

Derechos de autor 2022 ANUARIO DE ESPACIOS URBANOS, HISTORIA, CULTURA Y DISEÑO

Creative Commons License

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Ciudad pluricultural: Límites y alcances del reconocimiento de derechos en los pueblos originarios de la Ciudad de México en la Constitución local, las leyes secundarias y los actos de gobierno

**Multicultural City: Limits and scope of the recognition
of rights in peoples Originating of Mexico City
in the local constitution, secondary
laws and acts of government**

Martha Angélica Olivares Díaz

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4060-0628>

Alejandro Velázquez Zúñiga

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2409-3611>

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2021

Fecha de aprobación: 18 de abril de 2022

Fecha de publicación: 7 de diciembre de 2022

Resumen

En este trabajo se aborda desde la perspectiva del derecho, los retos y reconocimientos de la diversidad cultural, abocados específicamente al estudio sobre las dificultades, obstáculos y negativas que han recibido los pueblos y barrios originarios en la Ciudad de México, para hacer efectivos en la práctica los derechos de los que gozan en la Constitución Política de Ciudad de México desde el año 2018, específicamente en alcaldías del sur de la Ciudad de México, en donde todavía existe suelo y cultura rural, como Xochimilco. A través del análisis documental de la legislación, la revisión de trabajos realizados sobre el tema, la recopilación de información empírica del acompañamiento jurídico y sociológico a los pueblos originarios, así como el marco que brinda la sociología jurídica, se abordarán diversas situaciones que han enfrentado los pueblos originarios en sus territorios y en el reconocimiento de sus derechos, en la consolidación de leyes secundarias y ordenamientos como: la Ley de Participación Ciudadana (2019), la Ley de Derechos de Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (2019), la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo (2019), y las modificaciones a la Norma 26 sobre vivienda social y popular (2021), de esta manera esbozaremos algunos retos del reconocimiento de la diversidad cultural en la ciudad y el largo camino que aún tendrán que recorrer las comunidades originarias para avanzar en su inclusión como sujetos de derecho dentro de sus territorios.

Palabras clave: Ciudad pluricultural, pueblos originarios, Constitución de la Ciudad de México.

Abstract

This work addresses the challenges and recognition of cultural diversity from a legal perspective, specifically focused on studying the difficulties, obstacles and negatives that indigenous peoples and neighborhoods have received to make the rights of indigenous peoples alive in practice. that they enjoy in the Political Constitution of Mexico City, specifically in the mayors of southern Mexico City, still with rural soil and culture, such as Xochimilco. Through the analysis documentary of analysis legislation, the review of works carried out on the subject and the compilation of empirical information of the legal and sociological accompaniment to the natives peoples, will be analyzed of various situations that indigenous peoples have faced in their territories and in the recognition of their rights already with the Constitution entered into force, as well as secondary laws and ordinances such as: the Citizen Participation Law (2019), the Law on the Rights of Resident Indigenous Peoples, Neighborhoods and Communities (2019), the Development Planning System Law (2019), and the amendments to Regulation 26 on social and popular housing (2021), we will outline some challenges of the recognition of the cultural diversity in the city and the long road that indigenous communities will still have to travel to advance their inclusion as subjects of law within their territories.

Keywords: Multicultural city, original peoples, Constitution of Mexico City.



Resumo

Este trabalho abordará os desafios e o reconhecimento da diversidade cultural a partir da perspectiva legal, especificamente com foco no estudo das dificuldades, obstáculos e desvantagens que os povos indígenas e bairros têm recebido para tornar os direitos dos povos indígenas vivos na prática. a Constituição Política da Cidade do México, especificamente nos prefeitos do sul da Cidade do México, ainda com solo e cultura rurais, como Xochimilco. Por meio da análise documental da legislação, da revisão de trabalhos realizados sobre o assunto e da compilação de informações empíricas do acompanhamento jurídico e sociológico aos povos originários, diversas situações que os povos indígenas têm enfrentado em seus territórios e no reconhecimento de seus direitos já com a entrada em vigor da Constituição, além de leis secundárias e portarias como: a Lei de Participação do Cidadão (2019), a Lei de os Direitos dos Povos Indígenas Residentes, Bairros e Comunidades (2019), a Lei do Sistema de Planejamento do Desenvolvimento (2019) e as emendas ao Regulamento 26 sobre habitação social e popular (2021), traçaremos alguns desafios do reconhecimento da diversidade cultural na cidade e no longo caminho que as comunidades indígenas ainda terão que percorrer para avançar na sua inclusão como sujeitos de direito em seus territórios.

Palavras-chave: Cidade multicultural, povos indígenas, Constituição Cidade do México.

La historia de los pueblos de la Cuenca se entretreje inexorablemente con la historia de la Ciudad de México. De origen prehispánico, pero reconstituidos y refundados durante el periodo colonial a lo largo del tiempo, han tenido una gran presencia en la reconfiguración socio territorial de la urbe

Mariana Portal (2013)

En lo sucesivo, ambas partes invocan, por tanto, con pleno derecho, la Constitución: los amigos del orden al anular todas esas libertades, y los demócratas, al reivindicarlas todas. Cada artículo de la Constitución contiene, en efecto, su propia antítesis, su propia cámara alta y su propia cámara baja. En la frase general, la libertad; en el comentario adicional, la anulación de la libertad. Por tanto, mientras se respetase el nombre de la libertad y sólo se impidiese su aplicación real y efectiva –por la vía legal se entiende–, la existencia constitucional de la libertad permanecía íntegra, intacta, por mucho que se asesinasen su existencia común y corriente.

Karl Marx (2003)

1. Contexto, el largo caminar hacia el reconocimiento de la diversidad cultural en la Ciudad de México

Este escrito tiene como objetivo resaltar el tema de la diversidad cultural y las características pluriculturales de la Ciudad de México, específicamente en los territorios de los denominados pueblos originarios, los retos en términos del reconocimiento de sus territorios y su diversidad cultural en el marco de la Constitución local entrada en vigor en el año 2018, así como los alcances o limitaciones de las leyes secundarias que le suceden.

En esa tesitura, el enfoque metodológico de éste trabajo parte de hacer un balance jurídico y sociológico sobre los alcances del reconocimiento de derechos en la praxis, las dificultades, contradicciones y conflictos que los pueblos del sur de la Ciudad de México han tenido para ejercerlos, específicamente por lo que hace a los derechos de autonomía, parti-

participación y consulta, como expresiones del derecho a la libre determinación, para dilucidar si la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México ha sido un cambio significativo en la relación entre los pueblos y barrios originarios y las autoridades del Estado. Realizaremos un breve esbozo sobre las dificultades, obstáculos y negativas que han recibido los pueblos y barrios originarios para hacer vivas en la práctica las normas de la Constitución Política de Ciudad de México, específicamente en alcaldías del sur de la Ciudad de México, todavía con suelo y cultura rural, como Xochimilco. Enseguida especificaremos de qué forma el Congreso ha propiciado una falta de reconocimiento al carácter pluricultural de Ciudad de México, a través del análisis de diversas leyes y ordenamientos que son de especial relevancia para pueblos y barrios originarios, en las cuales nunca fueron consultados de forma eficiente e incluyente coartando la participación ciudadana. Entre la normativa más problemática por su incidencia en los territorios y en las formas de organización de los pueblos y barrios podemos citar la Ley de Participación Ciudadana (2019), la Ley de Derechos de Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (2019), la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo (2019), y las modificaciones a la Norma 26 sobre vivienda social y popular (2021). Posteriormente analizaremos también algunas acciones de los gobiernos locales como las Alcaldías, las cuales, ven el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios un obstáculo en el ejercicio de su gobierno, pues no se toman en cuenta las características de diversidad cultural, ni mucho menos la posibilidad de construir otras formas más horizontales en el ejercicio del poder. Finalmente cerraremos esbozando algunos retos del reconocimiento de la diversidad cultural en la ciudad y el largo camino que aún tendrán que recorrer los pueblos originarios para avanzar en su inclusión como sujetos de derecho, hacia formas de gobierno más incluyentes y menos monoculturales.

Primero: El reconocimiento a la diversidad cultural sigue siendo uno de los retos más importantes que tenemos como sociedad moderna actual pues el camino hacia la inclusión se encuentra permanentemente con visiones de patrones universalistas, monoétnicos, aparejantes, que a veces se perpetúan por la necesidad de control social, político y económico hacia grupos considerados subordinados, o bien por un desconocimiento fundado en visiones limitadas de los derechos y las libertades sociales, construidas en la idea de inferioridad o superioridad cultural.

En el último cuarto del siglo XX hemos sido testigos de una multiplicidad de movilizaciones en América Latina en pro del reconocimiento a su diversidad cultural y a su derecho a ser distintos dentro de los Estados Nacionales. Principalmente desde principios de los años 90, diversas organizaciones indígenas han construido camino para pasar hacia reformas y reconocimientos multiculturales, que, aunque acotados, han servido como nuevas trincheras para ampliar la cobertura hacia la pluralidad jurídica y el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de la complejidad cultural nacional y social. Pero sobre todo, los pueblos indígenas, nos dieron como nación, la lección de transformar las miradas y los imaginarios monoculturales-nacionalistas, a partir de la denuncia a las políticas de negación de la diversidad y de búsqueda de incorporación de los pueblos indígenas a la cultura nacional, para lograr la integración homogeneizadora, la cual por supuesto no había sido del todo efectiva, pues prevalecía aún en espacios más urbanos una fuerte permanencia identitaria hacia la comunidad de origen y una identidad étnica, o como en el caso de la Ciudad de México, poblaciones de raíz mesoamericana o colonial, cuyas formas de vida comunitaria, desentonaba con la ciudad, con los discursos niveladores y con las prácticas asimilacionistas.

En ese sentido, algunos marcos constitucionales han reconocido los derechos colectivos y el derecho a la diferencia, pues a pesar de los múltiples intentos homogeneizantes en varios procesos históricos, que como en el caso mexicano, en periodos como la Colonia, la Independencia y las visiones liberales, México es una nación multicultural¹. De acuerdo con el Artículo 2o. constitucional, México es una nación que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en donde, además, en 1992, se adicionó un párrafo al Artículo 4o. de la Constitución federal para reconocer la pluriculturalidad de la nación, y la obligación de proteger y promover las características particulares identitarias de los pueblos indígenas y garantizar su acceso a la jurisdicción del Estado.

Esta composición pluricultural es sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. “[...] bastará que un pueblo o comunidad esté formado por descendientes de los habitantes que poblaban el actual territorio nacional antes del inicio de la Colonia y que cuente con una institución propia o parte de ella para ser considerado indígena” (Artículo 2, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Vale decir también que el reconocimiento del carácter indígena de un pueblo o comunidad no depende de que sus instituciones se encuentren completas ni intactas, que su identidad sea inamovible, ni que la institución misma sea anterior a la colonización, para ello sólo

será necesaria la autoadscripción y la conciencia de su identidad indígena, lo cual deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre ser pueblos indígenas y a la vez ser favorecedores de derechos:

Este criterio es pertinente para los pueblos asentados en el Valle de México y sus alrededores, los cuales han determinado autonombrarse “pueblos originarios” con el fin de distinguirse de la población de origen indígena que ha migrado en fechas recientes al área metropolitana. Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (Héctor Elizondo 2019, Diplomado en Peritaje Antropológico, Promoción XIII, INAH).

En la actualidad, 26 entidades en México han modificado su Constitución y/o su legislación secundaria para reconocer esos derechos colectivos y de diversidad cultural. En los tratados y convenios internacionales, en la Constitución federal y en algunas leyes locales, se reconoce limitadamente, a los pueblos indígenas como sujetos de derechos². En el caso

1 En la actualidad, en México persisten 68 pueblos indígenas, que representan más del 15 por ciento de su población y que su reconocimiento, así como la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas a la Constitución Federal y a las legislaciones locales de las entidades federativas, se ha venido dado de manera paulatina y con diversas contradicciones en su reconocimiento de praxis.

2 En México sucede la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, la cual obliga a las autoridades a considerar además de lo asentado en la Constitución federal y local, derechos humanos enunciados por organismos internacionales y ratificados por México. Vale recordar que en 1990, México ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y se suma a los acuerdos de la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas (2007) en donde se reconocen derechos más amplios, como por ejemplo la posibilidad de participación en la vida política, económica y social, así como en toma de decisiones y representatividad desde la diversidad cultural y en la participación en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, ya sea por consulta o por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad a procedimientos establecidos en derechos políticos modernos, como acceso a espacios de poder legislativo u otros organismos autónomos, así como en la posibilidad de acceder a la representación política desde sus procedimientos, instituciones o sistemas normativos propios (artículo 5 y artículo 18). Por lo cual las autoridades locales deben atender los de-

del territorio que hoy ocupa y se denomina Ciudad de México, estuvo habitado y apropiado territorialmente por diversas culturas en el devenir histórico de la cuenca, principalmente aquellas culturas de raíz mesoamericana, por lo que la mirada hacia el territorio de la Ciudad de México, se tiene que hacer en la larga duración, reconociendo la multiplicidad de relieves y capas, en donde hablamos de diversos territorios y culturas que preexisten, resisten y se adaptan hoy a procesos mucho más urbanos que exige la Ciudad. Pero que, sin duda, le dan un carácter como marca la Constitución local desde el año 2018, pluricultural, plurilingüe y pluriétnica (artículos 57 al 59).

Segundo: La Ciudad de México comprende un territorio diverso en términos ambientales y culturales; también en términos de historia y de ocupamientos territoriales que, a lo largo de ocho siglos de existencia sociocultural, le han dado características particulares de una ciudad diversa. De esta manera, la región de la Cuenca del Valle México y los procesos que llevaron a la CDMX a convertirse en una urbe “moderna” fueron variados y complejos, en donde una serie de fenómenos históricos, sociales políticos, ambientales, culturales, han ido incidiendo en su transformación, desde la época prehispánica, el periodo colonial, el periodo de independencia- modernización y el periodo actual de capitalismo neoliberal.

Entonces, es importante reconocer la diversidad de expresiones territoriales y culturales, que permanecen latentes en la urbe, como la de los ahora denominados *pueblos originarios de la Ciudad de*

*México*³, que son descendientes de sociedades de la cultura náhuatl y otomí se caracterizan por ser colectividades históricas con una base territorial e identidades culturales diferenciadas que tuvieron su origen territorial en la Cuenca del Valle de México, cuya presencia data y se fue constituyendo desde Mesoamérica, la Colonia y hasta nuestros días, de la cual emana una organización y vida comunitaria particular, que nos obliga a reconocerlos en su distinguibilidad étnica-cultural dentro de la ciudad, además de su hibridación cultural en el entorno urbano. La vida comunitaria y sus diversas expresiones en los pueblos originarios, conservan elementos materiales y simbólicos con raíces históricas profundas que les dan identidad étnica a los habitantes de las comunidades de esta gran metrópoli.

Así, durante mucho tiempo, los pueblos originarios han coexistido con la ciudad; es de notar algunas características o elementos de la cultura e identidad que tienen en común estas poblaciones, destacan: la permanencia/vigencia de la vida comunitaria en un territorio y por mantener dentro de él una trama de interacción social entre sí, a través de la vida religiosa y festiva, como base del intercambio simbólico y cultural basado en un complejo institucional en el que se pueden reconocer formas de representación en los pueblos como fiscalías y mayordomías, comisiones de festejos, comisariados ejidales o comunales, coordinadores territoriales, entre otros, que son elegidos internamente en cada pueblo, y que, hasta antes de la Constitución de la Ciudad de México, no contaban con una definición jurídica, pero sí con legitimidad de los pueblos.

De esta manera, la presencia de los pobladores originarios en todo el territorio de la capital del país

rechos de los pueblos indígenas, priorizando los derechos humanos y ponderando la norma o contenido, ya sea de derecho local, nacional o internacional, que brinde la más amplia protección de los derechos humanos siempre hacia la progresividad de los mismos. (Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, 2014: 7).

3 Éstos son los que provienen de una estirpe mesoamericana, que existían desde antes de la llegada de los españoles o que fueron creados en el periodo posterior a la Conquista por la política de congregación de pueblos que llevó adelante la Corona, Independencia y Revolución.

data de un pasado mesoamericano lacustre y rural que hoy en día expresa aún una latente vida comunitaria de los pueblos y la diversidad cultural de la Ciudad, que la hacen una “ciudad de pueblos” (Sánchez y Díaz Polanco, 2011). Recordemos que en la Ciudad de México, el proceso de crecimiento urbano se hizo sobre los pueblos y tierras existentes –hoy conocidos como pueblos originarios– transformándose gradualmente en zonas habitacionales urbanas e industriales, replegando y disminuyendo el espacio rural. En el siglo XX se generó el mayor proceso disparador de crecimiento de la ciudad capital, que aún estaba rodeada por lagos, ríos y canales; se echó a andar una nueva etapa de desarrollo urbano que provocó la centralización político-administrativa y el amalgamamiento industrial en la zona centro y que absorbió a muchos de los pueblos de originarios, dando inicio a un proceso de desruralización en aras de la modernización que hizo de la ciudad un espacio con infraestructura más adecuada a donde se canalizaron las principales inversiones industriales y también de poderes políticos (Salazar y Negrete, 1985). Así, durante los últimos 40 años se ha perdido el 80% de tierras agrícolas y de conservación, pues entre 1940 y 1950 existían 81 ejidos y 12 comunidades en la CDMX. Para los años setenta habían desaparecido 40 núcleos agrarios, de ellos, 36 eran ejidos y 4 comunidades. Junto con estos núcleos se perdieron más de 17 mil hectáreas agropecuarias y forestales que fueron utilizadas para los grandes desarrollos inmobiliarios habitacionales, financieros, comerciales y de redes viales. Se ha perdido el 49% de los núcleos agrarios.

Del total de los 92 núcleos agrarios reconocidos en el Registro Agrario Nacional, 44 de ellos se ubican en 7 delegaciones con suelo rural: Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, en los cuales se cuentan

18,399 ejidatarios y comuneros de los cuales 5,662 son mujeres y 12,737 hombres. Asimismo, 148 kilómetros cuadrados de las 16 delegaciones del Distrito Federal, es decir, 0.13% de la superficie total de nuestra entidad, la ocupan los 145 pueblos originarios, en donde habitan cerca de un millón y medio de personas, esto es, el 17% de la población total del Distrito Federal.” (GDF Gaceta Oficial DF, 2010).

Según un estudio del INEGI en realidad fueron 90 núcleos agrarios los constituidos históricamente a los que se les otorgó 51,356 hectáreas; de ellos quedarían 64 núcleos en el Distrito Federal. También advierte que solamente quedarían 33,856 hectáreas, lo que representaría que aún sobreviven el 71% de los núcleos agrarios con el 65.9% de las hectáreas originales. Increíblemente en el cálculo del porcentaje estiman que “los núcleos agrarios originales han perdido 38% de su superficie, y la mayoría han desaparecido en su totalidad” (INEGI, 2005).

De los más de 90 que existían, actualmente sólo hay 46 con propiedad social de la tierra. Con todo, hoy en día, poco más del 50% del territorio de la CDMX es rural, con suelos de conservación, agrícolas, ganaderos, bosques, cañadas, lagos y humedales, amenazados cotidianamente con el avance de la mancha urbana y la transformación del uso del suelo (gran parte de mismo [70%] es propiedad colectiva o comunitaria de los pueblos).

A la par en la Ciudad de México aún existen alrededor de 154 pueblos originarios y 58 barrios, de orígenes prehispánicos o coloniales (Olivares, 2013). Razón por la cual los pueblos y comunidades de la Ciudad de México han enfrentado fuertes problemas de diversa índole que van desde la falta de reconocimiento a su especificidad cultural, sus formas de organización comunitaria, la pérdida de su territorio en aras de la urbanización, cambios de uso de suelo, el desequilibrio ecológico derivado de la contaminación y la sobreexplotación de sus recursos

naturales y problemas en las actividades productivas, que han minado y en algunos casos aniquilado el territorio rural, que es la principal fuente de la vida, la alimentación, el agua y el aire. Por ello las actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, agroindustrias, servicio y comercio relacionados) han venido desapareciendo y la tierra se ha convertido en uno de los principales botines para transacciones económicas y última reserva de valor de las comunidades y unidades económicas campesinas, situaciones que además repercuten negativamente en los aspectos socioculturales de los pueblos. De esta manera, hemos identificado que la problemática urbana sigue siendo un elemento de tensión en esta forma particular dicotómica de conformación territorial de la Cuenca del Valle de México, hoy Ciudad de México. La urbanización que se sigue haciendo sobre parte importante del territorio de los pueblos originarios, en un porcentaje del 14% (Duhau y Giglia, 2008). En los últimos 15 años se han perdido 230 hectáreas de suelo de conservación, principalmente en alcaldías rurales como Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras, presentándose un incremento poblacional de 339,912 habitantes y 206,230 viviendas (PAOT, 2014).

Tercero: Desde hace varias décadas se viene empujando una agenda política de reconocimiento de los pueblos originarios como sujetos de derecho; la conformación de una ciudadanía desde la diversidad cultural plasmada en la Constitución local (2017) es un logro sin precedentes, principalmente en lo que señala el Artículo 2, el cual define a la Ciudad de México como Ciudad intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural. En esa tónica el Artículo 4 establece que todas las autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia, “están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, lo cual incluye los de-

rechos de la diversidad cultural; en tanto el Artículo 11 incluye expresamente a las personas integrantes de pueblos indígenas entre los sectores de atención prioritaria debido a la desigualdad y discriminación estructural que enfrentan, y fundamentalmente es en los artículos 57 al 59 que conforman el capítulo sobre Ciudad Intercultural los que definen a los sujetos de los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México (los pueblos y barrios originarios, las comunidades indígenas residentes, y sus integrantes), en ellos se enuncian los derechos de éstos como el de derecho al territorio, a la libre determinación y a la autonomía, estableciendo competencias y facultades, la participación política en los asuntos públicos, así como la obligación estatal de consulta previa; el acceso a cargos de representación popular; el reconocimiento de las autoridades de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes elegidos de acuerdo con sus sistemas normativos. Se reconocen también, derechos de comunicación, económicos, sociales, culturales, lingüísticos, de salud, educación, laborales y de acceso a la justicia; derechos de tierras, territorios y recursos naturales; y se establecen medidas de implementación de estos derechos por medio de presupuesto y políticas públicas.

Si bien la Constitución local de la Ciudad de México representa un avance en el reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos de los pueblos y barrios originarios, queda mucho por hacer para que, por un lado, la presión urbana no siga avanzando sobre los territorios de éstos generando una diversidad de problemáticas socioambientales que se suman a las ya presentes en el contexto urbano; y por otro, promover la participación, inclusión y reconocimiento de los pueblos originarios desde políticas transversales que garanticen el ejercicio de sus derechos, respetando en todo momento su cultura e identidad, así como su territorio y sus sistemas normativos propios.

Dentro de la multiplicidad de formas de habitar la ciudad contemporánea, los pueblos representan hoy una de las caras más emblemáticas y complejas de la diversidad cultural en la metrópoli, por su carácter profundamente otro con respecto al orden moderno y al mismo tiempo por representar un pedazo de la cultura mexicana más arraigada (Duhau y Giglia, 2008).

De esta manera uno de los retos fundamentales en términos legislativos, una vez que la Constitución local de la Ciudad de México entró en vigor, fue la promulgación de las leyes secundarias, las cuales tienen por objeto reconocer, proteger y garantizar derechos colectivos e individuales, estableciendo principios de interpretación y medidas de implementación. Para el caso que nos ocupa, destacan la propia Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, publicada en diciembre del 2019, la ley de Participación Ciudadana publicada en agosto de 2019 y las recientes modificaciones a la Norma de Ordenamiento Número 26 que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, publicadas el 2 de septiembre de 2020, pues estas tienen como fin lograr por un lado, progresivamente la plena efectividad de los derechos de los pueblos barrios y comunidades, y por otro las leyes de Participación ciudadana y de Desarrollo urbano, la promoción de una ciudad más justa e incluyente como lo marca el Artículo 12 constitucional sobre el derecho a la Ciudad, el cual señala que el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, está fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente, a la vez que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la

justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Sin embargo, la premura y opacidad de su formulación con poca o nula participación ciudadana, ha llevado a una serie de contradicciones y desconocimiento de derechos que se han alejado de los objetivos principales hacia la construcción de la democracia en la ciudad.

2. Leyes secundarias y desdibujamiento de los pueblos originarios

En agosto del 2019 entró en vigor una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual no fue sometida a consulta previa. Dicha ley creaba de forma uniforme para pueblos y barrios originarios, así como para colonias urbanas una forma de representación llamada Comisión de Participación Comunitaria (COPACO). Tal figura desconocía las formas culturales específicas de organización propias de los pueblos y barrios (asambleas comunitarias, autoridades tradicionales), aunado al hecho de que la integración, funciones y facultades de estas formas de participación ciudadana nunca fueron propuestas o acordadas con las comunidades. Ante esa situación, los pueblos y barrios se inconformaron en los tribunales electorales. Los argumentos de las demandas interpuestas por los pueblos y barrios tenían que ver, por una parte, con el hecho de que las COPACO favorecen una visión homogeneizadora de la sociedad, al pretender subsumir las diferencias socioculturales en una forma de participación única, así como una ausencia de adecuación de los instrumentos de democracia participativa (el presupuesto participativo y las Comisiones de Participación Comunitaria) a las especificidades culturales, organizativas o de convivencia de los pueblos y barrios originarios. Por otra

parte, la nueva ley desconocía los primeros avances de la ley anterior, que llegó a establecer la necesaria coordinación entre la autoridad tradicional y los llamados comités ciudadanos de por lo menos 48 pueblos y barrios. En consecuencia, la nueva ley además de ser un retroceso, también reproducía problemas pasados:

Nuevamente, la percepción que la LPC de 2010 muestra sobre la ciudadanía está constreñida por una perspectiva liberal, que destaca la disolución de las diferencias entre distintos sectores sociales agrupándolos en un colectivo de carácter homogéneo. Ciertamente, la noción de ciudadanía usualmente empleada en el aparato legal refleja la pretensión del Estado por promover la integración nacional que se expresa, en términos constitucionales, con base en la igualdad formal de deberes y derechos... En estas condiciones, los comités y los consejos de pueblos no empoderan a las comunidades, sino que subordinan a los habitantes de la Ciudad a los intereses gubernamentales y partidarios. Todo lo anterior es profundamente antidemocrático (Rodríguez, 2016, pp. 494-495).

Las demandas de los pueblos lograron que en un primer momento la Sala Regional Ciudad de México del Poder Judicial de la Federación (PJF) en el expediente SCM-JDC-22/2020 y acumulados ordenará cancelar la jornada electiva en todas las unidades territoriales que correspondieran a pueblos y barrios originarios, y realizar la consulta correspondiente a fin de que cada localidad decidiera la forma de su representación y la forma del ejercicio del presupuesto participativo. Esa resolución fue impugnada lo que llevó a una resolución final, contradictoria y con altibajos por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF en el expediente SUP-REC-35/2020. En esa resolución se ordenó cancelar la jornada electiva para COPACO y presupuesto participativo en tan solo 48 pueblos

y barrios originarios⁴, además, se negó la posibilidad a los pueblos de ejercer de forma más directa el presupuesto, derecho que sí tienen reconocidas las colonias en la nueva ley a través de los Comités de Ejecución. De acuerdo a la Sala Superior, los pueblos sólo podrían dar a conocer su decisión a la Alcaldía correspondiente. Paradójicamente, en ese aspecto la sentencia terminó por ser más regresiva y discriminatoria que la misma ley ya que las colonias quedaron con un derecho (ejercer de forma directa el presupuesto a través del Comité de Ejecución, como se establece en la LPC) que se les sustrajo a los pueblos y barrios originarios. Unas semanas después del dictado de la sentencia, la pandemia global detuvo la posibilidad de su cumplimiento por más de un año, lo que llevó a que en agosto del 2021 diversos pueblos y barrios originarios le reclamaran a la Sala Superior que pese a que en este año ya se habían realizado campañas y elecciones de partidos políticos, y diversas actividades se reanudaron con las debidas medidas sanitarias, a los pueblos se les negaba la posibilidad de organizarse o de buscar alternativas para dar cumplimiento a la sentencia y ejercer el presupuesto participativo, por lo que acusaron de racismo institucional al Tribunal (FPBOCA: 2021). Días después de la manifestación en la Sala Superior, el Instituto Electoral de la Ciudad de México procedió al cumplimiento de la sentencia. Al momento de escribir estas líneas (noviembre del 2021), diversos pueblos ya han realizado sus asambleas comunitarias en las que han expresado en qué proyectos usarán el recurso, sin embargo, han encontrado ahora obstáculos por parte de las Alcaldías, situación de la que hablaremos más adelante.

4 Bajo la consideración de que solo en esos pueblos el Instituto Electoral de la Ciudad de México había realizado un marco geográfico electoral, y en los demás no.

En la misma tesitura, vale señalar lo que enuncia la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México que fue publicada el 19 de diciembre de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. La Ley debió recoger elementos sustanciales de la Constitución local en lo que refiere a la progresividad de derechos, sin embargo, desde el origen del proceso que le dio vida surgieron diversas fallas e irregularidades, al no llevarse a cabo la consulta conforme a lo que marcan los estándares internacionales y nacionales. No existió etapa de acuerdos previos, el protocolo de consulta previsto no aseguraba la toma de acuerdos o la obtención del consentimiento, esto es, el Congreso se reservaba la facultad de decidir cuáles propuestas eran aceptadas y cuáles no y, por último, no se difundieron adecuadamente las reuniones o asambleas informativas, y se negó el acceso a la información. Todo lo anterior llevó a que apenas el 1% de la población originaria participará en la consulta (Hernández, 2020).

Por lo que hace al contenido de la ley, quisiéramos enunciar enseguida sólo algunos artículos que limitan o niegan en su plenitud los derechos de los pueblos y barrios originarios: en el artículo 26 se dice que las consultas serán procedentes cuando así lo establezcan las normas, la autoridad estatal, una resolución judicial, o a petición de los pueblos, sin embargo, este último supuesto está condicionado a que la autoridad determine si acepta o no la petición (con derecho a que los pueblos tengan una audiencia previa). Desde nuestro punto de vista, tal disposición hace que la consulta deje de ser un derecho y se convierta en una potestad discrecional de las autoridades estatales y obliga además a que los pueblos impugnen en tribunales las negativas de la autoridad, con el posible desgaste de tiempo y recursos que ello implica. El mismo artículo prohíbe la consulta en materias que sí les corresponden a los pueblos, como la presupuestal, debido a que la

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (expediente SUP-JDC-1865/2015) ha reconocido el derecho de las comunidades de ejercer directamente presupuesto, previa consulta; así como respecto a la estructura y funcionamiento de los órganos públicos, debido a que los pueblos tienen derecho a participar en órganos consultivos y de gobierno (Artículo 59 C, párrafo 2 de la Constitución local). Por lo que hace al consentimiento, el artículo 29 señala que sólo será aplicable en caso de medidas que impliquen afectaciones “graves”, sin que quede claro el significado de ese término.

Otro problema que se advierte, en el marco de la aplicación de la Ley de Pueblos, lo constituye el llamado registro de pueblos y barrios originarios⁵, tema que, si bien se estableció desde la Constitución de la Ciudad de México, es hasta estos momentos que se aprecian las consecuencias de su existencia o inexistencia. El Artículo 9 de la Ley señala que será el Gobierno de la Ciudad de México, en conjunto con la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI) quien estará a cargo de emitir los procedimientos para acreditar la condición de pueblo o barrio dejando de lado, como elemento fundamental, el criterio de autoadscripción, así como la posibilidad de que sean los pueblos quienes a través de sus propias instituciones realicen su propio registro.

En ese sentido, cabe señalar que, hasta la fecha, la SEPI no ha emitido convocatoria alguna para avanzar en el registro de los pueblos y barrios originarios como sujetos de derecho, lo cual ha servido como pretexto para que las autoridades no cumplan su obligación de respeto, garantía y protección de derechos en diversos pueblos, como derecho a la

5 De acuerdo con diversas investigaciones académicas, son más de 150 pueblos y barrios originarios de origen prehispánico, colonial y moderno. En el padrón más reciente de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (2017), se reconocen en total 197 pueblos y barrios originarios.

consulta, al territorio, a la libre determinación, entre otros. En diversos oficios emitidos como respuesta a la solicitud de pueblos y barrios originarios de reconocerles como sujetos de derecho público⁶, la Secretaría ha señalado que no puede hacer tal reconocimiento, debido a que no existe aún el registro de los pueblos y barrios, aun cuando es obligación de esa misma dependencia constituir el Sistema de Registro, es decir, implícitamente, la Secretaría se muestra a sí misma como la causa de lo denunciado por los pueblos. Por otra parte, en las respuestas ha llegado a señalar que los padrones anteriores son un referente, pero son “preconstitucionales” como si la Constitución hubiera borrado su existencia, lo cual es evidentemente contrario a la noción de pueblo indígena u originario, en tanto que partimos de que son comunidades asentadas en territorios de forma previa, incluso, a la constitución del Estado mexicano. Además, en los escritos se advierte una confusión entre las nociones de registro y reconocimiento. El registro es un acto jurídico con efectos declarativos, no constitutivos, la constitución de los pueblos y barrios originarios es un hecho ya reconocido por las autoridades de gobierno, a través de padrones, publicaciones en gacetas, juicios, consultas (la totalidad de los pueblos y barrios ya han sido consultados por el Congreso Constituyente, por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el Congreso de la Ciudad de México, este último de forma deficiente, como ya se explicó), sin embargo, la postura expresada a través de esos oficios consiste en pensar que lo que debe hacer el gobierno de la Ciudad de México es un “reconocimiento” o “acreditación”, situación que es muy distinta al registro. En consecuencia, de facto, la ausencia del registro, bajo la interpretación que ha hecho el gobierno actual, constituye una negativa de la existencia de las

casi 200 comunidades que ya han sido reconocidas previamente, e incluso un desconocimiento de las atribuciones de la Secretaría. Si la Secretaría no reconoce la existencia de ningún pueblo o barrio ¿por qué existe una Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios con presupuesto y funcionarios a su cargo? Ese es el cúmulo de problemáticas que han surgido a partir de la idea de hacer un “registro” de pueblos y barrios originarios.

Pese a todo lo anterior, los pueblos y barrios originarios han realizado diversos actos de protesta y han tenido importantes triunfos judiciales en contra de la omisión del gobierno de registrar a sus comunidades (al considerar que la ausencia de registro, y no de reconocimiento, redundaba en el desconocimiento de sus derechos) en los que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y la Sala Regional han establecido que la Secretaría debe establecer fechas ciertas (SCM-JDC- 150/2021 y acumulados, TECDMX-JLDC-029/2020 y acumulados y TECD-MX-JLDC-134/2021) para poner marcha el Sistema de Registro.

Por último, el Artículo 13 de la Ley referido a las obligaciones de las Alcaldías aparece como un tutelaje de éstas sobre los pueblos y barrios, limitando su participación a la voluntad de las alcaldías o bien colocándolos en actitud pasiva en la toma de decisiones:

1. Las Alcaldías promoverán la participación de los pueblos, barrios y comunidades en los asuntos públicos de la demarcación territorial, a través de la creación de instancias de participación e instrumentos de política pública.
2. Las Alcaldías establecerán mecanismos específicos de seguimiento y rendición de cuentas de sus políticas públicas y presupuesto, para que los pueblos, barrios y comunidades participen en la vigilancia de los mismos.

6 Se trata de respuestas emitidas por la SEPI a solicitudes realizadas por pueblos de Iztapalapa y Cuajimalpa.

Otro caso relevante es el de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. La importancia de dicha ley para los pueblos está dada por el hecho de que pone las bases para el reordenamiento territorial, en momentos en los que la expansión urbana es problemática para la existencia misma de las comunidades. Durante la segunda mitad del 2019, el proceso legislativo para la aprobación de la legislación en materia de planeación del desarrollo fue seriamente cuestionado por dos razones: la inexistencia de los pueblos en los proyectos de ley y la ausencia de consulta. Con motivo del amparo interpuesto por la Coordinación de Pueblos, Barrios Originarios y Colonias de Xochimilco (CPBOCX) en contra del proceso legislativo, la Comisión de Puntos Constitucionales y la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios del Congreso emitieron dictámenes el 5 de septiembre del 2019 en los cuales afirmaban que no había ninguna obligación de consulta, bajo el argumento de que los instrumentos de planeación sí debían contar con la participación de las comunidades, pero que la ley de planeación no era en sí mismo un instrumento de planeación consultable. Aún sin consulta previa de esa ley, la presión social llevó a que quedara reconocida la participación de los pueblos y barrios en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo y de ordenamiento territorial. Con la ley aprobada, la CPBOCX interpuso un amparo que actualmente está en trámite. En ese juicio, la Comisión de Planeación del mismo Congreso envió un informe en el que afirmó que la ley sí debió de ser consultada (Hernández, 2020).

Por último, otro proceso legislativo que suscitó diversas protestas por parte de los pueblos y barrios originarios tuvo que ver con las recientes modificaciones a la Norma de Ordenamiento Número 26 que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, publicadas el 2

de septiembre de 2021. Se trata de una norma que fue creada para facilitar la construcción de vivienda social en la capital del país. Desafortunadamente, dicha norma desde su publicación ha sido objeto de diversas críticas, ya que en muchas ocasiones fue utilizada por parte de empresas inmobiliarias con el objetivo de construir viviendas no precisamente para el sector popular, lo que llevó a la prohibición de que privados pudieran hacer uso de tal normativa desde el 19 de agosto del 2013 (Pérez, 2013). Sin embargo, su aplicación aún es objeto de preocupación para pueblos y barrios originarios, en tanto que señalan que la norma permite una mayor densificación de viviendas en zonas en las cuales existen pocos servicios y un escaso suministro de agua potable. Por ello, pueblos y barrios originarios interpusieron un amparo el 14 de septiembre, en el que demandaron que cualquier norma sobre vivienda en su territorio debería pasar por la consulta, con la finalidad de que la vivienda social sea culturalmente adecuada:

Los pueblos y barrios originarios sí queremos vivienda digna para nosotros y nuestras familias, pero el Congreso de Ciudad de México hizo caso omiso de nuestra solicitud de consultar las modificaciones a la norma 26, ya que, en su caso, los programas de vivienda deben surgir de nosotros, y deben ser culturalmente adecuados. Los decretos y modificaciones publicadas son susceptibles de afectar los derechos de todos y todas las habitantes de Ciudad de México, a un medio ambiente sano, al agua. Queremos un territorio para todas y todos, y para las generaciones futuras (FDPBOCA, 2021).

La Constitución de la Ciudad de México es suficientemente clara respecto a la obligación de consultar todas medidas legislativas susceptibles de afectar a los pueblos, situación que no se ha cumplido. Esta omisión ha sido favorecida, en parte debido a que el Congreso aprobó junto a su Ley Orgánica un ar-

título transitorio que ha utilizado discrecionalmente para evitar aplicar los derechos de los pueblos. Se trata del artículo Vigésimo Segundo, que determina que serán sometidas a consulta las disposiciones aplicables a pueblos y barrios y comunidades indígenas de Ciudad de México. Tal disposición ha sido interpretada en el sentido de que solo ameritaría consulta la Ley de Derechos de Pueblos y Barrios Originarios, al ser la única ley aplicable específicamente a pueblos y barrios. Con esa interpretación se ha ido en contra del sentido de la Constitución local y se ha dejado de lado un gran número de leyes que también pueden afectar el territorio, el agua y la cultura de las comunidades.

Frente a esa situación, los pueblos han manifestado su postura respecto a las consultas de normas. En octubre del 2019, en un encuentro de pueblos originarios convocado para analizar las leyes secundarias de la Constitución de la Ciudad de México, realizado en San Mateo Xalpa, Xochimilco, se planteó lo siguiente:

El Estado pretende garantizar nuestros derechos con mecanismos de consulta, que muchas veces son tramposos y legitiman el despojo. Bajo la lógica de la consulta casi nunca ganamos nada. Lo que queremos y por lo que vamos a luchar es porque se respeten los derechos de las comunidades y los pueblos originarios, nuestras decisiones, nuestros propios mecanismos de representación, el autogobierno; porque con la consulta solo fortalecemos más al Estado y su dominio (Encuentro de Pueblos, 2019).

3. Consultas a modo y el reto de armonizar derechos de los pueblos originarios en los gobiernos locales

En general, los derechos de participación consulta y libre determinación de los pueblos se encuentran

en constante disputa e interpretación por parte de los pueblos, los congresistas, las autoridades jurisdiccionales y administrativas, lo cual va complicando el reconocimiento de estos como sujetos de derecho y el avance hacia una ciudad diversa y pluricultural.

En ese sentido, los pueblos han sido muy críticos respecto a la ejecución de sus derechos, especialmente el de consulta, debido al cúmulo de dificultades y obstáculos que existen, primero, para lograr que se consulte, y luego, para lograr una consulta adecuada al marco normativo vigente. Si antes de la entrada en vigor de la Constitución existía una falta casi absoluta de consulta a pueblos y barrios respecto a medidas administrativas susceptibles de afectarles, con su vigencia y el nuevo gobierno (2018-2024), se advierte ahora una forma unilateral en la que la administración pública decide en qué casos se consulta y en cuáles no se consulta, lo que da muestra de un patrón discriminatorio. Respecto a proyectos similares (Metrobús), el gobierno puede decir que las obras se someten a consulta con habitantes de zonas urbanas, como, por ejemplo, en la línea 7 (Stettin, 2021), y en otro caso simplemente no, como en la ampliación de la línea 3 en el pueblo originario de Santa Cruz Atoyac, en Benito Juárez (Cosme, 2020). En otro tipo de obras gubernamentales como en el caso del hospital de Topilejo (Redacción Excélsior, 2019) se llevó a cabo una consulta promovida por el mismo gobierno, pero en el caso del hospital en el pueblo del Contadero en Cuajimalpa la consulta fue posible sólo debido a una sentencia de amparo (Lastiri, 2019). En proyectos de movilidad se consultó al pueblo de Cuauhtepac y a Santa María Ticomán en Gustavo A. Madero, pero nunca se sometió a la participación o decisión de los pueblos de Xochimilco la construcción del puente vehicular Periférico sur- oriente en el humedal de la zona. En este último caso, pese a su importancia, y pese a que a finales del 2019 Claudia Sheinbaum afirmó que ningún megaproyecto se aprobaría sin

ese mecanismo (Almazán, 2019), la Jefatura de Gobierno ni siquiera insinuó la posibilidad de alguna consulta. Así, en los hechos la consulta en Ciudad de México no es precisamente un derecho aplicable en igualdad de casos y circunstancias, sino que más bien funciona como una potestad sujeta al arbitrio de la autoridad.

Con la creación del proceso de consulta vecinal para grandes construcciones, publicado en la Gaceta Oficial el 27 de diciembre del 2019, la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA), encargada de vigilar esas consultas, ha homogeneizado los procesos participativos y dejado de lado las particularidades de las consultas indígenas y los derechos de pueblos y barrios originarios. En el caso de la construcción de la megaobra Mitikah, en el pueblo de Xoco, dentro del marco del proceso de consulta vecinal, la SEDEMA impulsó a finales del 2019 la conformación de un nuevo comité llamado Consejo Vecinal Ciudadano (Quintero, 2020) en el que participa la propia empresa constructora, con la finalidad de excluir las decisiones tomadas por la Asamblea Comunitaria del pueblo, así como las de la Comisión de Participación Comunitaria (integrada en su mayoría por originarios y originarias). Además, ante el amparo promovido por el pueblo para cuestionar las medidas de mitigación del impacto urbano y social de la obra, la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes rindió un informe en el que incluso negó que el pueblo tuviera derecho a que se consulten las medidas de mitigación, bajo el argumento de que las obras se realizan en predios propiedad de privados, y redujo el territorio del pueblo a las casas de las originarias y originarios (Ruiz, 2021).

Una situación similar ocurre en el pueblo de Santa Úrsula Coapa donde la asamblea del pueblo se ha manifestado en contra de un proyecto comercial en el Estadio Azteca (en el contexto del Mundial de fútbol en el que México será una de las sedes,

en el 2026) y ha solicitado que no continúe la realización de la consulta vecinal y que en su caso se realice la consulta en tanto pueblo, petición que ha recibido el rechazo por parte de la Secretaría de Medio Ambiente en un oficio emitido en noviembre del 2021, en el que se decidió continuar con la consulta a la ciudadanía en general por medio de encuestas de opinión.

Por otro lado, la participación de las Alcaldías en los procesos no ha sido positiva en general, esto puede deberse a una cuestión de desconocimiento de los derechos de los pueblos y a una costumbre de ejercicio del poder de manera vertical y sin tomar en cuenta la participación social desde la diversidad cultural. Por ejemplo, en las elecciones de las representaciones políticas de los pueblos del sur de Ciudad de México, cuya figura más representativa es la del Coordinador Territorial⁷ (gobierno local), y los pueblos originarios han cuestionado la injerencia de las Alcaldías, y de las antes Delegaciones, pues el proceso de elección, se ha visto viciado en la mayoría de los casos, imponiéndose por dedazo de los cercanos al alcalde o delegado o pervirtiéndose por medio de mecanismos de cooptación política partidista. En casos más extremos, los pueblos han denunciado la injerencia violenta de las Alcaldías en las asambleas de los pueblos para nombrar a sus representantes (Bellinghausen, 2019).

En ese contexto, los pueblos originarios han visto la posibilidad de cambiar la figura o bien rescatarla de la injerencia externa, sustentados en lo que marca el Artículo 57 inciso B de la Constitución local sobre

7 Los coordinadores territoriales y subdelegados han sido la forma de representación en los pueblos de Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac. Desde finales del siglo XX, en muchos casos, han sido la representación de los pueblos, pero al mismo tiempo parte de la burocracia estatal (en las delegaciones, hoy alcaldías), ya que, al ser electos, las autoridades administrativas los nombraban como trabajadores de gobierno para otorgarles un sueldo, situación que ha propiciado diversas problemáticas y que ha llevado a pueblos de Xochimilco y Tlalpan hayan decidido modificar esa situación.

libre determinación y autonomía, en donde se reconoce la capacidad de adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias para desarrollar sus facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales, incluyendo la facultad de nombrar autoridades tradicionales conforme a sus sistemas normativos internos.

Así, la Constitución de la Ciudad de México ha jugado un papel relevante para el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de autonomía política y autogobierno, al haber sido utilizado por los tribunales electorales como parte de sus argumentos y fundamentación para dictar sentencias favorables a los pueblos. Sin embargo, consideramos que la permanente judicialización para el reconocimiento de derechos, es un camino que vuelve engorroso y desvirtúa las pretensiones originales de la Constitución de la Ciudad y el reconocimiento a la pluralidad cultural.

Ejemplo de ello, son los reconocimientos en las formas de gobierno local de los pueblos originarios, en el contexto de la última convocatoria para elegir a coordinadores territoriales en la demarcación territorial de Xochimilco en febrero del 2017, pobladores de la demarcación acudieron al Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, con el objetivo de buscar la nulidad de la convocatoria de elección emitida por el delegado en turno, por no haber sido consultada con los pueblos. El fallo emitido en marzo del mismo año fue favorable al haberse acreditado que se había violado el derecho a la consulta de las comunidades, por lo que se ordenó la realización de asambleas en cada comunidad con el objetivo de que cada una decidiera el método de elección de la figura de coordinador territorial. Lamentablemente, el jefe delegacional en turno, no dio cumplimiento a la sentencia durante su mandato, e incluso se le impusieron dos multas por incumplimiento. Para finales del 2018, además de la sentencia ganada, los xochimilcas contaban

ya con el precedente⁸ que había sentado el pueblo de San Andrés Totoltepec, de la Alcaldía Tlalpan, el cual logró nombrar en lugar de un subdelegado a un Concejo Comunitario de Gobierno para que los representara, así como con el marco normativo de la nueva Constitución de la Ciudad de México, en la cual los pueblos y barrios de la Ciudad de México están reconocidos como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Olivares y Velázquez, 2019).

Derivado de lo anterior, pobladores de Xochimilco vieron la posibilidad de transformar la figura de coordinador territorial, por cualquier otra no subordinada, ni que formará parte de la burocracia local, ya sea unipersonal o colectiva, que verdaderamente representará a los pueblos y que posibilita decidir en comunidad. Así, la Alcaldía y el Instituto Electoral local estaban obligados a cumplir el mandato de la sentencia TEDF-JLDC-013/2017 y convocar asambleas en conjunto con las autoridades tradicionales de cada pueblo. El día 12 de enero del 2019 el pueblo de San Luis Tlaxialtemalco decidió en asamblea comunitaria, que su institución representativa sería un *Concejo Autónomo de Gobierno*. Posteriormente, debido a que existieron diversas irregularidades propiciadas por la Alcaldía Xochimilco durante el proceso (Bellinhausen, 2019), la Sala Regional Ciudad de México conoció de la elección del pueblo de Tlaxialtemalco, y, con base en la Constitución local, determinó que cada pueblo de Xochimilco tiene el derecho no sólo de decidir sobre el método de elección de su representación, sino también sobre su forma de integración, funciones y facultades, además, estableció que los representantes que eligieron las comunidades ya no estarían subordinados a la autoridad estatal, por lo que terminó por obligar a la Alcaldía Xochimilco a

8 Reconocido por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en el expediente SCM-JDC-997/2018.

reconocer la validez de la elección del Concejo Autónomo de Gobierno. Cabe señalar que, en dicho proceso, coadyuvó un dictamen cultural realizado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que fue solicitado y trabajado en conjunto por un grupo de vecinas y vecinos de Xochimilco interesados en mostrar los elementos históricos y antropológicos sobre la forma de organización política de los pueblos y barrios originarios de la demarcación.

Sin embargo, aun con las resoluciones del tribunal electoral, los pueblos de Xochimilco continúan con problemas para el ejercicio de sus derechos frente a su Alcaldía. La instancia de gobierno se ha negado a entregar instalaciones para que el Concejo Autónomo de Gobierno de Tlaxiátemalco pueda despachar los asuntos propios de la representación, pese a contar con una sentencia judicial que obliga a proporcionar la infraestructura necesaria (SCM-JDC-271/2020), en otros casos se ha negado a reconocer la existencia de las autoridades tradicionales, como es el caso de la Comisión por la Defensa del Agua del pueblo de San Lucas Xochimanca, pese a contar también con una resolución del Tribunal (TECDMX-JLDC-127/2021) que obliga incluso a sostener una reunión de trabajo con dicha figura comunitaria.



Figura 1. Instalación del Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxiátemalco, Xochimilco

Al hacer un balance sobre la aplicación de los derechos de consulta y participación, podemos darnos cuenta de que los pueblos han sido claros en manifestar su rechazo a los proyectos debido a las afectaciones territoriales, al medio ambiente, la movilidad, comercio local, suministro de agua, entre otras afectaciones, en esos casos, el derecho a la consulta ha sido sólo una parte más de un abanico más amplio de estrategias de defensa, en tanto que en diversas ocasiones han exigido algo más que el derecho a participar en la planeación o implementación de las medidas que les afecten, pues durante años han sido excluidos en sus territorios de un avance de la mancha urbana, que expropia, atraviesa y afecta sus espacios cotidianos. Así, por una parte, los pueblos y barrios han puesto por delante las reivindicaciones de libre determinación, autonomía y la defensa de su territorio (agua, bosques, tierras), y en cambio, las autoridades administrativas están más centradas en cumplir con aspectos formales (realizar un procedimiento de consulta en diversas etapas) que en atender las demandas profundas de los pueblos y barrios originarios.

Por lo que hace al papel del poder judicial, al resolver controversias con la administración pública de Ciudad de México, observamos que en los casos que no involucran directamente inversiones privadas, los jueces y tribunales se han inclinado más a admitir los derechos de consulta, participación y autonomía, e implementar su ejecución. Es decir, los casos en los que existen violaciones a derechos políticos la jurisdicción electoral ha sido proclive a propiciar su cumplimiento frente a las decisiones de la administración pública, pero no pasa lo mismo con el derecho de consulta frente a proyectos inmobiliarios privados o de obras de desarrollo públicas, en las que los jueces de distrito y tribunales colegiados en materia administrativa del Poder Judicial Federal (que conocen de los juicios de amparo) han emitido resoluciones no tan

favorables o incluso, nada favorables a los pueblos y barrios. Más allá de lo que puede ser clasificado como una verdadera esquizofrenia legal (Aragón, 2019), en el sentido de que jueces y tribunales del mismo poder al mismo tiempo mantienen resoluciones contradictorias o incoherentes entre sí, se puede tener indicios de las razones que justifican ese actuar a partir de los sujetos involucrados (empresas, Estado y pueblos en los casos de proyectos inmobiliarios u obras públicas en las que se otorgan contratos millonarios a constructoras para su realización, como el puente vehicular de Cuemanco) lo que da cuenta de que no se pueden entender los mecanismos de consulta fuera de los procesos propios del multiculturalismo neoliberal (Sierra, Hernández y Sieder, 2013), en el que predomina el respeto a la seguridad jurídica y la propiedad privada (de las empresas), así como la constante idea de que es posible conciliar los intereses del sector empresarial con los de los pueblos, aun cuando parten de lógicas totalmente distintas y se trate de “diálogos” con actores posicionados en situaciones asimétricas, generando un reconocimiento a la diversidad cultural conveniente o simulado y más allá de su enunciación.

A manera de cierre

Como vimos en el análisis presentado a partir de la revisión de casos concretos en pueblos originarios y sus territorios en el reconocimiento efectivo de sus derechos, que apuntaría hacia la construcción de sociedades pluriculturales, es complejo, por un lado, la peculiaridad propia del territorio de la Ciudad de México y su proceso de expansión urbana, ha traído consigo problemas de diversa índole que son medulares para comprender la dinámica de los pueblos originarios, su delimitación y definición por

la pérdida del territorio y sus recursos naturales. La falta de reconocimiento a la peculiaridad cultural y de ocupación territorial hacia éstos, antes de la Constitución local, generó un proceso de urbanización permanente que terminó por fragmentar su territorio. En segundo lugar, el largo camino hacia la construcción de un pluralismo jurídico que pueda armonizar derechos en la realidad concreta, más allá de su enunciación. Si bien ahora podemos decir que se reconocen un cúmulo de derechos hacia los pueblos originarios de Ciudad de México en la Constitución local, lo cierto es que la concreción práctica de estos no ha sido del todo posible al ser condicionados, subordinados y homogeneizados a normativas, planes y leyes que desconocen el carácter de la diversidad cultural.

Además, vemos cómo algunos derechos sólo se hacen efectivos parcialmente, pues la ejecución y operación de los actores del gobierno local genera mecanismos inadecuados a su cultura, lenguaje, e instituciones propias, como marcan los tratados internacionales. A la par la concreción de derechos toma caminos enredados, casi siempre por vía legal, en donde los pueblos tienen que pelear por su reconocimiento cultural y sus territorios.

En ese sentido se plantea que existe un protagonismo que han asumido los derechos humanos, incluidos los derechos colectivos, de convencionalismos, eurocentrismos, asumiendo un lenguaje hegemónico de dignidad humana, que por su raíz monocultural, liberal individualista y occidental, y con el predominio de libertades de primera generación (derechos civiles y políticos), estrechan y dirigen los derechos hacia juicios universales, desdibujando otros horizontes emancipadores anclados en la diversidad cultural y en la dignidad humana (Santos, 2019: 5-7) Y, por otro lado, la efectividad de algunos derechos se ha alcanzado sólo por la exigencia permanente de los pueblos a hacerles efectivos,

mediante resoluciones jurisdiccionales o la presión social en las calles.

Como vemos, el camino hacia el reconocimiento de derechos es complejo pues con todo y los derechos reconocidos y una gran amplitud de resoluciones a su favor, las autoridades tradicionales de los pueblos tienen dificultades en el diálogo y cumplimiento con la autoridad local. También los pueblos se han enfrentado a diversas dificultades en lo referente a las intervenciones territoriales, obras de infraestructura y megaproyectos que atraviesan sus territorios por el auge del capital inmobiliario financiero en la producción de la ciudad, pues las consultas no siempre contemplan la voz de los pueblos originarios por la noción recortada que se tiene del territorio de los pueblos por parte de autoridades locales.

En ese sentido, sería ingenuo pensar que el problema esencial de las consultas es simplemente una cuestión de forma o de método (se requiere hacer una muy buena consulta para modificar la situación) o que el problema esencial que se ha expuesto consiste en una falla o falta de aplicación de la ley. En realidad, la incongruencia entre lo dispuesto en la Constitución local y el actuar de las entidades de gobierno es una consecuencia o un efecto de una relación de poder específica en la que se encuentran los pueblos y barrios originarios, las autoridades estatales y las empresas, atravesada por relaciones de colonialismo interno, racismo y discriminación. El Estado intenta mantener sometidos a las comunidades al mantener el control de la interpretación y aplicación de las normas que se supone deben proteger a los pueblos y al negar su participación dentro de las instituciones en las que se toman decisiones o en las que se interpretan las leyes. Es muy significativo cómo ningún pueblo originario tiene injerencia directa en el Congreso de la Ciudad de

México, en el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, o en las Alcaldías.

Aun así, las comunidades han sido efectivas en lograr avanzar en el ejercicio de los derechos por diversos medios de organización y resistencia social, política y jurídica pese a la poca efectividad que ha tenido el reconocimiento de derechos culturales en la ciudad. Al día de hoy existen pueblos con representaciones autónomas, el ejercicio del presupuesto participativo se lleva a cabo en 48 pueblos conforme a sus sistemas normativos propios, y se reconoce la calidad e importancia de las autoridades tradicionales. De ahí que se puede afirmar que no todo es sometimiento, sino que los pueblos y barrios avanzan en la medida de sus posibilidades en sus reivindicaciones.

En términos generales, hemos visto que las autoridades estatales pretenden discutir proyectos específicos y no los temas de fondo que engloban esos proyectos (libre determinación, autonomía, territorio, propiedad comunal o colectiva), la forma en la que han actuado los distintos entes de representación local y federal, así como la respuesta de los pueblos, ha dejado de manifiesto que los puntos en disputa entre pueblos, barrios y el Estado, es más profunda, pues la idea de poder armonizar derechos culturales y derechos individuales, en el marco de una ciudad que aspira a ser pluricultural, conlleva grandes retos, entre los que podemos destacar: una ciudad desde la participación social de sus actores (sin poner a todos en pie de igualdad, debido a las asimetrías existentes) sobre el desarrollo inmobiliario, el derecho a la movilidad, el acceso, gestión, control y administración de recursos naturales como el agua; la propiedad colectiva o comunal, el territorio, la sustentabilidad y la pluriculturalidad.

Referencias bibliográficas

- Briseño, V. (2002). *Diagnóstico de las funciones y facultades de los Coordinadores de Enlace Territorial de las Delegaciones del Sur del Distrito Federal*. México: DGPC/GDF.
- Briseño, V. (2007). ¿Adaptación o resistencia? La figura del coordinador territorial. En *Mano Vuelta.*, núm. 6, año 3. México: UACM.
- Constitución Política de la Ciudad de México (s.f.). https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- Díaz-Polanco H. y Sánchez, C. (2011). Pueblos, comunidades y ejidos en la dinámica ambiental de la Ciudad de México. *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, 18(52), pp. 191–224. Recuperado en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/3965>
- Díaz-Polanco H. y Sánchez, C. (1997). *México diverso. El debate por la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.
- Duhua, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores/ Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (GDF). (2010). Número 776, 10 de febrero. Gobierno del Distrito Federal.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2005). *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2002*. Aguascalientes: INEGI, p. 34.
- Marx, K. (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Mora, T. (2018). *Dictamen Antropológico de los pueblos de Xochimilco*. México: INAH. https://cpbocx.wordpress.com/2018/07/19/dictamen-antropologico-de-pueblos-de-xochimilco/?fbclid=IwAR3UZNoEnMum12d2IKGAjb-4yN90fScHmTByPaQLW1kxyUOD_Rr-ssZMEwH
- Olivares, M. (2013). Los pueblos originarios de la Ciudad de México, entre la civilización y la barbarie. En C. Rodríguez y R. Cruz (Coords.). *El México bárbaro del siglo XXI*. México: UAM-X, Ciencias Sociales y Humanidades.
- Olivares, M. y Velázquez, A. (2019). Xochimilco: el camino hacia la autonomía. *La Jornada del Campo. Suplemento informativo de La Jornada*, 151. Recuperado en <https://www.jornada.com.mx/2019/06/15/cam-camino.html>
- Portal, M. (2013). El desarrollo urbano y su impacto en los pueblos originarios en la Ciudad de México. *Alteridades* [versión en línea], 23(46). Ciudad de México, pp. 53-64. Recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172013000200005
- Rodríguez, E. (2016). Las paradojas de la participación colectiva en la Ciudad de México, Pueblos Originarios y Redes Político-Partidarias. En M. Ventura y J. Uzeta (Coords.), *Derechos Indígenas en disputa legislaciones estatales y tensiones locales en México*. México: El Colegio de Michoacán/ El Colegio de San Luis.
- Salazar, M. y Negrete, H. (1985). Zonas Metropolitanas de México, 1980. *Estudios demográficos y urbanos*, 1(1). Ciudad de México.
- Santos, B. de S. y Sena, B. (Eds.). (2019). *El pluriverso de los derechos humanos, la diversidad de las luchas por la dignidad*. Epistemologías del Sur. México: Akal.
- Suprema Corte (2014). Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Páginas web

- Almazán, J. (2019, 18 de diciembre). En CDMX, todo megaproyecto por consulta: Sheinbaum. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/gobierno/en-cdmx-todo-megaproyecto-por-consulta-sheinbaum>
- Bellinghausen, H. (2019, 17 de febrero). Denuncian guerra sucia contra asambleas de pueblos originarios en Xochimilco. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/02/17/sociedad/028n1soc>.
- Cosme, M. (2020, 14 de octubre). Sheinbaum miente a juez sobre ampliación de Línea 3 del Metrobús. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/sheinbaum-miente-a-juez-sobre-ampliacion-de-linea-3-del-metrobus-5888663.html>
- Encuentro de Pueblos y Barrios originarios de Ciudad De México. (2020, 19 de octubre). *Acuerdos*. <https://cpbocx.wordpress.com/2015/10/12/lista-de-acuerdos-del-primer-congreso-de-pueblos-barrios-originarios-y-colonias-de-xochimilco/>.
- Frente por la Defensa de los Derechos de los Pueblos y Barrios originarios de la Cuenca del Anáhuac (2021). *Boletín informativo contra el Racismo Judicial*. <https://www.facebook.com/FDDPBA/posts/129485412743301>
- Frente por la Defensa de los Derechos de los Pueblos y Barrios originarios de la Cuenca del Anáhuac (2021, 13 de septiembre). Comunicado de prensa. <https://capital-cdmx.org/interponen-amparo-contra-la-norma-26>.
- Hernández, S. (2020, 16 de marzo). Diputados admiten que no consultaron a indígenas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/03/16/capital/028n2cap>.
- Hernández, S. (2020, 20 de enero). Con menos de 1% de consultados el Congreso elaboró la Ley Indígena. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/01/20/capital/028n3cap>.
- Lastiri, D. (2020, 27 de enero). CDMX acepta amparo contra hospital en Cuajimalpa. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/cdmx-acepta-amparo-contra-hospital-en-cuajimalpa>
- PAOT. (2014). Suelo de conservación, suelo urbano. Tipo de documento: Estudio http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Suelo_de_Conservacion.pdf Disponible físicamente en la PAOTECA de la PAOT.
- Pérez, L. (2013). Por abusos suspende GDF la Norma 26 en vivienda popular. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/08/19/914369>
- Quintero, J. (2020). Desconocen en Xoco a Comité Vecinal que negocia con Mitikah. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/08/16/capital/026n1cap>
- Redacción (2019, 28 de julio). Aprueban vecinos de Topilejo construcción de Hospital General. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aprueban-vecinos-de-topilejo-construccion-de-hospital-general/1327111>.
- Ruiz, M. (2021). Pese a amparo, FIBRA UNO continúa obras en Xoco. *Pie de Página*. <https://piedepagina.mx/pese-a-amparo-fibra-uno-continua-obras-en-xoco/>
- Sosa, I. (2018, 25 de marzo). *Reforma*. <https://www.pressreader.com/mexico/reforma/20180325>
- Stettin, C. (2021, 31 de enero). Para ampliación de Línea 7 del Metrobús se consultará a vecinos: Sheinbaum. *Excélsior*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/sheinbaum-vecinos-decidiran-ampliacion-linea-7-metrobus>

Legislación y sentencias

Constitución de la Ciudad de México. (2017, 5 de febrero).

Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. (2019, 20 de diciembre).

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. (2019, 12 de agosto).

Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. (2019, 20 de diciembre).

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. (2018, 4 de mayo).

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. (2021, 31 de marzo). Sentencia del expediente SCM-JDC- 150/2021 y acumulados.

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. (2021, 18 de febrero). Sentencia del expediente SCM-JDC- 150/2021 y acumulados.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. (2020, 13 de marzo). Resolución del expediente SUP-REC-35/2020.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (2020, 15 de octubre). Sentencia del expediente TECD-MX-JLDC-029/2020 y acumulados.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (2021, 1 de septiembre). Sentencia del expediente TECD-MX-JLDC-127/2021.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (2021, 10 de noviembre). Sentencia del expediente TECD-MX-JLDC-134/2021.