, SJF y su Gaceta* Libro 31, Décima Época, Segunda Sala, junio de 2016, t. II, p. 1212. Número 2011956. Tesis Aislada. Texto: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.

Tesis P. /J. 21/2014, *Semanario del PJ, SJF y su Gaceta* Libro 5, Décima Época, Pleno, abril de 2014, t. I, p. 204. Número 2006225. Jurisprudencia. Texto: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kichwa de Sarayaku* Vs. Ecuador.