


 POR EDUARDO GÓMEZ DE LA O
 PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE GASTO PÚBLICO AC.

mexicano en materia de derechos colectivos: la reforma al Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con ella, los pueblos y comunidades indígenas (y por primera vez de manera explícita los afromexicanos) fueron elevados al rango de "sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio". El cambio no fue menor: se reconoció formalmente su libre determinación y autonomía, la posibilidad de aplicar sistemas normativos internos para resolver conflictos, el derecho a la consulta previa, libre e informada y, crucialmente, la administración directa de recursos públicos.

El origen de esta reforma se remonta a décadas de lucha indígena. La semilla se plantó en 1992, cuando México se declaró nación pluricultural tras el levantamiento zapatista de 1994; se fortaleció en 2001 con los Acuerdos de San Andrés, aunque la implementación quedó limitada y delegada a discreción estatal. La iniciativa concreta llegó el 5 de febrero de 2024, impulsada por el Poder Ejecutivo federal

como parte de un paquete amplio de reformas constitucionales. El propósito declarado era corregir una deuda histórica: pasar de un reconocimiento simbólico a uno efectivo, permitiendo que los pueblos indígenas gestionen su territorio, sus recursos y su justicia interna sin intermediarios obligatorios, todo ello "en un marco que asegure la unidad nacional".

Aprobada con amplio consenso multipartidista y promulgada en tiempo récord, la reforma entró en vigor el 1 de octubre de 2024. Su artículo transitorio fijó un plazo de 180 días para que el Congreso expediera una ley general y armonizara el marco jurídico, y para que federación, estados y municipios ajustaran sus

normas locales. Sin embargo, ese plazo venció en marzo de 2025 sin que se cumpliera cabalmente la armonización prometida.

El problema radica precisamente en el diseño de la reforma. Al modificar casi exclusivamente el Artículo 2º (sin tocar los pilares estructurales del orden constitucional), se generaron contradicciones inevitables:

- El federalismo tripartito (Artículo 40: tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal) se tensiona con la introducción de un nivel de autonomía que opera por debajo del municipio sin integrarlo formalmente, creando un posible "cuarto orden" implícito que choque con el Artículo 115, el cual reserva a los municipios la administración libre de su hacienda y territorio.

- La división de poderes (Artículo 49) se ve amenazada cuando las autoridades comunitarias ejercen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales internas sin mecanismos claros de articulación con los tres poderes nacionales.

- La indivisibilidad de la Nación (Artículo 40) entra en riesgo al permitir autonomía económica y jurisdiccional que, sin reglas precisas, podría derivar en enclaves semi-independientes.

- La igualdad ante la ley (Artículo 1º) se pone en entredicho al priorizar derechos colectivos sin definir con claridad su convivencia con poblaciones no indígenas en territorios compartidos.

En síntesis, la reforma amplió derechos sin reestructurar el núcleo republicano-federal, dejando vacíos normativos que los tribunales han tenido que llenar caso por caso.

Un ejemplo paradigmático es el expediente SG-JDC-35/2019 de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), iniciado en 2018 por la comunidad wixárika de San Sebastián Teponahuatlán, en el municipio de Mezquitic, Jalisco. Lo que comenzó como una demanda por derechos político-electorales (autodeterminación y consulta) terminó en órdenes al Congreso de Jalisco para elaborar una fórmula fiscal concreta (coeficiente de distribución de participaciones federales y estatales) y modifi-

car leyes de coordinación fiscal y municipales. El TEPJF, cuya competencia constitucional es estrictamente electoral (Artículo 99 CPEUM), amplió su alcance a temas de hacienda pública y autonomía indígena, invadiendo facultades exclusivas del Poder Legislativo estatal y asumiendo roles de control constitucional que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como árbitro del federalismo (Artículo 105).

Este fenómeno (judicialización excesiva) es consecuencia directa del mal diseño de la reforma de 2024: al no armonizar el reconocimiento de autonomías con el régimen municipal y fiscal, se obliga a tribunales especializados a "legislar por sentencia", erosionando la división de poderes y generando inseguridad jurídica prolongada (el caso wixárika tardó más de siete años en resolverse parcialmente, con incumplimientos hasta 2026).

El camino correcto para otorgar autonomía plena dentro del marco normativo nacional pasa por acciones ordenadas y sistemáticas:

1. Expedir (de una vez) la Ley General en Materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, definiendo mecanismos de registro, integración territorial, concurrencia fiscal y validación jurisdiccional.

2. Realizar reformas constitucionales complementarias a nivel federal: ajustar el Artículo 115 para permitir modalidades submunicipales autónomas con hacienda compartida; precisar en el Artículo 40 o 124 que las autonomías indígenas operan dentro del orden municipal; fortalecer el Artículo 105 para que la SCJN resuelva conflictos de competencias.

3. En Jalisco (y otros estados con alta población indígena) armonizar localmente: reformar la Constitución estatal (Artículo 35 y nuevos apartados) para reconocer personalidad jurídica y patrimonio propio; modificar la Ley Orgánica Municipal para crear "comunidades autónomas indígenas"; actualizar la Ley de Coordinación Fiscal con fórmulas objetivas de distribución submunicipal (población, marginación, territorio, autoadscripción); adecuar leyes de presupuesto, contabilidad, transparencia y fiscalización para auditar recursos directos; y expedir o reformar una ley estatal de derechos indígenas que regule consulta, sistemas normativos y jurisdicción.

Todas estas acciones deben realizarse mediante consulta previa, libre e informada, evitando imposiciones verticales.

Si no se avanza hacia una reforma integral, los riesgos son graves y multidimensionales:

- Fragmentación territorial y fiscal: muni-

La Reforma Indígena de 2024: rompe el orden constitucional y genera incertidumbre económica

El 30 de septiembre de 2024, el Diario Oficial de la Federación publicó una de las modificaciones más profundas al texto constitucional

de la reforma al Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con ella, los pueblos y comunidades indígenas (y por primera vez de manera explícita los afromexicanos) fueron elevados al rango de "sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio". El cambio no fue menor: se reconoció formalmente su libre determinación y autonomía, la posibilidad de aplicar sistemas normativos internos para resolver conflictos, el derecho a la consulta previa, libre e informada y, crucialmente, la administración directa de recursos públicos.

El origen de esta reforma se remonta a décadas de lucha indígena. La semilla se plantó en 1992, cuando México se declaró nación pluricultural tras el levantamiento zapatista de 1994; se fortaleció en 2001 con los Acuerdos de San Andrés, aunque la implementación quedó limitada y delegada a discreción estatal. La iniciativa concreta llegó el 5 de febrero de 2024, impulsada por el Poder Ejecutivo federal

como parte de un paquete amplio de reformas constitucionales. El propósito declarado era corregir una deuda histórica: pasar de un reconocimiento simbólico a uno efectivo, permitiendo que los pueblos indígenas gestionen su territorio, sus recursos y su justicia interna sin intermediarios obligatorios, todo ello "en un marco que asegure la unidad nacional".

Aprobada con amplio consenso multipartidista y promulgada en tiempo récord, la reforma entró en vigor el 1 de octubre de 2024. Su artículo transitorio fijó un plazo de 180 días para que el Congreso expediera una ley general y armonizara el marco jurídico, y para que federación, estados y municipios ajustaran sus

En conclusión, la reforma de 2024 evidencia un patrón recurrente en México: transformaciones constitucionales impulsadas por coyunturas electorales y simbólicas (promesas de campaña, respuesta a demandas históricas en momentos de alta visibilidad) terminan debilitando el pacto republicano cuando se descuida la ingeniería constitucional integral

sin reestructurar el núcleo republicano-federal, dejando vacíos normativos que los tribunales han tenido que llenar caso por caso.

Un ejemplo paradigmático es el expediente SG-JDC-35/2019 de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), iniciado en 2018 por la comunidad wixárika de San Sebastián Teponahuatlán, en el municipio de Mezquitic, Jalisco. Lo que comenzó como una demanda por derechos político-electorales (autodeterminación y consulta) terminó en órdenes al Congreso de Jalisco para elaborar una fórmula fiscal concreta (coeficiente de distribución de participaciones federales y estatales) y modifi-



cipios podrían ver mermada su hacienda sin compensación clara, generando conflictos intercomunitarios y entre órdenes de gobierno.

- Polarización social: poblaciones no indígenas en territorios compartidos podrían percibir discriminación inversa, alimentando tensiones étnicas y políticas.

- Inestabilidad jurídica crónica: litigios recurrentes (amparos, controversias constitucionales, incidentes de incumplimiento) que colapsan tribunales y generan incertidumbre para inversión y planeación.

- Debilitamiento institucional: la erosión de la división de poderes y del federalismo equilibrado podría derivar en una crisis de legitimidad del Estado, con tribunales asumiendo roles legislativos y ejecutivos por omisión.

- Pérdida de oportunidad histórica: sin implementación ordenada, la pluriculturalidad proclamada se convertirá en retórica vacía, perpetuando la marginación indígena y frustrando las expectativas generadas por la reforma.

En conclusión, la reforma de 2024 evidencia un patrón recurrente en México: transformaciones constitucionales impulsadas por coyunturas electorales y simbólicas (promesas de campaña, respuesta a demandas históricas en momentos de alta visibilidad) terminan debilitando el pacto republicano cuando se descuida la ingeniería constitucional integral. Al centrarse casi exclusivamente en el Artículo 2º sin armonizar los artículos 40, 49, 105 y 115, se puso en jaque el orden constitucional mismo. Hoy, la verdadera prueba no es proclamar derechos, sino construirlos con rigor técnico, consenso amplio y respeto a la división de poderes. De no hacerlo, México arriesga pasar de una nación pluricultural declarada a una fragmentada en la práctica, donde la autonomía indígena (tan necesaria como legítima) se convierta, paradójicamente, en fuente de mayor conflicto institucional y social.

En un mundo que se reconfigura entre bloques geopolíticos, cadenas de valor que se acortan y un proteccionismo que premia la estabilidad por encima de todo, México enfrenta una paradoja silenciosa pero costosa. La incertidumbre que dejó la reforma indígena de 2024 (un avance simbólico enorme que no vino acompañado de las piezas estructurales necesarias) actúa como un impuesto invisible sobre la economía. Mientras el país intenta captar la ola del nearshoring (semiconductores, baterías, vehículos eléctricos, litio, hidrógeno verde), cada litigio prolongado, cada bloqueo territorial, cada fórmula fiscal improvisada en sentencia electoral en lugar de ley parlamentaria, eleva el costo de hacer negocios.

Imagina una empresa global evaluando dónde instalar una planta de 800 millones de dólares. Ve el mapa: ventajas logísticas inme-

jorables, mano de obra calificada, tratados comerciales sólidos... pero también ve Jalisco, Sonora, Oaxaca o Chiapas, donde una comunidad indígena puede paralizar un proyecto durante años con un amparo o una controversia constitucional por falta de reglas claras sobre agua, tierra o consulta. El cálculo cambia. El riesgo país sube. Las tasas de interés que paga México por su deuda se encarecen. Y esa inversión termina en Nuevo León, en Coahuila o peor aún, en Vietnam o en la India.

La inversión privada nacional sufre el mismo efecto. Empresas que podrían expandirse posponen decisiones. Incorporan abogados, seguros adicionales, rondas interminables de consulta comunitaria. Los costos fijos suben entre 5% y 15%. La formación bruta de capital fijo crece por debajo del 3% anual. El empleo formal se estanca. La productividad se resiente.

En las finanzas públicas el daño es doble. Municipios pierden capacidad fiscal cuando se ordenan transferencias directas sin armonización clara- déficits locales- menos pavimentación, menos escuelas, menos agua potable- presión para que la federación compense con más participaciones- déficit fiscal que ya ronda el 5-6 % del PIB- menos margen para inversión pública. Y mientras tanto, el gasto en litigios, multas por incumplimientos y compensaciones sociales crece sin control.

En el nuevo orden global, donde la certeza jurídica es el principal diferenciador competitivo, México no puede darse el lujo de este desajuste. Si la incertidumbre persiste hasta 2030, analistas conservadores calculan una pérdida de entre 0.5 y 1.5 puntos porcentuales anuales de crecimiento potencial. Eso equivale a decenas de miles de millones de dólares de

inversión desviada, brechas regionales que se ensanchan (el norte y el Bajío captan el nearshoring mientras el sur y las zonas indígenas quedan rezagados) y una presión migratoria y social que se alimenta de la falta de oportunidades formales.

La pluriculturalidad proclamada en el Artículo 2º es un ideal noble. Pero sin reglas claras, sin armonización fiscal y territorial, sin una ley general expedida a tiempo y sin reformas constitucionales complementarias, se transforma en fragmentación económica. En un mundo que premia la predictibilidad por encima de todo, esa fragmentación no es solo un problema de derechos humanos o de gobernanza: es un freno macroeconómico sistémico que pone en riesgo la ventana histórica del nearshoring y perpetúa el estancamiento que México lleva años intentando romper. La solución no es dar marcha atrás en los derechos indígenas. Es implementarlos con la misma seriedad técnica y política con la que se construyen puentes, plantas o corredores logísticos: con reglas claras, mecanismos de concurrencia y respeto al pacto federal. De lo contrario, el precio no lo pagarán solo las comunidades marginadas, sino toda la economía nacional.

El contenido de esta columna es responsabilidad exclusiva del columnista y no del periódico que la publica.



Foto archivo Cuartoscuro