

La otra reforma indígena. El nuevo régimen constitucional de autogobierno indígena de Michoacán

The Other Indigenous Reform. Michoacán's New Constitutional System of Indigenous Self-Government

Orlando Aragón Andrade

 <https://orcid.org/0009-0009-1126-4750>

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Correo electrónico: orlando_aragon@enesmorelia.unam.mx

Recepción: 29 de julio de 2025

Aceptación: 27 de noviembre de 2025

Publicación: 19 de marzo de 2026

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.175.20391>

Resumen: Esta contribución estudia la reforma a dieciséis artículos constitucionales en materia de autogobierno indígena en Michoacán, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* en diciembre de 2024. A partir de una perspectiva etnográfica posicionada y comprometida, fundada en el acompañamiento legal desde el Colectivo Emancipaciones a más de dos docenas de comunidades indígenas de los cuatro pueblos originarios de Michoacán, estudio los antecedentes políticos y legales inmediatos que le dieron contenido, el contexto de su formulación y promoción, así como sus principales aportes para las luchas de los pueblos y comunidades de Michoacán y para el constitucionalismo mexicano. Sostengo que se trata de una reforma constitucional que no sólo avanzó en el reconocimiento de los derechos a los pueblos y comunidades indígenas, sino que transformó el régimen constitucional del municipio en Michoacán, y, con él, la base del Estado mismo. La principal limitación de esta contribución es al mismo tiempo su potencia, su carácter posicionado desde la perspectiva de los actores subalternos que impulsaron estos cambios legales y políticos.

Palabras clave: reforma indígena; autogobierno; administración directa del presupuesto; gobierno municipal; seguridad comunal.

Abstract: This contribution studies the reform to sixteen constitutional articles on Indigenous self-government in Michoacán, published in the *Official Gazette of the State of Michoacán* in December 2024. From a positioned and committed ethnographic perspective, grounded in the legal accompaniment provided by the Emancipations Collective to more than two dozen Indigenous communities of the four original peoples of Michoacán, I study the immediate

political and legal antecedents that gave it content, the context of its formulation and promotion, as well as its main contributions to the struggles of the peoples and communities of Michoacán and to Mexican constitutionalism. I argue that this is a constitutional reform that not only advanced the recognition of the rights of Indigenous peoples and communities but also transformed the constitutional regime of the municipality in Michoacán and with it the foundation of the State itself. The main limitation of this contribution is, at the same time, its power, its positioned character from the perspective of the subaltern actors who promoted these legal and political changes.

Keywords: indigenous reform; self-government; direct budget management; municipal government; communal security.

I. Introducción

Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes vuelven a la agenda política nacional después de varios años de ausencia. En efecto, después de la controvertida reforma al artículo 2o. en 2001 la discusión nacional de las demandas políticas de los pueblos y comunidades en México perdió fuerza en el espectro constitucional (Gómez Rivera, 2013). No obstante, la publicación de la reforma al artículo 2o. constitucional el pasado 30 de septiembre de 2024, la formulación de una propuesta de ley general de derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, el presupuesto directo a las comunidades indígenas impulsado por la administración de la actual presidenta de México y la elección de Hugo Aguilar como ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han conseguido que nuevamente se hable a nivel nacional de demandas y derechos que habían quedado en el olvido.

Esta nueva coyuntura nacional, sin embargo, ha sido precedida y promovida por otros procesos subnacionales que construyeron nuevas demandas y lograron que avanzara el reconocimiento de los derechos colectivos para los pueblos y comunidades en condiciones adversas. La experiencia que más destaca en los últimos años es la que se ha venido desarrollando en los últimos catorce años en Michoacán.

Como parte de una serie de procesos comunales e intercomunales, el pasado 5 de diciembre de 2024 el Congreso del Estado de Michoacán aprobó por unanimidad la más grande reforma constitucional en materia de derechos indígenas realizada hasta hoy dentro del Estado mexicano. Esta reforma

modificó dieciséis preceptos constitucionales de la carta magna de Michoacán, que no sólo consolidaron un emergente régimen jurídico de autogobierno indígena en Michoacán, sino que transformaron significativamente el funcionamiento del gobierno municipal y sirvieron de referencia para algunas de las políticas que actualmente promueve el gobierno federal.

Esta reforma coincidió prácticamente con la conmemoración del bicentenario de la promulgación de la primera Constitución del Estado de Michoacán, sancionada en julio de 1825. Las disposiciones que esta carta magna estableció en su artículo 104 significaron una suerte de “contra-revolución” del proceso político y jurídico que el historiador italiano Antonio Annino (1995) denominó “la revolución territorial de los pueblos”.

En efecto, en el periodo que tuvo vigencia la Constitución liberal de Cádiz, decenas de pueblos y comunidades indígenas de Michoacán usaron la norma constitucional para constituirse como sedes de ayuntamientos, y alcanzaron o mantuvieron importantes aspectos de autonomía, sobre todo en las dimensiones de la impartición de justicia y la administración del gobierno. No obstante, con la promulgación de la carta magna de 1825, los requisitos para alcanzar esta categoría fueron modificados, entre otras cosas, para impedir que las comunidades indígenas tuvieran acceso y control de este espacio de gobierno (Cortés Máximo, 2012).

De tal suerte que la promulgación de la primera Constitución del Estado de Michoacán implicó una transformación radical de la geografía política del gobierno local en Michoacán. De los más de noventa y siete ayuntamientos en funciones bajo la Constitución de Cádiz, sobrevivieron sesenta y siete con las nuevas normas del Estado independiente (Cortés Máximo, 2012). Este cambio condenó a muchas comunidades a vivir bajo el sometimiento político, jurídico y económico de poblaciones amestizadas que controlaron el gobierno municipal desde entonces. Hoy en día, incluso, existen muchos municipios de Michoacán que nunca han sido gobernados por personas que no sean oriundas de las cabeceras municipales.

Con el inicio del siglo XXI, esta realidad política y jurídica, instituida desde la fundación de Michoacán como estado soberano, comenzó a resquebrajarse por las luchas y demandas de diferentes comunidades y organizaciones indígenas que, con los años, derivaron en la formación y expansión a todas las geografías indígenas de Michoacán (purépecha, mazahua, otomí

y nahua) de un régimen legal de autogobierno indígena y administración directa de presupuesto público por parte de las comunidades indígenas.

Al día de hoy, más de cuarenta comunidades indígenas, antes sujetas a cabeceras municipales mestizas, ejercen este régimen jurídico de autogobierno y han transformado la geografía política del gobierno municipal en Michoacán. Aunque, jurídicamente hablando, este proceso comenzó hace más de catorce años, carecía de certeza constitucional hasta el 17 de diciembre de 2024, fecha en que se publicó la reforma constitucional en cuestión en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*.

Mapa 1. Comunidades que ejercen el autogobierno indígena y administran directamente el presupuesto público



FUENTE: INEGI (2023).

El objetivo de esta contribución consiste en estudiar esta otra reforma constitucional desde una perspectiva etnográfica posicionada y comprometida con las luchas que comunidades y organizaciones emprendieron para alcanzar estos cambios políticos y legales en Michoacán. Avanzo sobre mi objetivo desde el acompañamiento político y legal que he venido realizado,

como parte del Colectivo Emancipaciones (CE)¹ a lo largo de los últimos quince años, a más de veinticinco comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas de Michoacán, especialmente a aquellas comunidades que han pertenecido al Frente por la Autonomía de Concejos y Comunidades Indígenas (FACCI). Estas comunidades y organización han sido los principales promotores de los hitos que dotaron de contenido a la reforma constitucional en estudio.

Parto del entendido de que en un proceso de reforma constitucional — como el que me propongo estudiar — convergen distintos actores, con diferentes capitales, intereses y propósitos, aunque no pretendo dar cuenta de todos ellos. Busco, en cambio, aprovechar el carácter comprometido, íntimo, multilocal y anfíbio que abre al etnógrafo del derecho el quehacer de abogado de las comunidades en rebeldía, para destacar el papel central que grupos subalternos (como los pueblos, las comunidades y sus aliados) juegan en estos procesos de cambio y transformación constitucional. Asimismo, busco sumar a los esfuerzos que apuntan hacia la descolonización de los análisis del derecho (Rajagopal, 2005; Merino y Valencia, 2018; Santos, 2023) y de la antropología, que a menudo invisibilizan o niegan el papel que desempeñan los pueblos y comunidades, por considerarlos incapaces debido a un supuesto rezago intelectual, o bien, a cierto tipo de esencialismo cultural.

Propongo al lector la siguiente ruta de estudio. Primero haré un breve ejercicio genealógico para establecer los principales antecedentes jurídicos de la reforma del 5 de diciembre de 2024. Posteriormente, me detendré a analizar el contexto político y jurídico en el que se promovió y aprobó la reforma constitucional. En un tercer momento estudiaré los principales puntos de la reforma constitucional. Cerraré esta contribución con algunas reflexiones finales y respuestas a las críticas que algunos actores han hecho a la reforma.

¹ El Colectivo Emancipaciones es una agrupación de abogados, antropólogos y otros profesionistas, casi todos académicos de distintas instituciones universitarias, que bajo la figura informal de “colectivo” nos agrupamos en 2011 para acompañar la lucha político-jurídica de la comunidad purépecha de Cherán K’eri. Desde entonces, hemos realizado el acompañamiento jurídico y político de casi tres decenas de comunidades pertenecientes a los cuatro pueblos originarios de Michoacán, así como a comunidades, pueblos y barrios de Morelos, Chiapas y Ciudad de México.

II. A contracorriente. Los antecedentes jurídicos del nuevo régimen constitucional de autogobierno indígena en Michoacán

Como señalé brevemente, las raíces históricas de las luchas y demandas de las comunidades indígenas de Michoacán, que ayudan a entender la lucha por el autogobierno indígena y la reforma constitucional del pasado 5 de diciembre, pueden rastrearse siglos atrás, incluso en etapas previas a la formación del estado independiente. Sin embargo, va a ser en los primeros años del siglo XXI en donde se pueden encontrar sus antecedentes inmediatos.

Para propósitos didácticos, podemos dividir en dos grandes etapas los momentos, experiencias e hitos más determinantes de la reforma indígena de Michoacán. Cada una de estas dos etapas, a su vez, pueden dividirse en subetapas. No obstante, es importante advertir que no deben entenderse, ni etapas ni subetapas, como superaciones de unas sobre otras, puesto que en realidad en casi todos los casos estas se traslapan entre sí.

La primera etapa del proceso de constitucionalización del autogobierno indígena en Michoacán es la *protojurídica*, o de construcción de una o varias demandas. Esta se compone, a su vez, de tres subetapas claramente distinguibles. La primera se caracteriza por la lucha de algunas comunidades y organizaciones purépechas en la última década del siglo XX y la primera del XXI por la remunicipalización en Michoacán. Esta movilización tuvo como propósito que varias comunidades alcanzaran el estatus de sede del gobierno municipal, y con esta calidad administrativa tener acceso a los beneficios que las reformas al régimen municipal, iniciadas en la década de los ochenta, les proveían. Desafortunadamente, los resultados que se obtuvieron fueron negativos y ninguna comunidad logró su cometido.

La segunda subetapa estuvo marcada por las victorias de las comunidades purépechas de Nurio y Quinceo, municipio de Paracho, en 2005, en su exigencia de que su gobierno municipal les transfiriera presupuesto público para que fueran ellas las que lo administraran y ejecutaran. Si bien estas experiencias no lograron trascender a otras comunidades y municipios, sí lograron influir fuertemente en el imaginario político de diversas comunidades y organizaciones, al grado de ser la base para una nueva demanda: la del presupuesto directo.

La tercera subetapa encuentra su referente en las iniciativas comunales para hacer frente al impacto de la actividad de los grupos del crimen organizado en las regiones purépechas, así como en los fenómenos relacionados con el Operativo Conjunto “Michoacán Seguro”, en 2007. Este es el momento, entre las dos primeras décadas del nuevo siglo, en el que comenzaron a rearticularse en algunos casos, y a surgir en otros, los rondines y rondas comunales, la *kuaricha* y otros cuerpos de seguridad comunal que acompañaron las primeras luchas comunales, las cuales derivaron en el reconocimiento judicial del derecho al autogobierno indígena y a la administración directa del presupuesto en Michoacán.

La segunda gran etapa del proceso de constitucionalización del autogobierno indígena en Michoacán es una que podríamos calificar como *jurídica*, en la que las demandas de las comunidades consiguen penetrar el derecho estatal y “habitar” los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Es en esta segunda etapa en la que el acompañamiento político y jurídico del CE a las comunidades y organizaciones indígenas es central, debido a nuestra participación como abogados en prácticamente todos los hitos legales.

Esta segunda etapa, que denominé como “la revolución de los derechos indígenas en Michoacán” (Aragón Andrade, 2023), cuenta también con tres subetapas. La primera es la judicial, cuando las demandas políticas y sociales lograron el reconocimiento de derechos propiamente dichos en la arena de los tribunales. Está definida por los triunfos judiciales de las comunidades purépechas de Cherán K’eri y Pichátaro en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y en la SCJN.

El primer triunfo fue el que conseguimos con la comunidad de Cherán, el 2 de noviembre de 2011, en el juicio SUP-JDC-9167/2011. Esta victoria judicial derivó tres años después en la jurisprudencia 19/2014, que estableció, por primera vez en la historia del Estado mexicano, los elementos que constituyen el derecho al autogobierno indígena en México. El segundo triunfo fue el conseguido por la comunidad de Cherán frente al gobierno de Michoacán y al Congreso del Estado en el juicio de controversia judicial 22/2012, en el Pleno de la SCJN. En ese litigio logramos que la SCJN reconociera la forma de gobierno comunal y municipal de Cherán, en igualdad de condiciones que un ayuntamiento o concejo municipal, en tanto figuras

establecidas en el régimen constitucional del gobierno municipal. El tercer gran triunfo judicial fue la victoria que alcanzamos en 2016 con la comunidad de Pichátaro, municipio de Tingambato, en la Sala Superior del TEPJF, con el juicio SUP-JDC-1865/2015. Este litigio y su sentencia sentaron las bases para que el TEPJF ampliara el entendimiento de derechos al autogobierno indígena e incluyera como una de sus dimensiones a la administración directa del presupuesto, tal como quedó establecido en la emisión de los criterios jurisprudenciales LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016.

La segunda subetapa tuvo lugar cuando estos reconocimientos judiciales lograron penetrar la legislación del estado de Michoacán. Los principales puntos de referencia de esta subetapa son los siguientes: 1) la armonización del texto constitucional de Michoacán en 2011 con los derechos garantizados en el artículo 2o. de la Constitución federal; 2) el reconocimiento de las elecciones por usos y costumbres en el artículo 330 del Código Electoral de Michoacán en 2014; 3) la regulación del derecho a la consulta previa libre e informada en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana de Michoacán en 2015 y en el Reglamento de Consulta del Instituto Electoral de Michoacán en 2017; 4) el reconocimiento y el procedimiento administrativo abreviado para lograr acceder y ejercer el derecho al autogobierno indígena y a la administración directa del presupuesto público en la nueva Ley Orgánica Municipal de Michoacán (LOMM) de 2021; 5) el reconocimiento de la seguridad comunal y sus cuerpos, en la fracción III del artículo 104 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán, en julio de 2022, y el Reglamento de dicho artículo en octubre de 2023, y 6) la reforma al artículo 330 del Código Electoral de Michoacán, aprobada en junio de 2023, donde se fortaleció y amplió el reconocimiento de los derechos al autogobierno indígena contemplados en la LOMM.

La tercera subetapa es la del *lawfare*, caracterizada por la contraofensiva judicial promovida por legisladores, partidos políticos y gobiernos municipales ante los triunfos legales que las comunidades y sus aliados comenzaron a acumular. Desde que las comunidades comenzaron a abrir una puerta para acceder al ejercicio de sus derechos en el TEPJF, algunos gobiernos municipales contraatacaron al recurrir a otros procedimientos judiciales y a otros tribunales. Fue el caso de los primeros juicios de controversia constitucional promovidos ante la SCJN en contra de las resoluciones del TEPJF entre 2017

y 2019. Mediante estos juicios, los ayuntamientos conseguían que se suspendieran durante dos o más años las ejecuciones de las resoluciones que les ordenaban entregar el presupuesto a las comunidades, mientras la SCJN resolvía en definitiva el litigio. Aunque generalmente los ayuntamientos terminaban perdiendo los juicios, conseguían durante casi todo un periodo de gobierno municipal (tres años) conservar el control de los recursos, así como desgastar y dividir a las comunidades en sus pretensiones.

El caso más burdo de esta táctica fue el utilizado por el ayuntamiento de Quiroga en contra de la comunidad purépecha de Santa Fe de la Laguna en 2017, con el juicio de controversia constitucional 237/17, que, finalmente, se resolvió en 2018. Utilizó la misma estrategia con el juicio 142/2019, interpuesto en 2019 y resuelto hasta 2021. Este uso de la SCJN le permitió al ayuntamiento de Quiroga retrasar la entrega del presupuesto público a la comunidad de Santa Fe por casi cuatro años.

Cuando las comunidades consiguieron que se reconociera el autogobierno, y la administración directa del presupuesto en la LOMM, se produjo una nueva oleada de controversias constitucionales promovidas por gobiernos municipales de todos los partidos políticos existentes en Michoacán, los cuales buscaron su invalidación y anulación. En algunos casos tuvieron éxito, como en el de los ayuntamientos de Tangamandapio y Nahuatzen, gobernados por MORENA y Partido Verde, respectivamente, mediante los juicios 56/2021 y 61/2021. Sólo que las resoluciones surtieron efectos únicamente para las partes. En otros municipios los gobiernos no tuvieron éxito, como en el caso del ayuntamiento de Chilchota, gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), mediante el juicio 210/22, que finalmente fue sobreseído. Posteriormente, otros dos ayuntamientos, Zitácuaro y Erongaricuaru, gobernados en ese entonces por el PRI y MORENA, promovieron juicios, registrados con los números 17/22 y 165/22, en contra de la LOMM, que hasta la fecha no se han resuelto.

Este uso de la SCJN por parte de los ayuntamientos derivó en que las comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas agrupadas en el FACCI presentaran en 2022, con el acompañamiento legal del CE y la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, un procedimiento de petición en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con número P-1828-

22 —que aún está pendiente de resolverse—, por la omisión del Estado mexicano para responder los requerimientos a dicha institución.

A pesar de que procesalmente las comunidades indígenas estaban impedidas de participar en estos litigios, por tratarse de juicios entre órdenes de gobierno (carácter no reconocido en nuestro país a las comunidades indígenas), en todos los casos nos las arreglamos para intervenir de manera directa e indirecta. De hecho, gracias a una acción política realizada por la comunidad mazahua de Crescencio Morales y el FACCI-CE, en el juicio de controversia 17/2022, el pleno de la SCJN discutirá por primera vez los alcances del derecho al autogobierno indígena, específicamente el de la administración directa del presupuesto.

III. El contexto de la reforma constitucional en Michoacán

Entre la expansión del autogobierno a las diferentes regiones indígenas de Michoacán, los avances legislativos y los litigios en la SCJN, se llegó a la antesala de la reforma constitucional de diciembre de 2024. Esta situación expresa lo que en estos procesos de lucha y rebeldía indígena en Michoacán ha sido una constante: el Estado y la legalidad se nos presentan como un espacio internamente contencioso, dinámico, heterogéneo y asimétrico, en donde múltiples actores se disputan el poder con diferentes recursos, propósitos e ideologías. Justamente estas características son las que nos hacen considerarlos como espacios susceptibles de disputa por las comunidades y pueblos, y no simplemente como un mero reflejo de los intereses de los grupos en el poder.

No obstante, para combatir en estos espacios también se requiere conocimiento y no simplemente voluntad. Rodolfo Stavenhagen (1992) recordaba, hace varias décadas, que una de las tareas para la descolonización de las ciencias sociales consistía en estudiar los espacios de poder para conseguir intervenir con efectividad en ellos en favor de los pueblos oprimidos. Además de la lucha social, política y jurídica de las comunidades y organizaciones en oposición al Estado y su derecho, los triunfos y avances antes descritos son producto también del desarrollo de un conocimiento sobre estos espacios de poder, que ha permitido apuntalar procesos de rebeldía, así como poten-

ciar la capacidad de diálogo, convencimiento y persuasión de comunidades movilizadas y de sus aliados en diferentes arenas institucionales.

Por tal motivo, resulta necesario advertir que detrás de todos los grandes hitos y victorias legales de la etapa jurídica del proceso de constitucionalización del autogobierno indígena en Michoacán hay mucho conocimiento sobre espacios de poder y de construcción del derecho estatal. No se trata de casualidad o voluntad; es necesario saber cómo, cuándo, dónde y con quién intervenir en esos espacios. Por ejemplo, en lo que denominé “la subetapa de la judicialización”, el trabajo de *lobby* con los magistrados del TE-PJF fue determinante para el desarrollo de una jurisprudencia tan garantista de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas como la que se llegó a construir en esta jurisdicción.

De la misma manera, estos conocimientos han resultado determinantes para abrir puertas, buscar aliados, y para persuadir legisladores a través de discursos aceptados e inteligibles para conseguir modificar leyes. Si bien esta tarea comenzó desde 2011, y de una u otra forma se lograron reformar algunas leyes, fue a partir de 2021 cuando este trabajo se aceleró. Durante esta última etapa de quehacer legislativo el papel de Alfredo Ramírez Bedolla ha sido determinante, primero como legislador y después como gobernador de Michoacán.

Ahora bien, en un breve periodo de tiempo en el que se han sobrepuesto las tres subetapas del periodo jurídico se puede advertir una constante composición y recomposición de los actores e instituciones estatales en torno a las demandas y derechos de las comunidades y los pueblos indígenas. De tal manera que, si tuvimos años en los que los magistrados de los tribunales electorales se convirtieron en los principales aliados de las comunidades y desafiaron el orden legal defendido por presidentes municipales, legisladores y gobernadores, en los últimos años los aliados y los antagonistas han cambiado. Ya no es el campo judicial en donde se producen los avances en los derechos. De hecho, en los últimos tiempos es patente una regresión. Las coyunturas políticas modifican las posiciones de los actores estatales, pero la heterogeneidad, la disputa y el dinamismo dentro del Estado se mantiene.

El escenario que enfrentamos en el primer semestre de 2024, la antesala a la reforma constitucional, fue complejo debido a la inminente resolución de dos de los juicios de controversia constitucional, el 17/2022 y el 165/2021,

en el Pleno de la SCJN, que quedaban pendientes de resolverse y cuyos proyectos de sentencia planteaban invalidar los artículos que reconocían el derecho al autogobierno y a la administración directa del presupuesto en la LOMM, supuestamente por falta de consulta previa, libre e informada.

Gracias a la intervención política y mediática de la comunidad mazahua de Crescencio Morales, de las comunidades integrantes del FACCI y del trabajo de *lobby* con la ministra Lenia Batres se logró que el 22 de abril de 2024 se desechara por mayoría de votos —de seis contra cinco— dicho proyecto de sentencia.² En la misma sesión se mandató la elaboración de un nuevo proyecto para estudiar el fondo del litigio; esto es, si las disposiciones de la LOMM que reconocían el autogobierno y la administración directa del presupuesto por parte de las comunidades indígenas eran o no constitucionales.

La nueva discusión se debía producir, aproximadamente y con base en nuestra experiencia con otros juicios de este tipo, en el lapso de un año. Por lo que se tenía bastante conciencia de que en ese lapso de tiempo se debían conseguir las mejores condiciones normativas y políticas para cuando se llegara ese momento; sobre todo, teniendo en cuenta los limitados precedentes que la SCJN había emitido en el pasado en lo relativo al derecho a la autonomía.

Fue en este momento cuando el planteamiento de conseguir una reforma constitucional en Michoacán cobró mayor importancia para el FACCI-CE y otras comunidades involucradas en los litigios contra los ayuntamientos. No obstante, nuestra pretensión conllevaba un gran reto tanto político como procedimental. Este desafío implicaba de entrada contar con una mayoría calificada, y no simple, en el Congreso del estado. No obstante, ningún partido o gobierno de Michoacán había conseguido tal mayoría en el siglo XXI; situación que hacía tremendamente difícil lograr hacer reformas constitucionales. Esta dificultad crecía si se trataba de una reforma en derechos de los pueblos indígenas, debido a que todos los intentos que hasta ese momento se habían realizado durante el siglo XXI por los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), “aliados” de los movimientos indígenas, habían fracasado estrepitosamente. La única reforma indígena que se logró con-

² La ponencia de la ministra Lenia Batres produjo un video documental donde se da cuenta de este proceso. <https://www.youtube.com/watch?v=HtdVTBHPwsA&t=669s>

cretar fue la ordenada por el TEPJF en 2011, y no fue antecedida por ningún tipo de consulta. En este contexto, y no en uno abstracto e ideal, era donde se presentaba la necesidad de lograr una reformat al texto constitucional.

Afortunadamente para nuestra pretensión y necesidad, el equilibrio de fuerzas de los partidos políticos en el Congreso de Michoacán se alteró en la elección de junio de 2024, cuando, junto con la elección presidencial en la que resultó ganadora Claudia Sheinbaum, el partido político MORENA arrasó en casi todas las entidades federativas y en casi todos los puestos de elección popular, incluyendo los congresos locales. De tal manera que en Michoacán, como en otras entidades federativas, el partido oficialista alcanzó esa mayoría calificada con la suma de sus partidos aliados. Esta situación abriría la posibilidad material de lograr el reconocimiento constitucional, siempre y cuando se lograra el apoyo del gobernador y la coalición gobernante.

Al siguiente mes de la elección se comenzó un trabajo interno en el FAC-CI-CE para realizar, como con ha ocurrido con otras leyes (Aragón Andrade, 2022, 2024), una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos indígena en Michoacán. Por el camino recorrido, tanto en juicios como en la formulación y promoción de reformas a las otras leyes, teníamos a esa altura mucha claridad de los principales elementos que debía contener una reforma que elevara a rango constitucional todo el trabajo que se venía realizando desde hace varios años. Dos fueron las premisas que orientaron nuestro trabajo interno: 1) elevar a nivel constitucional los derechos que se habían obtenido en sentencias, jurisprudencia, leyes secundarias, convenios y programas de gobierno a la Constitución; 2) realizar un ejercicio trasversal de armonización del texto constitucional con otros preceptos, disposiciones y facultades de otros órdenes de gobierno que pudieran entrar en colisión con los derechos de los pueblos indígenas. Esta segunda línea nos pareció especialmente importante, por las lecciones que los juicios de controversia constitucional nos habían dejado, especialmente entre las aparentes antinomias de los artículos 2o. y 115 de la Constitución federal.

Fue así que se realizaron varias reuniones entre julio y agosto de 2024 en diferentes comunidades en las que se consensó el contenido de la reforma, se trazó una ruta política para buscar su aprobación y se fijó una fecha para presentarla e impulsarla. Este trabajo tomó mayor urgencia cuando el gobernador de Michoacán anunció los primeros días de septiembre una serie

de reformas constitucionales que realizaría al aprovechar su mayoría calificada en el Congreso. Este paquete de reformas, que denominó “El Plan Morelos”, incluiría temas relativos a la reforma al Poder Judicial, a los programas sociales, a los derechos al medio ambiente, a la reforma a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, a los derechos de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y a los derechos de los pueblos indígenas.³ Nuestro propósito político se centró entonces en construir y posicionar una propuesta que fijara los mínimos sobre los cuales se discutirían el resto de las iniciativas que se presentaran sobre el tema.

Con este propósito presentamos, el 12 y 13 de septiembre de 2024, en dos escritos, nuestra propuesta de reforma y urgíamos al Congreso de Michoacán a aprobarla. Junto con la propuesta de reforma constitucional presentamos dos iniciativas más, una dirigida hacia la LOMM y otra hacia la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán. Estas iniciativas buscaban ampliar derechos y colmar lagunas que dichos ordenamientos presentaban según las necesidades de las comunidades del FACCI. No obstante, tuvimos que cambiar nuestro plan original, debido a que tan sólo unos días después se aprobó la reforma al artículo 2o. de la Constitución federal, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre.

Este hecho, si bien fortaleció aún más la posibilidad de una reforma constitucional, debido a que ahora contábamos con el argumento de que la Constitución de Michoacán debía de armonizarse al nuevo texto de la carta magna federal, también nos hizo replantearnos si era conveniente impulsar tres reformas diferentes o concertarnos únicamente en posicionar nuestra propuesta de reforma constitucional, para evitar que la armonización quedara en un ejercicio de copia y pega del texto federal.

A diferencia de la reforma federal, la propuesta presentada por las comunidades que integraban el FACCI-CE no se concentraba en un solo artículo, el segundo, sino en doce preceptos constitucionales a reformar: los artículos 3o., 13, 36, 104, 112, 113, 114, 117, 123, 124, 133 y 136. La propuesta fue realizada y firmada por las autoridades de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, Santa Fe de la Laguna, Arantepacua, La Can-

³ <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Presenta-Bedolla-en-Michoacan-nueve-reformas-constitucionales-del-Plan-Morelos-20240902-0088.html>

tera, San Ángel Zurumucapio, Angahuan, Jesús Díaz Tzirio, Janitzio y Carapan; la comunidad otomí de Carpiteros; la comunidad nahua de El Coire, y fue acompañada por el CE. Entre sus elementos más importantes destacan los siguientes:

- Se planteaba ratificar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas existentes en la Constitución y se introducía una cláusula restrictiva referente a que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas no pueden ser invocados para ser usados en su contra.
- Pretendía elevar a rango constitucional los derechos de autonomía y autogobierno indígena y sus múltiples dimensiones, entre ellas la administración directa del presupuesto.
- Proponía reconocer a la Asamblea General como máxima autoridad interna de las comunidades.
- Buscaba reconocer a las faenas como una institución y una práctica fundamental para las comunidades indígenas.
- Reconocía en el texto constitucional a los concejos comunales, a los concejos de autogobierno y a la coordinación comunal como autoridades de las comunidades indígenas.
- Se ratificaba el principio de paridad de género en la integración de los gobiernos comunales desde una perspectiva intercultural.
- Se reconocía a la seguridad como un derecho humano de todos, pero también la seguridad comunal como forma propia de las comunidades indígenas.
- Buscaba transversalizar la responsabilidad a los funcionarios públicos para atender y dar seguimiento a las peticiones de las comunidades indígenas. En caso de no hacerlo serían consideradas como faltas graves;
- Reformaba ampliamente el régimen constitucional del gobierno municipal para armonizarlo a los derechos de autogobierno indígena de los pueblos y comunidades.
- Proponía que se respetaran los mecanismos propios de fiscalización de las comunidades indígenas y se crearía un modelo específico de fiscalización que fuera culturalmente adecuado y tomara en cuenta las realidades económicas de las comunidades indígenas.

Con el propósito de posicionar políticamente nuestra iniciativa, y lograr presionar al gobierno y al Congreso, decidimos difundir nuestra propuesta y buscar el apoyo de otras comunidades. Para alcanzar nuestro objetivo, aprovechamos la cercanía que teníamos los integrantes del CE con algunas comunidades que, si bien no formaban parte del FACCI, habían trabajado con el CE en el pasado. De esta manera, se realizó un foro en la comunidad mazahua de Crescencio Morales, municipio de Zitácuaro, en donde presentamos, explicamos y debatimos nuestra propuesta. Dicho evento fue organizado y convocado por los concejos de autogobierno de Crescencio Morales, Donaciano Ojeda y San Cristóbal, y concurrieron las autoridades agrarias y civiles de las comunidades mazahuas y otomís de Crescencio Morales, Donaciano Ojeda, San Cristóbal, Rincón de Soto, Aputzio de Juárez, Manzanillos, San Bartolo Cuitareo, Zirahuato de los Bernal, San Felipe de los Alzati, Enandio, Francisco Serrato, San Francisco Curungueo y San Miguel Curahuango. Al terminar el diálogo, decidieron respaldar y sumarse a nuestra propuesta. No obstante, dicho respaldo no fue llano, sumaron observaciones, agregados y comentarios que posteriormente hicieron llegar al Congreso de Michoacán.⁴

Esta serie de hechos contribuyó a que otras comunidades, principalmente purépechas, se involucraran en el proceso desatado por el FACCI-CE. De tal suerte que otras comunidades purépechas, como San Francisco Peribán, San Isidro, Tupátaro, Pamatácuaro, Santiago Azajo, Tarecuato, Ahuirán, Quinceo, Pomacuaran, Pichátaro, Tanaco y Comachuen, así como las comunidades pertenecientes a la organización conocida como Consejo Supremo Indígena de Michoacán (CSIM) (San Benito Palermo, Sevina, Jarácuaro, San Matías el Grande, la Tecuena, Sicuicho, Nuevo Zirosto, San Pedro Ocumicho, Tomendan, Zacán, Uranden y El Calvario) realizaron sus propias contribuciones y comentarios.⁵

⁴ “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en materia de Derechos Indígenas y Afromexicanos, presentada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado”. <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-026-XLI-D-bis-21-11-2024.pdf?tp=1>

⁵ *Idem.*

Finalmente, estas propuestas y comentarios fueron retomados e integrados en la iniciativa de reforma constitucional que presentó ante el Congreso del Estado el gobernador de Michoacán, el 21 de noviembre de 2024. Esta iniciativa tuvo como preámbulo un evento en el palacio de gobierno, al que asistieron casi todas las autoridades de las comunidades referidas, representantes de diferentes organizaciones indígenas, legisladores, el director general del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y otras figuras públicas.⁶

La iniciativa presentada por el gobernador finalmente planteó la modificación de quince artículos constitucionales, a saber, el 3o., 13, 15, 36, 62, 104, 112, 113, 114, 117, 123, 124, 133, 134 y 164. La base de esta iniciativa fue la propuesta del FACCI-CE, con algunos agregados importantes. El 5 de diciembre de 2024 el Congreso del Estado de Michoacán aprobó por unanimidad la iniciativa de reforma, lo que significó la culminación de toda una etapa de lucha jurídica de las comunidades de Michoacán que lograban elevar a rango constitucional una nueva revolución territorial, con varios elementos adicionales que la hacen un ejercicio hasta ahora único en México.

IV. El nuevo régimen constitucional de autogobierno indígena en Michoacán

Corresponde ahora detenernos a estudiar los principales aspectos de esta reforma constitucional. Debo advertir que, debido a la extensión de este trabajo, sólo me concentraré en algunos de los aspectos que considero más importantes de la reforma, esto es, 1) el régimen constitucional del autogobierno indígena en Michoacán; 2) el nuevo orden plurimunicipal de Michoacán; 3) el cuarto orden de gobierno y la administración directa del presupuesto; y, finalmente, 4) la seguridad comunal y sus cuerpos, tales como las *kuarichas* y guardias comunales.

⁶ “Firma y presentación de la Iniciativa de la Reforma Constitucional en Materia Indígena de Michoacán”. <https://www.youtube.com/watch?v=DBN9QkiKp5M>

1. *El régimen constitucional del autogobierno indígena en Michoacán*

Uno de los puntos centrales de la reforma fue el reconocimiento constitucional del derecho al autogobierno indígena en los términos legales que establecieron las luchas de comunidades como Chéran y Pichátaro en el TEPJF, y posteriormente en leyes secundarias como la LOMM y el Código Electoral de Michoacán. De tal manera que el nuevo texto de la fracción I del artículo 3o. de la Constitución estableció que

Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes:

I. A decidir y ejercer sus formas de autogobierno indígena. [...] esta Constitución reconoce como dimensiones mínimas del derecho al autogobierno indígena:

- a) La elección por sistemas normativos o “usos y costumbres” de sus autoridades y gobiernos comunales;
- b) La integración de los gobiernos comunales, como manifestación de las formas de gobierno y organización políticas propias de las comunidades;
- c) La administración directa del presupuesto y el ejercicio de funciones de gobierno por parte de comunidades indígenas con carácter de tenencias y encargaturas del orden independientes, de conformidad con lo señalado en la Ley;
- d) Contar con representación dentro de los ayuntamientos que cuenten con población indígena privilegiando para tal efecto los sistemas normativos o “usos y costumbres” de las comunidades y observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Se reconoce al Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, así como aquellos que logren dicha categoría, a los Concejos Comunales, a los Concejos de Autogobierno y a la Coordinación Comunal como expresiones de Gobierno Comunal y autoridades representativas investidas de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el texto de esta fracción I se desarrolló con mayor amplitud el derecho al autogobierno, en relación con normas anteriores y al propio del artículo 2o. de la Constitución federal. Los cuatro incisos de esta fracción son una referencia directa a la jurisprudencia 19/2014, sobre el derecho al autogobierno indígena del TEPJF, y a los criterios jurisprudenciales LXIII/2016,

LXIV/2016 y LXV/2016, todos derivados de las luchas de las comunidades purépechas de Cherán y Pichátaro.

El reconocimiento de estas dimensiones del derecho al autogobierno significó el coronamiento jurídico de distintas luchas judiciales que las comunidades de Michoacán han emprendido de manera constante y creciente en los últimos catorce años para elegir a sus autoridades fuera del sistema de partidos políticos, para administrar directamente el presupuesto público y para renovar sus formas de organización interna de acuerdo con sus nuevas necesidades.

Además de reconocer estas cuatro dimensiones mínimas del derecho al autogobierno indígena en Michoacán, esta fracción I estableció dos escalas para su ejercicio dentro del régimen constitucional del gobierno municipal: la comunidad/municipio y la comunidad/submunicipalidad. La primera de ellas se materializó en la experiencia de Cherán, que tiene la peculiaridad de ser una de las pocas comunidades indígenas de Michoacán que al mismo tiempo es la población sede del gobierno municipal; la segunda fue destinada a las más de cuarenta comunidades —entre ellas Pichátaro— que, a diferencia de Cherán, no son sedes del gobierno municipal y se encontraban supeditadas a gobiernos municipales que las marginaban, excluían y discriminaban, incluso en la distribución del presupuesto público.

El segundo párrafo de esta fracción I también tuvo una importancia mayúscula. En efecto, desde 2012 el municipio/comunidad de Cherán era gobernado, a causa de la resolución judicial obtenida en el TEPJF, no por un ayuntamiento, sino por el Concejo Mayor de Gobierno Comunal. Sin embargo, esta figura era inexistente en el régimen político municipal de México, ya que ni la Constitución federal ni local, ni alguna ley secundaria, reconocía esta autoridad. Su fundamento descansaba únicamente en una resolución judicial. Un fenómeno parecido ocurría con los más de cuarenta concejos comunales y de autogobierno que regían a las comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas que se autogobernaban y administraban directamente el presupuesto público. El único elemento explícito que les otorgaba sustento legal era un acta constitutiva o un documento emitido por el Instituto Electoral de Michoacán (IEM).

Con el reconocimiento constitucional del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, de los concejos comunales, de los concejos de auto-

gobierno y de la coordinación comunal, además de incluirlos en la máxima norma jurídica del estado de Michoacán, se dio certeza legal a sus actos como autoridades ya existentes y en funcionamiento. Con este reconocimiento constitucional se les sacó de un limbo constitucional para otorgarles el carácter de autoridades representativas con personalidad jurídica y patrimonio propio.

2. El nuevo orden plurimunicipal de Michoacán

Como se puede advertir rápidamente, la constitucionalización del derecho al autogobierno indígena necesariamente implicó trastocar el régimen municipal en México. Así nos lo enseñaron los distintos juicios de controversia constitucional desahogados en la SCJN, en donde los ayuntamientos han esgrimido el artículo 115 constitucional, en oposición a los derechos establecidos en el artículo 2o. de la Constitución federal. En la esfera judicial se ha argumentado “un choque de autonomías”, la del municipio frente a la de las comunidades y pueblos originarios. Por tal motivo, en esta reforma se consideró como imperativo ir más allá de la perspectiva reduccionista de limitarse a reformar artículos estrictamente vinculados con los derechos de los pueblos indígenas en Michoacán, como el artículo 3o., e ir hacia sus correlativos del régimen constitucional de gobierno municipal.

Como lo ha advertido Araceli Burguete (2011), el municipio, a lo largo de los siglos, ha representado tanto un riesgo como una oportunidad para las comunidades indígenas. También ha sido la entidad estatal menos prescindible para las comunidades, ya que al ser el nivel más capilar del Estado es con quien más constantemente interactúan. La historia de esa relación en Michoacán es singular y ha estado marcada por una constante tensión, como ya se expuso brevemente en esta contribución. Así como las comunidades indígenas han luchado por ocupar y habitar este espacio del poder estatal, también el gobierno municipal ha contribuido a debilitar, controlar y moldear instituciones consideradas como propias por parte de las comunidades.

Por esta razón, la actual lucha por el autogobierno indígena en Michoacán no puede entenderse por fuera de esta tensión histórica entre comunidades y gobiernos municipales en Michoacán. La reforma constitucional del 5 de diciembre de 2024, como culminación de un ciclo de luchas jurídicas y po-

líticas por el autogobierno, trastocó profundamente el régimen constitucional del gobierno municipal en Michoacán que prevaleció durante siglos. Los elementos más significativos quedaron establecidos en numerales propios del régimen constitucional de gobierno municipal.

En los artículos 112 y 113 se establecieron las bases para un régimen municipal plural o diverso. Al dictar, en el artículo 112, que “en el caso de que la cabecera del municipio corresponda a una comunidad indígena; ésta podrá gobernarse por un Gobierno Comunal, en función del derecho al autogobierno que esta Constitución reconoce y garantiza”, no sólo se armonizó el texto constitucional a la realidad que desde 2012 venía ocurriendo en la práctica en el municipio de Cherán, sino que se terminó con el monopolio del ayuntamiento como única forma de gobierno municipal constitucionalmente reconocida y se sentaron las bases para el establecimiento de formas de gobierno municipal propias de las comunidades indígenas.

Por su parte, el nuevo texto del artículo 113 armonizó lo que el Pleno de la SCJN había dispuesto en el juicio de controversia constitucional 22/2012 que promovió el Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán frente al Congreso y al titular del Ejecutivo de Michoacán, esto es, que “el Ayuntamiento y en su caso el Gobierno Comunal tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales”.

Complementan estas disposiciones del nuevo régimen constitucional plurimunicipal de Michoacán ordenanzas establecidas en los artículos 114 y 117, relativas a los diferentes procedimientos de elección y nombramiento de autoridades en uno y otro (partidos políticos y usos y costumbres), así como el periodo de duración en funciones de los ayuntamientos y los gobiernos comunales.

3. El cuarto orden de gobierno y la administración directa del presupuesto

Íntimamente relacionado con el nuevo orden plurimunicipal de Michoacán, se estableció dentro de la reforma a la Constitución un cuarto orden de gobierno compuesto por la administración directa del presupuesto de las comunidades indígenas, y por la transferencia y ejercicio de funciones de gobierno que antes realizaban los ayuntamientos en las comunidades. En estos términos lo dispuso el nuevo texto del artículo 15:

En caso de que un Municipio tenga comunidades indígenas y éstas decidan ejercer su derecho al autogobierno y administrar directamente el presupuesto, éstas serán responsables de las atribuciones que ejercía el Ayuntamiento del Municipio, a través de un Gobierno Comunal que será un cuarto orden de gobierno, en su territorio en el que se aplicarán sus sistemas normativos o usos y costumbres en términos de la ley correspondiente.

Esta nueva disposición transgrede el orden constitucional hegemónico y la vieja arquitectura colonial del Estado mexicano que, como es bien sabido, establece sólo tres ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El reconocimiento del cuarto orden de gobierno en las comunidades indígenas de Michoacán supone la extensión y transversalización de los derechos de autonomía y autogobierno indígena hacia la arquitectura y la institucionalidad del Estado mexicano. Es una forma de subversión y un esfuerzo de descolonización del orden estatal hegemónico, ya que supone la irrupción de un nuevo orden, con una vieja existencia, que cuenta con un carácter diverso y no reducible a una sola configuración, como ocurre con los gobiernos comunales. Quizás este reconocimiento sea la semilla para una posterior transformación en la Constitucional federal.

El reconocimiento del cuarto orden de gobierno completa la reconfiguración del régimen plurimunicipal en Michoacán, ya que es a quien principalmente impacta. El nuevo texto del artículo 124 de la Constitución michoacana evidencia parte de esta transformación:

En las comunidades indígenas con carácter de tenencia o encargatura del orden independiente [o submunicipalidades] que conforme a las leyes aplicables hayan determinado autogobernarse, la administración comunal estará a cargo de un Gobierno Comunal integrado y renovado conforme al sistema normativo o usos y costumbres de la comunidad en específico y en concordancia con un principio intercultural de paridad de género. [...] En ejercicio de su derecho al autogobierno indígena reconocido por esta Constitución contarán, al interior de su comunidad, con las mismas funciones que un gobierno municipal, con la misma

personalidad jurídica y con la administración y ejercicio directo del presupuesto público que les corresponda.

El ejercicio de las funciones de gobierno que antes realizaban los gobiernos municipales en las comunidades indígenas, bajo estas nuevas disposiciones constitucionales, lo cumplen los gobiernos comunales con base en la administración directa del presupuesto público. Por esta razón, además de las disposiciones sobre esta cuestión establecidas en el artículo 3o., se estableció la obligación correspondiente de los gobiernos municipales a respetar este derecho de las comunidades indígenas en el inciso c del artículo 123. De tal manera que el nuevo texto constitucional dispuso que

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos y los Gobiernos Comunales, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la Ley. Esta atribución incluye la transferencia del presupuesto a las comunidades indígenas en los términos de las leyes correspondientes. En el caso de que una comunidad indígena decida ejercer su derecho al autogobierno y administrar directamente el presupuesto público conforme lo señalado en la Ley, el Ayuntamiento respectivo está obligado a sesionar para emitir el acuerdo de cabildo correspondiente. De no hacerlo en los tiempos establecidos, serán sujetos a sanciones administrativas o penales, en términos de la legislación aplicable.

Con el propósito de asegurar la efectividad de estas disposiciones, el último párrafo del artículo 124 estableció algunos de los criterios básicos para determinar los montos que corresponderían administrar a las comunidades indígenas en ejercicio de este régimen constitucional de autogobierno indígena, al establecer que

El porcentaje poblacional del municipio, junto a otros que compensen la marginación y pobreza, serán determinantes para establecer un criterio de dispersión de las participaciones, rubros y recursos económicos a las comunidades indígenas con carácter de tenencias o de encargaturas del orden independientes que se autogobiernen.

La administración directa del presupuesto por parte de las comunidades indígenas fue completada en el texto constitucional, específicamente en el penúltimo y antepenúltimo párrafo del artículo 3o., por la obligación del gobierno de Michoacán de también aportar anualmente recursos económicos para ser administrados por las comunidades indígenas en temas relativos a infraestructura social, educativa, hídrica, así como en seguridad pública.

4. La seguridad comunal y sus cuerpos, tales como las kuarichas y guardias comunales

Estrechamente relacionado con los elementos hasta ahora analizados, encontramos la inclusión y reconocimiento de un nuevo derecho constitucional para las comunidades y pueblos originarios de Michoacán, como lo es la seguridad comunal. Por la importancia que tiene como exigencia de las comunidades y pueblos merece un estudio particular.

El nuevo texto de la fracción IV del artículo 3o. dispuso que los pueblos y comunidades tienen derecho a “la seguridad, en tanto derecho humano garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, y especialmente a la seguridad comunal”. Este reconocimiento fue completado, en el segundo párrafo de la misma fracción, con el enlistamiento de los cuerpos de la seguridad comunal:

Esta Constitución reconoce a las kuarichas, a las k'uajpirichas, a las guardias comunales y a los rondines comunales en comunidades indígenas, integrados conforme a los sistemas normativos o usos y costumbres y a la legislación aplicable federal y estatal en materia de seguridad, como instituciones de la seguridad comunal.

En el mismo texto constitucional se incluyó una definición de *seguridad comunal*, que se concibe como un

conjunto de principios, instituciones, autoridades, procedimientos y prácticas que tienen como objetivo principal salvaguardar a la comunidad indígena como unidad integral, a las personas que en ella habitan, a los territorios donde se asientan, a los valores, culturas, idiomas y conocimientos.

La constitucionalización del derecho a la seguridad comunal fue prácticamente retomada de las leyes secundarias en donde ya habían quedado reconocidas, específicamente del Reglamento de la fracción III del artículo 104 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán, y de manera relevante de los consensos en la materia alcanzados entre las comunidades purépechas, mazahuas, otomís y nahuas, que en ese tiempo integraban el FACCI-CE y que lograron incidir decisivamente en esas normas estatales (Aragón Andrade, 2024).

Al igual que otros elementos de la reforma, la seguridad comunal también quedó incluida en las disposiciones del nuevo régimen plurimunicipal de Michoacán, específicamente el inciso *h*, de la fracción V del artículo 123 constitucional, en donde se estableció que

En el caso de las Comunidades Indígenas con autogobierno, la seguridad comunal será brindada por los Gobiernos Comunales a sus poblaciones y tendrán el mando de las *kuarichas*, *k'ujpirichas*, guardias, rondas o rondines comunales de las comunidades indígenas, en términos de las normas generales federales y leyes estatales en materia de seguridad.

Si bien el reconocimiento de la seguridad comunal en la Constitución es uno de los principales logros de la reforma, sobre todo si tiene en cuenta la lucha por este derecho en otros estados como Guerrero, es importante advertir que se trata de un triunfo acotado, puesto que la seguridad es principalmente regulada por las leyes federales. Esta situación hace que muchas cuestiones relativas a la seguridad comunal de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán queden trucas, debido a que la legislación federal sigue fundada exclusivamente en la concepción monocultural de la seguridad pública.

V. Palabras finales

La reforma constitucional en materia de derechos indígenas en Michoacán no ha estado exenta de críticas y cuestionamientos que, desde mi punto de vista, expresan diferencias más generales entre los movimientos indígenas

y las diferentes expresiones de la izquierda en México. Como es ampliamente conocido, hay organizaciones y colectivos que reivindican una autonomía indígena de carácter antiestatista. También hay agrupaciones cercanas al partido y a las políticas del gobierno en el poder. Así como algunas experiencias —como la del FACCI-CE— que se esfuerzan por trascender estas dos posiciones, para abrir un camino propio que en ciertas dimensiones se opone al Estado y en otras busca transformarlo, lo que se hace a partir de una política de alianzas con diversos actores extrainstitucionales e institucionales.

Para referirme a las críticas de la reforma, recurro al reportaje firmado por Gilbert Gil Yañez, para el portal *en15días*. En él se recuperan, a través de entrevistas, las críticas y acusaciones del vocero del CSIM y de una investigadora de El Colegio de Michoacán. Sus planteamientos se pueden sintetizar en cinco puntos: 1) se sostiene que la reforma no fue consultada; 2) se afirma la inconstitucionalidad de la reforma porque discrimina a las propias comunidades indígenas; 3) se quejan de la violación de los derechos de autogobierno de las comunidades indígenas con carácter de encargaturas del orden, ya que en el marco de la reforma no podrían acceder a la administración directa del presupuesto; 4) se sostiene que la reforma fue hecha y aprobada para congraciarse con el gobierno federal, y 5) se asegura que se trata de

una ley a modo en formato estatal [producto de una relación colonial, como lo dice en otra parte de la entrevista] que no reconoce derechos fundamentales, que sólo trata de construir un discurso diciendo: “Ahora sí, es tiempo de los pueblos indígenas, es tiempo de su reconocimiento y ya lo hicimos”. Como si el discurso por sí solo contuviera las reivindicaciones principales (la reforma) y no las contiene.⁷

Por lo expuesto en este trabajo, es claro que no coincido con la inmensa mayoría de estas críticas, a excepción de la tercera, con la que concuerdo plenamente, ya que el derecho al autogobierno y a la administración directa del presupuesto ha sido reconocido como un derecho de las comunidades, independientemente de su calidad administrativa en el gobierno municipal.

⁷ <https://en15dias.com/reportajes/reforma-en-materia-indigena-en-michoacan-colonialista-e-ilegal/>

Sobre el cuestionamiento en torno a la consulta, como lo he expuesto, es falso. En el apartado cuarto expliqué cómo se dio esta, cuáles fueron sus alcances y limitaciones, así como su contexto y sus motivaciones, al menos desde el FACCI-CE. De tal forma que, si bien no se consultó con todas las comunidades indígenas de Michoacán, sí fue producto de un ejercicio inédito de trabajo y respaldo de decenas de comunidades de los cuatro pueblos originarios, que no solamente jugaron un papel pasivo, como suele ocurrir en las consultas legislativas tradicionales, sino que incluso presentaron propuestas concretas de reforma a través de sus autoridades, las cuales también son sujetos de consulta. En parte de dicho trabajo participaron las comunidades agrupadas en el CSIM, y su propio vocero, como ya se dio cuenta. Para los movimientos indígenas que promueven el cambio legal, la consulta juega un papel ambiguo, que bien sirve como ejercicio de participación o como mecanismo para impedir el cambio. La investigadora de El Colegio de Michoacán lo sabe muy bien, debido a que le tocó participar como asesora en un fallido intento de reforma constitucional promovido por un gobierno perredista en Michoacán, que precisamente naufragó en los “foros de consulta”.

La segunda crítica también es errada. Ella se sustenta en la aseveración de que la reforma al artículo 2o. de la Constitución federal dispone de un presupuesto directo federal y estatal para todas las comunidades, y no sólo para aquellas en ejercicio del autogobierno, como se estableció en la reforma a la Constitución de Michoacán para el presupuesto estatal. La cuestión aquí es de certeza legal y no de discriminación. Dentro del andamiaje legal del Estado mexicano, para administrar presupuesto público se requiere un marco legal que permita el control, el buen uso y la fiscalización de dicho presupuesto. Es prácticamente imposible dar dinero público a las comunidades o a cualquier otra entidad sin un marco jurídico que lo regule. Por eso se entiende que en el edificio jurídico que se ha venido construyendo en Michoacán la salida que se encontró sea un conjunto de normas que ya existen para este propósito. No obstante, esto no implica discriminación alguna, ya que cualquier comunidad interesada podría realizar el procedimiento para acceder a este régimen legal y a estos recursos. Esta cuestión se ratificó con la instrumentación del mandato constitucional establecido en el artículo 2o. a través del *componente indígena* del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAISPIAM), en el que también se desarrollaron unas reglas de operación

que cumplen la función de marco jurídico para el control del presupuesto público. En este caso las comunidades beneficiarias deben de estar dentro del catálogo de comunidades del INPI, contar con ciertos indicadores demográficos y económicos, así como cumplir otras normas que emitió a total discreción la Secretaría de Bienestar.

El cuarto cuestionamiento, realizado por la investigadora referida, cuando mucho sólo puede ser parcial, pero al afirmarse de esa manera categórica es indolente (Santos, 2009) con las acciones, esfuerzos y el papel que desempeñaron en estos procesos actores subalternos como el FACCI-CE. Escoge mirar “desde arriba” (desde las posibles razones del gobierno de Michoacán) para significar en su totalidad un proceso mucho más complejo; sin embargo, esta forma de proceder invisibiliza la agencia de las comunidades en rebeldía. Este camino es epistemológica y políticamente cómodo, porque nos ahorra pensar; nos evita respondernos interrogantes sobre el funcionamiento del poder, del Estado, de su legalidad, de sus espacios de producción normativa, etcétera, y cómo las comunidades pueden resistir en dichos espacios; nos exenta de dar explicaciones y hacer frente a la complejidad y ambigüedad en las que discurren los procesos hegemónicos (Roseberry, 2002).

Sobre la última crítica, poco hay que decir después de lo estudiado en esta contribución y de tener el más mínimo conocimiento sobre textos constitucionales en el Estado mexicano y de América Latina en materia de derechos de pueblos indígenas.

Contrario a estos planteamientos, sostengo que la reforma indígena de Michoacán es una de las reformas más amplias y transformadoras de la historia del Estado mexicano. Antes que nada, eleva a rango constitucional derechos que fueron producto de intensas movilizaciones comunales e intercomunales en los últimos catorce años en Michoacán. Se trata de un proceso de constitucionalismo desde abajo y para los de abajo.

Entre sus principales logros está que transforma el régimen constitucional de gobierno municipal, que durante mucho tiempo excluyó de la participación política efectiva dentro del Estado a las comunidades indígenas de Michoacán; constitucionalizó el derecho al autogobierno y la administración directa del presupuesto, tanto a nivel municipal como estatal; amplió el catálogo de derechos para los pueblos y comunidades originarias, e incorporó nuevas nociones al texto constitucional producto de las demandas y luchas

de los pueblos que desafían el entendimiento eurocéntrico que ha dominado en el constitucionalismo, tales como la seguridad comunal, la asamblea general, la demodiversidad, la faena, las *kuarichas* y entre otros.

Si bien es cierto que la reforma constitucional no ha acabado con los principales problemas que las comunidades indígenas de Michoacán enfrentan hoy en día, tales como la inseguridad, el despojo y otros, no creemos conveniente infravalorar su importancia. Como sostiene Issa G. Shivji (2022), una Constitución “es un mapa de poder. Las estructuras más profundas de una constitución revelan, aunque parcialmente, la constitución del Estado, el principal depósito del poder político” (p. 41). Alterar y, aún más, transformar estas estructuras en absoluto es una tarea fácil; más aún para los grupos subalternos, como las comunidades indígenas, que luchan en desventaja. Incluso en el terreno epistemológico y de la memoria, como lo hemos visto. Este proceso de constitucionalización en Michoacán da cuenta de cómo al tiempo que los pueblos y comunidades indígenas luchan para hacer frente a los desafíos inmediatos que la violencia, la inseguridad, la exclusión y otros les imponen, son capaces de impulsar profundos cambios políticos y legales en el mismo Estado que hace doscientos años los marginó de su carta magna.

VI. Referencias

- Annino, A. (1995). Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821. En A. Annino (Coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX* (pp. 177-236). Fondo de Cultura Económica.
- Aragón Andrade, O. (2022). La “caja negra” del reconocimiento del autogobierno indígena en la Nueva Ley Orgánica Municipal de Michoacán. El Frente por la Autonomía, el “presupuesto directo” y la “faena jurídica”. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, 35(96), 163-190.
- Aragón Andrade, O. (2023). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México* (2a. Ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aragón Andrade, O. (2024). De la seguridad comunal, el derecho austral y otras rebeldías heterodoxas ¿Pueden las experiencias de seguridad comunal de las comunidades que ejercen autogobierno en Michoacán ser una

- alternativa a las políticas de seguridad hegemónicas en México? En P. Barrera Rosales (Coord.), *Desmilitarizar a México ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* (pp. 215-256). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2011). Municipalización del gobierno indígena e indianización del Gobierno Municipal en América Latina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6(11), 38-88.
- Cortés Máximo, J. C. (2012). *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Gómez Rivera, M. (2013). Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: elementos para un balance. *Nueva Antropología*, 26(78), 43-62.
- Merino, R. y Valencia, A. (2018). *Descolonizar el derecho. Pueblos indígenas, derechos humanos y Estado plurinacional*. Palestra.
- Rajagopal, B. (2005). *El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*. ILSA.
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y lenguaje contencioso. En G. Joseph y D. Nugent (Comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno* (pp. 213-226). Era.
- Santos, B. de S. (2009). *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI.
- Santos, B. de S. (2023). *Law and the epistemologies of the south*. Cambridge University Press.
- Shivji, I. G. (2022). ¿Importan las constituciones? El dilema de un jurista radical. En B. de S. Santos, S. Araujo y O. Aragón Andrade (Coords.), *Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles* (pp. 41-45). Akal.
- Stavenhagen, R. (1992). ¿Cómo descolonizar las ciencias sociales? En M. C. Salazar (Comp.), *La investigación acción participativa. Inicios y Desarrollos* (pp. 37-64). Editorial Popular OEI.

Cómo citar

IJJ-UNAM

Aragón Andrade, Orlando, “La otra reforma indígena. El nuevo régimen constitucional de autogobierno indígena de Michoacán”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 59, núm. 175, enero-abril de 2026, e20391. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.175.20391>

APA

Orlando Aragón, O. (2026). La otra reforma indígena. El nuevo régimen constitucional de autogobierno indígena de Michoacán. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 59(175), e20391. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2026.175.20391>