



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

**EL ACCESO EQUITATIVO A LA RADIO PARA EL EJERCICIO PLENO DEL  
DERECHO A LA LENGUA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
**DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA:  
**JOSÉ ANTONIO PEYRO ARÁN**

DIRECTORA DE TESIS:  
**DRA. MARÍA SUSANA DÁVALOS TORRES**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

COMITÉ TUTORAL  
**DR. LEIF KORSBAEK FREDERIKSEN**  
ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

**DR. DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO, 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO UNO. LA IDENTIDAD, LA CULTURA Y LA LENGUA INDÍGENA	
I. La Identidad.....	24
A. <i>Identidad Étnica</i> .....	34
II. La Cultura. ....	43
III. La Lengua.....	54
A. <i>Definición Antropológica de la Lengua</i> .....	56
B. <i>Lengua y Cultura</i> .....	62
IV. La Diversidad Lingüística y las Poblaciones Humanas Minoritarias. ....	63
A. <i>Diversidad Lingüística y su Desaparición</i> .....	67
V. Indígenas e Identidad Indígena.....	70
A. <i>La Definición de Indígena</i> .....	72
B. <i>Criterios para la Determinación de la Identidad Indígena</i> .....	74
VI. La Identidad y la Lengua como Derechos Humanos. ....	78
A. <i>El Estado como Garante del Derechos en el Marco de la Diversidad Cultural Reconocida</i> . ....	79
B. <i>El Estado de Bienestar y la Protección de los Derechos Humanos</i> . ....	88
i. Características del Estado de Bienestar.....	92
ii. Estado de Bienestar y los Pueblos Indígenas.....	96
iii. Las Crisis del Estado de Bienestar.....	99
C. <i>El Estado Neoliberal y la Protección de los Derechos Humanos</i> . ....	106
i. Características del Estado Neoliberal.....	114
ii. Estado Neoliberal y los Pueblos Indígenas.....	117
VII. La Lengua como Derecho Identitario Específico.....	123
A. <i>¿Qué Tipo de Derecho Humano es el Derecho Humano a la Lengua?</i> 126	
B. <i>La Lengua como un Derecho Humano Colectivo</i> .....	129
C. <i>El Sujeto Colectivo como Titular de Derechos</i> . ....	135

CAPÍTULO DOS. EL DERECHO A LA LENGUA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS

I. Reconocimiento Internacional del Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas.....	143
II. Pueblos Indígenas en la Organización de las Naciones Unidas.....	146
A. <i>Pueblos Indígenas y Acceso a la Información.</i> .....	148
B. <i>La Organización Internacional del Trabajo y la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas.</i> .....	149
C. <i>Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Número 107).</i> .....	154
i. El Convenio 107 de la OIT y el Derecho a la Lengua.....	157
ii. Revisión del Convenio 107 de la OIT. ....	158
D. <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.</i> ..	161
E. <i>Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</i> .....	163
i. Procedimiento para la Presentación de Quejas por Incumplimiento del Convenio 169. ....	166
ii. Quejas Presentadas desde México ante la OIT Relacionadas con el Incumplimiento del Convenio 169.....	168
iii. El Convenio 169 de la OIT y el Derecho a la Lengua.....	177
F. <i>Convención de los Derechos del Niño.</i> .....	180
G. <i>Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.</i> .....	181
i. Contenido de Derechos de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. ....	183
ii. Principales Diferencias entre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT. ....	186
a. Definiciones de Indígena y Pueblos Indígenas. ....	187
b. Respeto a la Identidad. ....	188
c. Derecho a la Consulta. ....	190

d. La Autonomía y el Autogobierno Indígena como Libre Determinación. ....	191
e. Lenguas Indígenas.....	192
f. Patrimonio Cultural Indígena.....	193
g. Acceso a los Medios de Comunicación.....	194
III. Los Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. ....	195
A. <i>La Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</i> .....	202
i. El Convenio 169 de la OIT en el Sistema Interamericano. ....	203
B. <i>El Marco Interamericano de Protección de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.</i> .....	207
ii. El Derecho a la Lengua y la Identidad en la Convención Americana de los Derechos del Hombre. ....	209
iii. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. ....	210
iv. El Protocolo de San Salvador. ....	211
v. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. . .....	213
C. <i>La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Protección a los Derechos de los Pueblos Indígenas.</i> .....	217
i. Jurisprudencia de la Corte Interamericana en casos Relacionados la Lengua e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas. ....	219
a. Derecho a la Lengua y Libertad de Expresión. ....	220
b. Protección de los Derechos del Menor Indígena.....	223
c. Acto Público de Reconocimiento de Responsabilidad Internacional... .....	225
d. Publicación y Difusión en Lengua Indígena. ....	226
CAPÍTULO TRES. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LENGUA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO	
I. El Lugar de los Pueblos Indígenas en la Construcción del Estado Mexicano. .....	229

A.	<i>El Indigenismo en México.</i>	238
II.	La Población Indígena en la Actualidad en México.	242
A.	<i>La Determinación de la Identidad Indígena en México.</i>	245
B.	<i>La Diversidad Lingüística de México.</i>	249
III.	El Uso de las Lenguas Indígenas en México.	255
A.	<i>Discriminación Lingüística.</i>	257
B.	<i>Lengua Oficial en México y su Perspectiva desde el Siglo XIX al Siglo XXI.</i>	260
IV.	La Regulación Nacional del Derecho a la Lengua.	264
A.	<i>La Reforma al Artículo 4° Constitucional de 1992 y su entorno Jurídico Político.</i>	266
B.	<i>Breve Historia del Conflicto Zapatista de 1994.</i>	269
i.	Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.	273
ii.	Contenido de Derechos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.	278
a.	Derecho a la Autonomía Territorial y Recursos Naturales.	279
b.	Pluralismo.	281
c.	Libre Determinación.	281
d.	Sustentabilidad.	282
e.	Cultura e Identidad de los Pueblos Indígenas.	284
f.	Lengua Indígena.	285
g.	Lenguas Indígenas en los Medios de Comunicación.	286
h.	Los Derechos de la Mujer Indígena y los Medios de Comunicación...	291
C.	<i>La Reforma al Artículo 2° Constitucional del 2001.</i>	292
i.	Contenido Normativo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la Reforma al Artículo 2° Constitucional de 2001.	300
a.	Los Derechos Contenidos en el Apartado A del Artículo 2° Constitucional.	303
b.	La Determinación de la Condición entre Sujeto de Derecho Público y Sujeto de Interés Público.	308

c. Los Derechos Contenidos en el Apartado B del Artículo 2° Constitucional.....	310
ii. Relación de la Reforma al Artículo 2° Constitucional con otros Ordenamientos Constitucionales.....	316
a. Artículo 1° Constitucional.....	316
b. Artículo 4° Constitucional.....	317
c. Artículo 18 Constitucional.....	317
d. Artículo 27 Constitucional.....	318
e. Artículo 28 Constitucional.....	321
f. Artículo 73 constitucional.....	322
g. Artículo 115 constitucional.....	323
CAPÍTULO CUATRO. EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LENGUA INDÍGENA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO	
I. Políticas Públicas y en la Regulación de los Mercados de Radiodifusión.....	331
A. <i>Modelos de Regulación del Mercado de la Radiodifusión: La Perspectiva     de Howard A. Shelanski</i> .....	333
i. Modelo Orientado a la Eficiencia Económica.....	335
ii. Modelo Orientado a la Democracia.....	342
iii. ¿Modelo orientado a la democracia o Modelo orientado a la eficiencia económica?.....	350
II. Análisis del Sistema de Concesiones para los Medios de Comunicación en General y la Radio en Particular.....	355
A. <i>La Concesión Administrativa y sus Fines</i> .....	358
i. Definición de Concesión Administrativa.....	359
ii. Características de las Concesiones en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.....	367
a. Modalidades y sus Fines.....	368
b. Formas de Asignación.....	370
c. Vigencia de la Concesión Única.....	371

d. Los Sujetos Concesionarios. ....	371
e. Formas de Financiamiento.....	373
<i>B. Actos Administrativos Similares a la Concesión y sus Diferencias. ....</i>	<i>374</i>
i. La Autorización.....	375
ii. La Licencia. ....	376
iii. El Permiso. ....	376
iv. Diferencias entre la Concesión, Licencia, Permiso y Autorización. ...	377
<i>C. Interés Público e Interés General.....</i>	<i>378</i>
i. Interés Público, Interés General e Interés Social. ....	380
<i>D. Servicio Público como Clase de Concesión.....</i>	<i>382</i>
i. Características Especiales del Régimen de Servicio Público en Materia de Radiodifusión en Relación con su Función Social. ....	386
III. La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en México. ....	392
IV. Normas Vinculadas al Ejercicio del Derecho a la Lengua a través de los Medios de Comunicación y la Radio en Particular.....	395
<i>A. Normas Constitucionales Relacionadas con la Regulación de los Medios de Comunicación. ....</i>	<i>396</i>
ii. Artículo 6° Constitucional. ....	396
iii. Artículo 27 Constitucional.....	398
iv. Artículo 28 Constitucional.....	399
v. Artículo 73 Constitucional.....	402
vi. Artículo 78 Constitucional.....	402
vii. Artículo 94 Constitucional.....	402
viii. Artículo 105 Constitucional.....	403
<i>B. Normas Secundarias Relacionadas con el Ejercicio del Derecho a la Lengua y su Ejercicio a través de los Medios de Comunicación.....</i>	<i>403</i>
i. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.....	404
a. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. ....	411
ii. Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. ....	412



<i>C. Normas Secundarias Relacionadas con la Regulación de los Medios de Comunicación y su Relación con el Ejercicio del Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas.....</i>	<i>415</i>
i. Breve Historia de la Regulación de la Radio en México. ....	415
ii. La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y sus Distintas Reformas. ....	421
iii. La Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006 o Ley Televisa. ....	424
a. La Acción de Inconstitucionalidad 26/2006. ....	431
iv. Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2012. ....	449
v. Aspectos Generales de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014. ....	459
V. Análisis del Sistema de Concesión Única Contenido en la LFTyR. ....	467
A. <i>El Régimen de Concesiones Previsto en la LFTyR.....</i>	<i>468</i>
B. <i>El Régimen de Concesiones y la Concesión Única.....</i>	<i>480</i>
i. Proceso para el Otorgamiento de la Concesión Única. ....	486
a. Requerimientos y Condiciones Técnicas Especiales para el Otorgamiento de Concesiones de Uso Social. ....	494
ii. Formas de Financiamiento Previstas para los Concesionarios. ....	497
a. La Publicidad Comercial.....	499
b. El Posicionamiento de Productos.....	507
c. Publicidad Oficial.....	508
d. Donativos. ....	513
e. Venta de Productos.....	516
f. Patrocinios. ....	516
g. Proyectos de Financiamiento y Convenios de Coinversión.....	518
h. Aportaciones o cuotas de cooperación de la Comunidad.....	519
i. Recursos de Entidades Públicas para la Generación de Contenidos. ....	521

j.	Arrendamiento de Estudios de Grabación y Servicio de Edición. ..	521
k.	Presupuesto Público. ....	522
iii.	Consideraciones Generales sobre las Fuentes de Financiamiento para las Concesiones de Radiodifusión. ....	522
CAPÍTULO CINCO. ESTUDIOS SOBRE LAS RADIODIFUSORAS INDÍGENAS E INDIGENISTAS EN MÉXICO		
I.	¿Por qué la Radio? Distribución y Penetración de los Medios de Comunicación y las Telecomunicaciones en México. ....	526
A.	<i>Limitaciones en el Acceso a las Telecomunicaciones. ....</i>	526
i.	Las Telecomunicaciones Indígenas. Caso Relevante. ....	533
B.	<i>Los Medios de Comunicación Radiodifundidos y su Acceso en México. ...</i>	534
i.	Penetración de Radio en México. ....	534
ii.	Penetración de la Televisión Digital Terrestre en México. ....	536
iii.	Distribución de las Concesiones para Radiodifusión por Tipo de Uso. ...	542
C.	<i>La Radiodifusión Indígena en México. ....</i>	545
i.	. Distribución del Mercado de la Radiodifusión Indígena en México. ....	546
A.	<i>Radios Indígenas y Comunitarias Identificables en México Fuera del Orden Normativo. ....</i>	549
II.	La Radio Indígena en México; 3 Casos de Estudio. ....	553
A.	<i>Funciones de la Radio en una Comunidad Indígena. ....</i>	555
B.	<i>Caso Radio Pueblo Chocholteco y La Voz de la Mixteca. ....</i>	556
C.	<i>Caso Radio Tsinaka. ....</i>	562
i.	Cuestionario sobre el Funcionamiento de la Radio Aplicado a Radio Tsinaka. ....	568
D.	<i>Caso Radios Indigenistas. ....</i>	574
i.	Entrevista Realizada con al Subdirector Director del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, Jesús Astorga Reyes. ....	576
a.	La Operación General del SRCI. ....	576

b. Los Contenidos Difundidos a través del SRCI. ....	581
c. Relación de las radios con su comunidad. ....	590
d. Relación con el IFT. ....	591
e. Problemáticas de las radios. ....	592
f. A manera de conclusión. ....	598
III. La Regulación de los Servicios de Radiodifusión en México. Regulación Bajo un Modelo Orientado a la Eficiencia Económica. ....	601
A. <i>Medidas a Favor de las Concesionarias de Uso Comercial y en Contra de las Concesionarias de Uso Social Indígena.</i> ....	605
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	612
BIBLIOGRAFÍA .....	628
ANEXOS .....	665
I. Anexo 1. Lista de Pueblos Indígenas Ubicados en el Norte del País Durante el Periodo Colonial (Siglos XVI -XIX). ....	665
II. Anexo 2. Tabla de Lenguas Indígenas y Población Hablante de Lenguas Indígenas de Acuerdo al Catálogo de Lenguas Nacionales del INALI y los Datos Demográficos del INEGI .....	666
III. Anexo 3. Tabla de concesiones otorgadas para uso social indígena .....	667
IV. Anexo 4. Directorio de Radios Indígenas y Comunitarias Identificadas y Contactadas. ....	668
V. Anexo 5. Directorio de Radios Indigenistas. ....	670
VI. Anexo 6. Cuestionarios Radios Indígenas. ....	673
VII. Anexo 7. Entrevista al Subdirector del Sistema de Radios Culturales Indígenas. ....	677

## INTRODUCCIÓN

La gran diversidad étnica y cultural prevaleciente en nuestro planeta está reflejada en la existencia de 7,097 lenguas humanas, de acuerdo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el 96% de dichas lenguas son habladas por tan sólo el 3% de la población mundial, en tanto sólo 10 del total de ellas son utilizadas por más de cien millones de hablantes en el mundo. El profundo vínculo entre la diversidad lingüística y la existencia de los pueblos indígenas en el mundo es indiscutible, en tanto estos utilizan más de 4,000 lenguas, es decir, un 56% del total, a pesar de representar solo el 6% de la población mundial, constituyéndose a la vez en los depositarios de la diversidad lingüística de la humanidad y, a través de sus formas únicas de vida, en salvaguardas de buena parte de su diversidad cultural. Las lenguas de los pueblos indígenas forman parte integral de su cultura pues ésta, especialmente cuando es la materna, determina en muchos sentidos como comprendemos al mundo, permitiendo no sólo la comunicación entre sus miembros, sino la transmisión de la cultura de sus hablantes. Sí éstas se encuentran amenazadas, los pueblos que las utilizan también lo están. Actualmente, es posible afirmar que muchas de estas lenguas indígenas están en riesgo de desaparecer, debido a complejos procesos como la colonización externa e interna sufrida por sus hablantes, promoviéndose de formas más o menos agresivas la sustitución de sus lenguas maternas por otras de carácter mayoritario, como consecuencia directa del colonialismo y de las prácticas coloniales por las cuales se intentó, en el peor de los casos, la aniquilación de los pueblos indígenas, o en el mejor de los ellos, su integración y asimilación a los estados de forma más o menos forzada. Como resultado de dichas políticas de carácter asimilacionista, aunado al despojo de tierras y de las medidas discriminatorias, las lenguas indígenas de todas las regiones se encuentran en peligro de extinción. Esta situación se ve agravada por la globalización y la imposición de un reducido número de lenguas como culturalmente dominantes, provocando la desaparición de muchas lenguas en el

mundo y manteniendo al borde de la extinción a muchas otras, cuya desaparición implica la pérdida de las culturas asociadas a ellas junto con sus conocimientos, valores y forma únicas del ver el mundo, reduciendo la diversidad cultural de la humanidad.

Bajo este contexto, México tiene el privilegio de ser un país particularmente diverso, étnica y culturalmente, donde subsisten una gran diversidad de formas de vivir y ver al mundo distintas a la de la mayoría mestiza hispanohablante, reflejado en la gran cantidad de pueblos indígenas sobrevivientes a los procesos de colonización iniciados en el siglo XVI quienes habitan actualmente en su territorio. Dicha diversidad cultural es fácilmente observable en el gran número de lenguas indígenas habladas en el territorio mexicano, que de acuerdo con el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas se conforma de 346 variantes lingüísticas, agrupadas en 68 agrupaciones lingüísticas reconocidas usualmente como *lenguas*. A pesar del reconocimiento a esta diversidad lingüística y cultural a raíz de la reforma constitucional en materia indígena de 2001, tanto los pueblos como sus lenguas enfrentan una discriminación sistemática motivada por el racismo, bajo la pretendida superioridad del español frente a ellas así como de las prácticas culturales occidentales; situación originada precisamente de dichos procesos coloniales tanto externos como internos, sufridos por los pueblos indígenas de nuestro país, con el objetivo de lograr el desplazamiento de sus territorios y la apropiación de sus riquezas. Como consecuencia directa de esta discriminación, lenguas como el *Ku'ahl* (yumano) están en riesgo de desaparecer en los siguientes años, al quedar sólo dos hablantes; mientras tanto, lenguas como el chocholteco pueden enfrentar la misma suerte ante la reducción paulatina de sus hablantes, sobre todo en virtud del abandono de las políticas públicas bajo las cuales habían logrado un resurgimiento, particularmente su inclusión en la radio.

Es importante resaltar la importancia de la lengua como derecho humano en tanto es un elemento identitario fundamental, tanto para los individuos como para

las sociedades humanas que las utilizan para expresarse. A través de este derecho toda persona adquiere la capacidad de reconocerse tanto como individuo como integrante de una comunidad; además de permitir la comunicación entre ellos, siendo el medio de transmisión de sus culturas y el marco de sus cosmovisiones; es la forma como mantienen vivas a través las generaciones sus formas únicas de vivir y ver el mundo. El derecho a la lengua tiene un doble carácter como derecho individual y como derecho colectivo, pues no sólo forma parte indisoluble de la identidad de cada persona, sino que permite la aparición de una identidad comunitaria, y por lo tanto requiere para su protección de acciones encaminadas a todos los hablantes de la lengua como una unidad y no sólo de una protección en el marco de la individualidad.

Para su supervivencia, una lengua necesita tener la posibilidad de ser utilizada en todos los ámbitos de la vida de las personas, particularmente, necesita ser reconocida como un medio válido de comunicación, permitiendo desarrollar las actividades diarias en ella y no existiendo la obligación de realizarlas en una lengua distinta a la propia. Lograr este fin requiere facilitar el acceso al espacio público, para dotar a los indígenas de la posibilidad para utilizar sus lenguas de la misma forma y con el mismo valor otorgado para el uso de la lengua mayoritaria dominante, a fin de no relegar su uso al espacio familiar, lejos de la convivencia social general. Sin embargo, en nuestro país, si bien la protección de este derecho está reconocido a nivel constitucional y mediante diversos tratados internacionales, dicho reconocimiento resulta insuficiente ante la falta de medidas y políticas públicas encaminadas a lograr el verdadero ejercicio pleno del derecho a la lengua por parte de los integrantes de los pueblos indígenas, en las mismas condiciones y espacios tutelados para el español.

Debido a esto, resulta esencial reconocer la relevancia de los medios de comunicación en la conservación de las lenguas indígenas, toda vez que estos

forman una parte fundamental del espacio público y para lograr que las lenguas indígenas tengan el mismo valor que el español y puedan ser utilizadas de forma normalizada, se requiere garantizar el acceso a sus hablantes al espacio público mediante espacios adecuados en los medios de comunicación. Esto se traduce no sólo incorporar espacios en los medios existentes donde se utilicen las lenguas indígenas nacionales, sino en permitir a los pueblos indígenas, desde sus comunidades, tener y operar sus propios medios de comunicación. Bajo este esquema, la radio se presenta como el medio ideal para iniciar el proceso de dotar a los pueblos indígenas de sus propios medios, por sus ventajas operacionales, técnicas, la posibilidad de la transmisión digital de sus contenidos y la economía de su acceso.

El objetivo principal de esta investigación es evaluar el grado de idoneidad del modelo de concesiones vigente en materia de radiodifusión en México para proteger el derecho a lengua de los pueblos indígenas, tal y como se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados en la materia y la legislación secundaria aplicable, con la finalidad de determinar las implicaciones no previstas en la regulación vigente en materia de radiodifusión sobre la posibilidad de ejercicio de dicho derecho.

Con la finalidad de alcanzar dicho objetivo, se plantean como objetivos particulares los siguientes: En primer lugar, es necesario determinar las características de la lengua y su relación con la identidad individual y colectiva de las personas, así como su relación con los pueblos indígenas, sus integrantes y su supervivencia cultural. En segundo lugar, resulta necesario analizar el marco jurídico internacional de la protección al derecho a la lengua, principalmente en su relación con los pueblos indígenas y los mecanismos determinados para asegurar la supervivencia de su identidad cultural. En tercer lugar, es necesario determinar el desarrollo histórico del derecho a la lengua en el sistema jurídico mexicano, con

énfasis especial en su desarrollo desde la última década del siglo XX, para analizar la tendencia a reconocer por un lado los derechos de los pueblos indígenas, específicamente el derecho a la lengua, mientras que por otro lado se desmantelan las instituciones del estado de bienestar con las cuales se protegen esos derechos. En cuarto lugar, se pretende determinar si el modelo actual de concesiones para poseer y administrar medios de comunicación resulta el más adecuado para garantizar el ejercicio al derecho a la lengua de los pueblos indígenas, en virtud de su desarrollo bajo un modelo de eficiencia económica orientado a la competencia y la lucha contra los monopolios. Finalmente, en quinto lugar, se pretende analizar la incidencia de los medios de comunicación en la posibilidad del ejercicio al derecho a la lengua y su reproducción como medio de comunicación válido en el entorno social de estos pueblos, así como las contradicciones imprevistas del modelo vigente.

Como hipótesis dentro de esta investigación se plantea que, a fin de asegurar que en el estado mexicano el derecho a la lengua se encuentra plenamente garantizado, es necesario determinar si los pueblos indígenas pueden utilizar sus lenguas en la misma forma y en los mismos espacios donde se utiliza el español en su papel de lengua dominante. Es posible observar la profunda preferencia dada al uso del español frente a las lenguas indígenas en la mayor parte del espacio público, limitando el uso de estas en el mejor de los casos, al hogar. Esta situación se puede comprobar con el limitado acceso a los medios de comunicación para las expresiones en lenguas indígenas, particularmente para aquellas expresiones no están patrocinadas o dirigidas por el estado. Por estas razones, es posible considerar al derecho a la lengua para pueblos y comunidades indígenas cuyo ejercicio no está plenamente garantizado.

Garantizar a los pueblos indígenas la posibilidad de acceder de forma equitativa a los medios de comunicación masiva con la finalidad de expresar sus ideas en sus propias lenguas y con sus propios contenidos es fundamental para el



ejercicio de sus derechos lingüísticos, pues de esta forma sus lenguas pueden usarse en el espacio público como formas de comunicación con la misma validez del español como lengua dominante. De la misma forma, al garantizar el acceso al espacio público para el uso de las lenguas indígenas se permite a sus hablantes expresar sus ideas y que éstas sean escuchadas por la población dominante mayoritariamente hispanohablante, generando mediante el derecho recíproco a ser escuchados y a escuchar la diversidad de expresiones que lo integran, un verdadero estado pluricultural. Sin embargo, la posibilidad de acceder de forma equitativa a los medios de comunicación se encuentra seriamente limitada bajo el modelo actual de concesiones, en tanto dificulta el acceso a los pueblos indígenas al espectro radioeléctrico necesario para operar sus propios medios de comunicación, así como diversas medidas hacen sumamente difícil la operación de esos medios y su supervivencia financiera, impidiendo en última instancia a las lenguas indígenas recibir el mismo reconocimiento y validez del español como lengua mayoritaria, generando un fenómeno de invisibilización y menosprecio de su existencia, orillando a sus hablantes a abandonar su uso o limitar este al espacio familiar. Por este motivo se analizará como los efectos negativos de la regulación vigente del mercado para los medios de comunicación del estado mexicano, la cual está diseñada con una perspectiva principalmente económica y sustentada en un modelo de eficiencia de mercado orientado a la competencia económica, el cual resulta insuficiente para cumplir con los derechos lingüísticos reconocidos a los pueblos indígenas en la constitución y diversos instrumentos internacionales, haciendo necesaria una transición hacia un modelo democrático orientado a la promoción de la diversidad de los contenidos antes de la utilidad económica.

Con la finalidad de abordar dicho problema, en el capítulo uno de esta investigación se analizarán las concepciones de identidad, cultura y lengua indígena, con la finalidad de establecer su valor para la vida de los pueblos indígenas y sus integrantes, así como los elementos por los cuales se puede definir a la lengua como un derecho humano. Así mismo, se analizará la lengua como

derecho humano individual y colectivo, para señalar las diferencias teóricas entre ambas aproximaciones y la importancia de su carácter colectivo para los pueblos indígenas. En el capítulo dos se realizará un análisis sobre los mecanismos de protección a los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional de derechos humanos, analizando protección otorgada en diversos tratados internacionales en la materia y la forma como tutelan el derecho a la lengua comenzando, a nivel global, con los Convenios 107 y 169 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, la Convención de los Derechos del Niño y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. A continuación, se analizará el marco interamericano de protección a los derechos de los pueblos indígenas mediante la Convención Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Protocolo de San Salvador y la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente se analizará el papel jugado por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección al derecho a la lengua de los pueblos indígenas. En el capítulo tercero se presentará un estudio sobre la protección que al derecho a la lengua se brinda en el sistema jurídico mexicano, partiendo de su evolución desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT, cuya ratificación dio origen a la reforma del artículo cuarto constitucional en 1992; su relación con la reforma al artículo 27 constitucional y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el movimiento zapatista de 1994 de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y, finalmente, la reforma constitucional en materia indígena de 2001. En el capítulo cuarto se estudiarán las normas secundarias que tutelan el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 2º constitucional, en lo relativo al ejercicio al derecho a la lengua. Desde el análisis de la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y su relación con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se buscará determinar la forma como el estado mexicano garantiza el acceso de los pueblos indígenas a los medios de

comunicación para el ejercicio de su derecho a la lengua en el espacio público. Con la finalidad de dar sustento al papel de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se estudiará la figura de la concesión y su relación con la posibilidad del acceso al espectro radioeléctrico, así como el papel del IFETEL en la determinación de quienes son los actores habilitados para participar en el mercado de los medios de comunicación y su incidencia en la posibilidad para los pueblos indígenas de acceder a dichos medios como espacios para el ejercicio de su derecho a la lengua. Finalmente, en el capítulo quinto se analizarán tres casos de radios indígenas para señalar su impacto dentro de la comunidad y el uso de sus leguas. En primer lugar, se analizará el caso del chocholteco y como su inclusión dentro de la programación de una radiodifusora del Sistema de Radiodifusoras Indígenas ayuda a la recuperación del número de hablantes, así como el impacto negativo de su abandono posterior. En segundo lugar, se analizará el caso de la Radio Tsinaka, radiodifusora indígena independiente que opera en la Sierra Norte de Puebla, la cual ofrece contenidos relevantes tanto para la comunidad indígena como para la no indígena de la región y permite cuestionar las limitaciones impuestas por el modelo de concesiones actuales para la adecuada operación de una radiodifusora de este tipo. Finalmente, en tercer lugar, se analizará el caso del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas del Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas con la finalidad de analizar como las comunidades indígenas se apropian de estos medios haciéndolos partes integrales de su convivencia, así como las diversas dificultades que enfrenta el sistema por cuestiones administrativas, presupuestales y de carácter político.

Mantener un adecuado balance entre la función social de los medios de comunicación como espacio público para el debate de las ideas donde se representa a todos los integrantes de la sociedad, y su función como forma de entretenimiento resulta una tarea ardua, particularmente en un entorno social en el cual el derecho al *entretenimiento* o lo *lúdico* ha tomado gran fuerza, pues desde esta perspectiva los medios de comunicación son vistos como proveedores de

contenido. En este supuesto el consumidor, como ente individual, satisface sus necesidades y deseos al encontrar una mayor oferta, sin importar la calidad o la diversidad en los contenidos de dicha oferta. Como consecuencia directa de dar preferencia a la cantidad de oferentes frente a la diversidad de su oferta dentro del modelo vigente de concesiones, aún si el acceso a estos medios se encuentra reconocido en diversas normatividades el modelo prevaleciente, al estar orientado hacia la promoción de una mayor oferta y competencia económica, se relega el papel de las autoridades en garantizar la diversidad en los medios, particularmente su existencia en lenguas indígenas, cuando no cumplen con el criterio de eficiencia económica.

Precisamente el modelo de mercado bajo el cual se desarrollan actualmente los medios de comunicación y sus implicaciones sociales hace particularmente difícil obtener información de primera mano relativa a las radiodifusoras indígenas que operan en nuestro país, pues en virtud de la desaparición de la figura del permiso y la implementación de la concesión única para la operación de estos medios se encuentran catalogadas como *piratas*, haciéndolas particularmente reservadas en compartir su información ante la posibilidad de ser cerradas por las autoridades federales. Así mismo, aún en el caso de las radiodifusoras del sistema del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, su localización en zonas alejadas de centros urbanos hace la comunicación más compleja y limitada en la mayor parte de los casos.

Por estos motivos, si se desea generar un cambio en el enfoque dado al tema de los medios de comunicación es necesario alejarse de la simple competencia económica y las políticas de mercado, centrándose el papel de estos medios en el ejercicio de derechos culturales, rescatando su función social, implicando la necesidad de generar un enfoque más allá del ámbito normativo; acercándonos a la discusión antropológica y económica sobre el desempeño de estos medios, adentrándose en el nivel de cumplimiento de la garantía para el

ejercicio de los derechos culturales, así como la forma y medida como se están cumpliendo con las obligaciones del estado mexicano para salvaguardar su diversidad cultural, en especial su diversidad lingüística.

Es importante agradecer a todas las personas cuya colaboración y apoyo fueron esenciales para el desarrollo de esta investigación, sin la cuáles su desarrollo hubiera sido no sólo difícil, sino imposible. Agradezco en primer lugar a la Dra. Susana Dávalos Torres, quien aceptó tutelar este proyecto de investigación y brindó su apoyo frente a las múltiples dificultades y adversidades enfrentadas durante su desarrollo, cuya visión y experiencia resultaron fundamentales para incluir en este trabajo la perspectiva económica y de mercado que le dan sentido. De la misma forma agradezco también al Dr. Leif Korsbaek, cuya amplia experiencia con los pueblos indígenas y su visión resultaron fundamentales para la incorporación de una perspectiva antropológica a esta investigación mayoritariamente jurídica (con quien me disculpo también, por no haberme convertido en un antropólogo en el proceso). Agradezco también al Dr. Daniel Márquez Gómez, cuya amplia experiencia en el Derecho Administrativo y las propias concesiones en materia de medios de comunicación me impidieron perder de vista el núcleo normativo de esta investigación; quien además aceptó formar parte del comité tutorial cuando perdí a uno de sus integrantes, permitiéndome continuar y al fin concluir este proyecto. Agradezco también a la Dra. María Carmen Macías Vázquez, quién, si bien se incorpora formalmente a este proyecto una vez concluido, me ofreció a lo largo de su elaboración su experiencia en la investigación sobre derechos de los pueblos indígenas, sus opiniones, apoyo y amistad, que resultan fundamentales para trabajos que suelen ser sumamente solitarios. Agradezco también a la Dra. Issa Luna Pla, quien también aceptó participar en la revisión de este proyecto, brindándome un espacio en su apretada agenda, aportando su amplia experiencia en el derecho al acceso a la información y los medios de comunicación. Agradezco también a las diferentes radiodifusoras indígenas independientes que compartieron su experiencia para la elaboración de

este proyecto, particularmente a Radio Tsinaka en Cuetzalan del Progresos, Puebla, quienes me permitieron conocer a fondo su proyecto de radiodifusión independiente y quienes fueron en buena medida la inspiración para esta investigación. Agradezco también al subdirector del Sistema de Radios Culturales Indígenas, Jesús Reyes Astorga, quien me brindó información extensísima sobre el funcionamiento de las radiodifusoras indígenas del SRCI, partiéndome adentrar en el importante papel que juegan en sus comunidades y la difícil situación política, económica y administrativa donde se encuentran. Agradezco a Mitzi Valeria Vargas Gonzáles, quien colaboró en la recopilación de la información para este proyecto, así como en el contacto con las diferentes radiodifusoras indígenas, independientes y estatales, siendo una pieza clave de este proyecto. Agradezco al Lic. Brenda Paola Navarrete Flores por su apoyo incondicional en la conclusión de este proyecto, así como su invaluable ayuda en la lectura y revisión del mismo para la presentación de esta versión final. Finalmente, agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sede donde se realizó este proyecto de investigación, por brindarme la oportunidad de desarrollarlo en el que sin duda el centro de investigación científica del derecho más importante de México y Latinoamérica.

## CAPÍTULO UNO. LA IDENTIDAD, LA CULTURA Y LA LENGUA INDÍGENA

Los seres humanos se distinguen en buena medida de otros seres vivos en virtud de una característica determinante de su existencia como personas: la identidad. Esta es un elemento esencial tanto a nivel personal como a nivel social, sustentado en códigos o símbolos de carácter cultural, los cuales dan al individuo la capacidad de identificarse a sí mismo frente a otros individuos, permitiéndole a estos a su vez reconocerse y ser reconocidos como integrantes de grupos comunes, mecanismo a través del cual se refuerza su individualidad; forjando al mismo tiempo una identidad colectiva, posibilitando la existencia de las sociedades humanas claramente distinguibles de las colectividades biológicas existentes en el mundo natural en animales, plantas, bacterias y otros seres vivos.

Las identidades se construyen a través de códigos o símbolos culturales, estos conforman el núcleo mediante el cual se organizan las sociedades humanas y permiten la identificación de los individuos; estableciendo los criterios de definición colectiva y de identificación individual respecto de otros grupos humanos. Es precisamente en torno a esas definiciones de colectividad donde se articulan las diversas exigencias humanas dentro de las sociedades modernas, las cuales comprenden desde el reconocimiento de derechos hasta las reivindicaciones socioculturales e históricas de los diversos grupos humanos quienes integran las sociedades, ya sea para mantener sus diferencias o bien para lograr su reconocimiento y aceptación por parte de grupos más grandes. Los pueblos indígenas en todo el mundo mantienen una lucha continua por el reconocimiento y respeto a las diferencias por las cuales se distinguen como sociedades humanas, cuyos esfuerzos por lograr la supervivencia están articulados como una diversidad de movimientos organizados en torno a códigos y símbolos culturales como su territorio ancestral, su cosmovisión, sus medios tradicionales de vida, su relación con la naturaleza, sus sistemas jurídicos y su propia lengua, símbolos sobre los cuales articulan la exigencia de reconocimiento a sus tradiciones, el respeto a su

territorio, la autonomía política y sus sistemas normativos, así como la lucha contra su invisibilización<sup>1</sup> y el racismo.

Dentro de la gran diversidad de códigos y símbolos culturales a través de los cuales pueden articular la exigencia de reconocimiento a su identidad, sus lenguas son particularmente importantes, pues no son sólo una forma de identificación como sociedades o un simple medio de comunicación entre los integrantes de un grupo, sino que conforman el medio para percibir el mundo y a la propia persona. No sólo la existencia de una lengua sino la posibilidad de utilizarla en todos los contextos de la convivencia social, sin tener que recurrir a una lengua extraña, es justamente la condición desde donde es posible la existencia digna de la *vida humana*, posibilitando la reproducción de otros elementos culturales como las tradiciones, la cosmogonía y los sistemas normativos. Por esta razón la supervivencia de la lengua propia y la posibilidad de utilizarla en todos los contextos sociales son, junto a la lucha por sus territorios ancestrales y su autonomía, unos de los principales motores de los diversos movimientos indígenas de reivindicación en el mundo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Invisibilizar* es una expresión neológica cada vez más arraigada en las ciencias sociales, haciendo referencia a como un grupo dominante dentro de una sociedad omite la presencia de otros grupos considerados como minoritarios, para suprimir su identidad, con la finalidad de mantener su poder político y control sociocultural. Bastidas, Felipe y Torrealba, Marbella, “Definición y desarrollo del concepto proceso de invisibilización para el análisis social. Una aplicación preliminar a algunos casos de la sociedad venezolana”, *Revista Espacio Abierto*, Venezuela, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 2014, pp. 515-533.

<sup>2</sup> Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL/GTZ, 2004, p. 39.



## I. La Identidad.

Con la finalidad de comprender la relevancia de la identidad es necesario partir del análisis de las diferencias entre las categorías utilizadas para referir el fenómeno humano, sus diferencias y las implicaciones de cada una de ellas. Las categorías de individuo, ser humano, persona y sujeto implica no sólo la distinción el individuo, es decir el aspecto biológico; el ser humano, en su perspectiva filosófica; la persona, es decir el aspecto normativo; y el sujeto, materia prima del proceso histórico. Como se verá a continuación, el sujeto posee una característica trascendental al concepto de persona: la voluntad, la cual pone en movimiento la identidad y hace del sujeto, junto con ella, un fenómeno político y no solamente legal, biológico o filosófico.

El punto de partida es entonces el individuo, definido por la Real Academia de la Lengua Española como “cada ser organizado, sea animal o vegetal, respecto de la especie a que pertenece”<sup>3</sup>, definición a través de la cual se presenta la imagen de un organismo frente al medio, claramente diferenciado de este, cuya existencia se actualiza o responde en virtud de dicha separación. Respecto de la humanidad como especie, el individuo se presenta como una totalidad integrada y finita la cual encuentra su valor conceptual e ideológico precisamente en la distinción entre él, los otros y el medio como universo que lo rodea; así como en la idea de plenitud representa por él. Esta categoría posee una de las significaciones más importantes para la cosmovisión occidental y su forma construir las relaciones sociales mediante interacción de unidades independientes las unas de las otras, alejadas también de la dinámica y la continuidad del universo que las contiene. Desde la perspectiva de lo humano como individuo hay un énfasis en la relevancia del aspecto biológico, al sujetarlo a lo estrictamente tangible, a lo fácilmente observable, medible y

---

<sup>3</sup> Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, *Individuo*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/individuo?m=form>, revisado el 19 de octubre de 2019.

cuantificable provocando una tendencia a la separación entre ser humano en lo individual y las relaciones sociales necesarias para su construcción y sentido. Como se verá más adelante, la identidad se conforma a través de las relaciones sociales que trascienden la idea de conjunto o agregado de entes independientes, se construye de forma sistemática e interdependiente.<sup>4</sup>

Si bien la idea de individuo expresa aspectos de carácter físico o biológico, la cual es retomada en mayor o menor medida por los diferentes conceptos de ser humano desarrollados desde las más diversas posturas teóricas e ideológicas, aspectos a los cuales añaden perspectivas metafísicas o teológicas, cuya finalidad es establecer una distinción clara del ser humano frente a otras entidades existentes en la realidad como otros seres vivos, así como definir aquellos elementos que caracterizan y sustentan esa distinción. Desde la antigua Grecia se ha buscado una definición lo suficientemente amplia de ser humano mediante la cual sea posible incluir a todos los integrantes de la especie, pero lo suficientemente específica como para evitar la inclusión indebida en ella de los casos *limítrofes*. La importancia de una adecuada definición entre ambos parámetros queda ejemplificado en la definición atribuida a Platón, de acuerdo a la obra *Los Diez Libros de Diógenes Laercio sobre las Vidas, Opiniones y Sentencias de los Filósofos más Ilustres*; como el animal de dos pies sin plumas.<sup>5</sup> Esta definición dio origen a una de las sentencias más famosas de filósofo cínico Diógenes de Sinope

---

<sup>4</sup> Molina Correa, Jaime, "Individuo, cultura y sociedad", *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, col. 7, núm. 3, México, agosto de 2004, pp. 53 – 70. En <https://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin/vol7num3/art4-2004-3.pdf>, recuperado el 3 de julio de 2020.

<sup>5</sup> Laercio, Diógenes, *Los diez libros de Diógenes Laercio sobre las vidas, opiniones y sentencias de los filósofos más ilustres*, trad. Josef Ortiz y Sanz, Ed. Imprenta Real, España, 1792, t. II, p. 23. En <https://archive.org/details/A030159>, recuperado el 18 de julio de 2020.

quién “tomó un gallo, quitóle las plumas, y lo echó en la Escuela de Platón, diciendo *este es el hombre de Platón*”<sup>6</sup> obligando entonces a añadir a la definición platonista “con uñas anchas”<sup>7</sup>, para evitar la confusión entre los miembros de la especie humana y aquellos de la especie *gallus gallus*, previamente desplumados. Este conocido ejemplo de la disputa entre Diógenes y Platón ilustra las dificultades para elaborar una definición plenamente satisfactoria de ser humano, sobre la cual una diversidad de corrientes de pensamiento desarrollados en los últimos 25 siglos (cuyo estudio se aleja de las finalidades de este trabajo de investigación) en las cuales se atribuyen a características diversas al sello distintivo de naturaleza humana, destacándose elementos como la racionalidad, la bondad o la maldad, entre muchas otras. El elemento de racionalidad es uno de lo más comunes, el cual aparece desde las definiciones de Platón y Aristóteles, manteniéndose como un elemento fundamental en buena parte de las corrientes de pensamiento filosófico posteriores. Este es usado para señalar la capacidad, la voluntad, la inteligencia entre otras ideas referentes, en lo general, a la idea *hombre* utilizada como sinónimo de ser humano de forma genérica o indeterminada para señalar los aspectos de tipo biológico o zoológico, utilizado principalmente para distinguir a ser humano de elementos metafísicos como las deidades, de otras especies biológicas del género *Homo*, o bien, entre quienes se consideran plenamente seres humanos y aquellos considerados como subhumanos por cuestiones políticas, religiosas o económicas (los casos limítrofes). Como ejemplo de esta situación se puede observar a distinción entre los esclavos y los hombres libres en la cultura romana, donde a los primeros se les reconocía como hombres más no como personas, pues si bien pertenecían a la especie humana dentro de la sociedad romana carecerían de libertad y los elementos de personalidad asociados a ella. La distinción entre *hombre* y ser humano prevalece hasta la actualidad, como lo señala Richard Rorty, sustentada principalmente en la pretensión de separar a los seres humanos racionales,

---

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

evolucionados, dignos de quienes no son completamente racionales y por lo tanto son menos humanos. Bajo esta pretensión de superioridad, usualmente el *nosotros* se presenta como el caso paradigmático de humanidad, en tanto el *otro*, aquel tan diferente que resulta irreconocible, cuyas similitudes no lo elevan a dignidad de ser humano, limitándolo en el mejor de los casos a un caso limítrofe,<sup>8</sup> distinguiendo entre los seres humanos paradigmáticos (de la etnia correcta, la cultura correcta, de la lengua correcta, de la religión correcta, etc.) y quienes son considerados menos que seres humanos en virtud de no pertenecer a la parte evolucionada de la humanidad (ser más animal que humano), su minoría de edad mental o por no pertenecer al género correcto. A pesar de la connotación negativa, el reconocimiento histórico a los derechos inalienables de los seres humanos es uno de los motores para superar la discusión sobre su naturaleza, orientándola, cuando menos desde la perspectiva de los filósofos pragmatistas, hacia la pregunta ¿cuál es la capacidad de los seres humanos para moldear su propio destino?<sup>9</sup>, dando origen a los procesos de revalorización cultural, étnica y lingüística como actos esencialmente humanos.

Estos elementos se engarzan con el siguiente concepto, persona. A través de éste se realiza una distinción entre el ser humano como individuo perteneciente a una especie biológica y su papel dentro de una sociedad. A través de este concepto se realiza una clara distinción entre su carácter meramente biológico y su carácter social asociado a la idea de civilización, pues si bien resultar natural hablar de seres humanos aún antes de la aparición de la sociedad (hombre de las cavernas), resulta poco natural asociar la idea de persona con los seres humanos primitivos (es extraño pensar en las *personas* de las cavernas). Esto se debe a la

---

<sup>8</sup> Rorty, Richard, "Human rights, rationality and sentimentality", en Rorty, Richard, *Truth and Progress: Philosophical Papers*, Estados Unidos de América, Cambridge University Press, 1998, pp. 167-185.

<sup>9</sup> Ídem.

íntima asociación del concepto de persona a la capacidad de los seres humanos de representar un papel en la sociedad. En su origen, la palabra griega πρόσωπον (prósōpon) fue utilizada para nombrar las máscaras usadas por los actores en las representaciones teatrales, de donde toma su significación sobre la representación de un papel por los seres humanos en una sociedad, como lo hacían los actores griegos en la antigüedad.<sup>10</sup> El término, al ser retomado por la cultura romana, persona se presenta como un añadido a la calidad de ser humano, a través del cual se implican los valores morales, éticos o jurídicos propios del estado de sociedad, donde el ser humano desempeña diversos papeles, precisamente con la carga teatral de la palabra, dentro de la comunidad a la cual pertenece.<sup>11</sup> Esto hace posible un nuevo nivel de distinción desde la idea de individuo, al poner énfasis en

---

<sup>10</sup> Para una muy sucinta historia del concepto persona se utilizó aquí el libro de texto sobre Introducción al Estudio del Derecho del Dr. Cárdenas Gracia, no siendo la finalidad de esta obra un análisis a profundidad del concepto. Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Ed. Nostra/IIJ, 2009, p. 202.

<sup>11</sup> Dentro del Derecho Romano los seres humanos libres y nacidos como parte de Roma se convierten en *personas* “capaces de poseer propiedades, de firmar contratos, de pleitear, de adquirir derechos y contraer obligaciones, etc. En su plenitud, sólo los paterfamilias dispondrán de ese estatus. Por supuesto, *servus non habet personam* (el esclavo no tiene persona), pues el esclavo carece, en efecto, de ancestros y de derechos. Igualmente, los jurisconsultos griegos llaman *aprosopon* a los esclavos, quienes no pueden representarse a sí mismos y son 'caracterizados' por sus amos. El derecho romano, por otra parte, subraya el sentido de rol o papel social otorgado a *persona: homo plures personas sustinet* (el hombre sostiene muchas personas), significando que *persona* es, de algún modo, un concepto sobreañadido al de hombre, pues éste es capaz de *sostener* o representar distintas funciones, de revestirse con diferentes *máscaras*”. Altuna, Belén, “El individuo y sus máscaras”, *Revista Ideas Valores*, Colombia, vol. 58, núm. 140, 2009, pp. 32-52.

dichas funciones asociadas a la idea de capacidad, donde se hace al ser humano *sujeto* de derechos y obligaciones, reconociéndolos por el derecho como centros de imputación (incluso reconociendo la existencia de centros de imputación colectiva, los sujetos de derecho), con lo cual pueden existir un concepto de ser humano claramente dissociado del concepto de persona.<sup>12</sup>

Las ideas de persona y de personalidad implican la existencia del concepto de sujeto, la cual tiene su origen en los filósofos griegos Platón y Aristóteles, quienes lo utilizaron como oposición al planteamiento de la existencia de un ser humano único e indivisible, relacionando al sujeto con la idea de la existencia de una esencia, de la existencia trascendental del ser de forma metafísica e ideal. Aunque muchos siglos después, el pensamiento filosófico comenzó a vincular las ideas de sujeto y subjetividad, como la idea del ser como ente, es decir, como existencia real o imaginaria distinta a su carácter biológico, determinada por la capacidad de raciocinio (como todas las corrientes racionalistas) y la experiencia de conocer (planteado por las corrientes empiristas) situándolo dentro del mundo.<sup>13</sup>

Desde la perspectiva filosófica, la idea de sujeto ha sufrido una gran cantidad de transformaciones, desde su construcción abstracta como contraposición frente al objeto y su papel activo en el conocimiento; hacia el planteamiento del sujeto

---

<sup>12</sup> Zavala Olalde, Juan Carlos, "La noción general de persona. El origen, historia del concepto y la noción de persona en grupos indígenas de México", *Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey*, núm. 27-28, octubre de 2010, pp. 293-318.

<sup>13</sup> Perrota, Gabriela Viviana, "Nociones de sujeto: Apuntes para el análisis de la concepción de sujeto/paciente para los profesionales de la salud en el abordaje de la sexualidad y la salud reproductiva", en *Memorias de XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores del MERCOSUR: "Problemáticas Actuales. Aportes de la Investigación en Psicología"*, Facultad de Psicología/UBA, Argentina, 2008, p. 250-252.

concreto, histórico, y determinado por su realidad social. Desde la perspectiva jurídica, se ha construido sobre esta percepción del sujeto concreto la idea de bilateralidad en las normas, donde no sólo se es sujeto activo de derechos (capaz de ejercer o exigir, sino que también se es sujeto pasivo susceptible de imputado por el sistema normativo.<sup>14</sup> La característica fundamental de las normas de bilateralidad vincula al concepto de sujeto con la personalidad, pues en tanto el sujeto está provisto de esta goza de libertad e independencia frente a la naturaleza, de la capacidad de establecer y obedecer leyes propias basadas en la razón.<sup>15</sup> Esta perspectiva enfatiza la representación del sujeto como agente quién realiza acciones, provoca situaciones e influye en los contextos, determinándolos, cambiándolos, resistiéndose frente a ellos o manteniéndolos, es decir, como materia prima del proceso histórico al ser creador de nuevas realidades dentro de su devenir social e histórico.<sup>16</sup> Bajo esta perspectiva el sujeto se caracteriza por su autonomía más que por su libertad, entendida esta como la falta de restricciones o constricciones físicas o morales, pues tiene en realidad la capacidad de organizarse así mismo tomando fuera de sí mismo los elementos necesarios para ello, de forma autónoma con el exterior, pero estableciendo una relación de interdependencia con los elementos tomados, sea de forma biológica, sociológica o cultural. Por lo tanto, el sujeto es autónomo al ser dependiente de su entorno, particularmente en su parte social, para lograr su auto organización. Esta autonomía dependiente requiere que el sujeto posea una identidad, entendida como la capacidad de referirse a sí mismo frente al mundo externo y de establecer las relaciones intersubjetivas por las cuales puede reconocerse como un ser plenamente diferenciado del resto de su especie,

---

<sup>14</sup> Beller, Walter, "Teorías en tensión: Sujeto y subjetividad reencuentro", *Revista Reencuentro*, México, núm. 65, diciembre 2012, pp. 30-37.

<sup>15</sup> Adame Goddard, Jorge, *Filosofía social para juristas*, México, McGraw-Hill/UNAM, 1998, Serie E. Varios, núm. 92, p. 84.

<sup>16</sup> Salas Quintal, Hernán, "La Idea de sujeto en la modernidad", *Revista Anales de Antropología*, México, vol. 36, 2002, pp. 179-193.

así como integrante de la misma y de las diversas redes sociales en las cuales forma parte.<sup>17</sup>

La existencia de un individuo necesita de la existencia de una especie, la existencia de una persona presupone la existencia de una organización social con ciertas capacidades atribuidos, y el concepto de sujeto presupone la existencia del de sociedad, en la medida que una sociedad no puede existir sin individuos, estableciendo así un círculo conceptual. A través de la interrelación entre estos se resalta la condición de mutua existencia para poder reconocer la vida humana, donde seres humanos y sociedades humanas no son dos elementos con existencias separadas, sino el mismo fenómeno observado desde dos perspectivas distintas. Desde este punto de vista, podemos afirmar que la humanidad tiene su seno en la sociedad, pues sólo en un grupo organizado los seres humanos pueden desarrollar las actividades gracias a las cuales pueden generar su propia identidad, siendo a través de las interacciones sociales que los grupos humanos desarrollan las características individuales a través de las cuales pueden identificarse como una comunidad. Por lo tanto, desde diversas perspectivas tanto de carácter biológico y filosófico, la naturaleza gregaria del ser humano se reconoce como un elemento esencial de su naturaleza, está nos destina a la convivencia social pues la humanidad *no es sólo naturalmente sociable y a consecuencia de esa naturaleza se hace social, sino que también es originariamente social por naturaleza.*<sup>18</sup> Ya desde la antigua Grecia, el gran filósofo Aristóteles, en el apartado *Política* de su obra *Ética Nicomáquea* reconocía como elementos esenciales del ser humano características ético-morales que sólo tiene sentido existiendo en sociedad: *el*

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Vallet de Goytisolo, Juan, "Las comunidades y sociedades humanas", *Revista Verbo*, España, núm. 436-436, mayo-junio-julio de 2005, p. 395-414.



*hombre es el único animal que tiene palabra y sentido del bien, de lo justo*<sup>19</sup>, y esta perspectiva nace y es indisoluble de la necesidad de socialización del ser humano.

La identidad es entonces el conjunto de rasgos característicos de un individuo que lo definen frente a una colectividad o bien frente a otros individuos o grupos distintos a su propia colectividad; haciendo a las personas únicas en virtud de las particularidades a través de las cuales es posible distinguirlas de otros seres humanos. La identidad individual permite la aparición de la identidad colectiva como resultado de la auto observación de una persona como distinta de quienes la rodean, así como del reconocimiento de la existencia de vínculos entre ella misma y esas personas, recocidas como miembros de una comunidad. La identidad comunitaria, a su vez, se conforma de los rasgos a través de los cuales se puede distinguir a una comunidad de otras comunidades a pesar de los rasgos en común. Así, mientras toda la humanidad tiene necesidades esenciales básicas como beber agua, comer, dormir o reproducirse, las formas únicas de hacerlo permiten diferenciar a las variadas comunidades humanas. Los rasgos únicos diferencian no sólo a los grupos humanos, sus características únicas permitan a su vez distinguir a los integrantes de una comunidad frente a los de otras comunidades. Toda identidad necesariamente se construye socialmente a través de complejos procesos, tanto a nivel individual como colectivo, no siendo estática en el tiempo y su tutela sólo es posible mediante la vigencia de un conjunto de derechos relacionados como la lengua, la cultura, la libertad de expresión, la libertad de culto, etc.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea \* Política*, 22 ed., trad. de Antonio Gómez Robledo, libro primero, título 1, México, Porrúa, colección "Sepan Cuantos...", No. 76, 2010, p. 211.

<sup>20</sup> Melesio Nolasco, et. al., *El derecho a la identidad de los pueblos y comunidades indígenas*, 2ª ed., México, CNDH, 2015, p. 6.

La identidad, tanto personal como social, no se adquiere de forma mecánica sino como resultado de un complejo proceso de actos individuales y sociales a lo largo de la vida de las personas. Mientras algunos de estos actos tienen lugar de forma inconsciente, otros actos se desarrollan de forma consiente, tanto en lo individual como en las relaciones sociales donde la voluntad de los individuos para tomar sus propias decisiones tiene un impacto tan importante como la colectividad. La identidad como fenómeno complejo se construye a través de aspectos tan diversos como el étnico, el sexual, el profesional, la edad, el deportivo o casi cualquier otro elemento de diferenciación social.<sup>21</sup> Como proceso histórico, cambia en el transcurso de la vida de un individuo y de una sociedad, la identidad no se presenta como acto único y permanente, pues está sometido al devenir de los cambios históricos y culturales, generando su transformación paulatina e inevitable.<sup>22</sup>

Con estos antecedentes es posible observar como la identidad, desde la perspectiva comunitaria, es una construcción producida desde las distintas sociedades y sus respectivas culturas, pues es en el espacio social donde conviven diversas identidades, entre ellas la personal, la cultural y la biológica; algunas de las cuales tiene un carácter eminentemente individual, mientras otras dependen en mayor o menor medida de la existencia de grupos dentro de la propia sociedad. Las identidades con un carácter eminentemente grupal pueden ser, por ejemplo, la identidad de estudiantes, obreros, burócratas, campesinos, etc. Las identidades grupales son importantes para la sociedad y se integran mediante la construcción de una representación de quiénes somos y como se define a una cultura; involucrando entorno, historia, lengua, tradiciones, costumbres y educación.<sup>23</sup> Dentro de las sociedades modernas, enmarcadas en el ámbito de los estados-

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Ibid., p. 7.

nación, es posible observar un fenómeno particular sobre la perspectiva de las identidades de carácter grupal. Bajo la pretensión universalista de una sola identidad válida para todos los integrantes de estos estados, se intentó a lo largo de su historia el suprimir en mayor o menor medida la existencia de grupos con identidades distintas mediante su marginalización, su asimilación o su abierta persecución; es importante, sin embargo, reconocer la existencia de dos niveles de diferenciación identitaria. En primer lugar, debemos partir de la existencia de personas con una identidad grupal particular con diferencias respecto del modelo de identidad socialmente aceptado, pero que forman parte de la sociedad del estado-nación; respecto de quienes, en segundo lugar, tienen identidades con un carácter cultural totalmente distintas al modelo de identidad y a la cultura impuestas por el estado-nación. La diferencia es fundamental pues mientras los primeros representan grupos que luchan por su aceptación y la integración de sus características a la *normalidad* de la identidad nacional, los segundos representan a grupos y comunidades que tienen una identidad cultural propia, quienes luchan no por su aceptación e integración, sino por su propia supervivencia y la de sus identidades.

#### A. Identidad Étnica.

Dentro de las diversas identidades a través de las cuales se expresa la y realiza la vida humana la etnicidad es un elemento de gran importancia para las sociedades humanas, la cual se puede observar a través de una gran diversidad de expresiones reconocibles desde los orígenes de la humanidad hasta nuestros días. Sobre este tipo de identidad es posible observar un importante resurgimiento en el debate público, debido a la persistencia de fenómenos de discriminación originados en el racismo y la xenofobia, ubicuos en las sociedades modernas. Tomando como base la perspectiva étnica, es posible observar como estos prejuicios se mantienen en la actualidad y se utilizan en diversas sociedades occidentales para justificar la exclusión y la violencia hacia una persona o grupo con base en el criterio de su

pertenencia a una comunidad humana, en virtud de lazos de parentesco real, tanto hacia fuera de la comunidad como dentro de la misma.<sup>24</sup> Precisamente debido a la persistencia de la exclusión, la violencia y la discriminación con base en las características étnicas de las personas la etnicidad se ha convertido en un estandarte de lucha para las personas y los grupos excluidos de las sociedades modernas, ganando un papel cada vez más relevante en la luchas por el reconocimiento a la igualdad de derechos por grupos como los migrantes, las minorías nacionales y los grupos indígenas.

Por estos motivos es importante señalar que la idea de etnicidad tiene como antecedente, aunque muy vagamente, al desafortunado y nunca bien definido concepto de *raza*, el cual se remonta a la antigüedad. Por principio de cuentas es necesario relacionarlo con la palabra *bárbaro*, de origen griego, utilizada dentro de la producción literaria e ideológica helenística como medio de representar a quienes conformaban la antítesis del ciudadano griego, la distinción entre quien representaba a la humanidad y quienes representaban la inhumanidad por las diferencias en sus costumbres, sus sistemas normativos, sus cultos y su lengua. Aristóteles centra la diferencia entre los seres humanos propiamente dichos y aquellos con el carácter de bárbaros en su definición de ἀνθρωπός (*ánthropos*), identificando de forma genérica a todos aquellos con el carácter de inhumanos con los distintos a los griegos, al no vivir dentro de la *polis*<sup>25</sup>, carentes por lo tanto de un orden social válido; la capacidad para producir arte y filosofía; o una religión legítima. La cultura romana retomó de los griegos la palabra *bárbaro*, para referir a aquellos pueblos fuera de su dominio, o bien aquellos quienes, a excepción de los

---

<sup>24</sup> Bello, op. cit., p. 92.

<sup>25</sup> García Quintela, Mario V., "Bárbaros y griegos: Políticas de lectura", *Gerión Revista de Historia Antigua*, España, núm. 11, 1993, pp. 373-385.

griegos y los egipcios, se encontraban dentro de este, pero requerían de la imposición de normas y medidas encaminadas a lograr su ser civilizados.<sup>26</sup> Si bien los romanos utilizaban el término bárbaro para referir a las personas con lenguas distintas al latín no por ello, dejaban de tomarse la molestia de aprender las lenguas de sus colonizados, no tanto por amor al conocimiento, sino como herramienta estratégica esencial.<sup>27</sup> La palabra raza, cuyo origen es plenamente romano y se relacionaba con la idea de familia, tuvo diversos usos y perspectivas a lo largo del tiempo, siendo durante la edad media donde comenzó a tomar la forma con la cual es asociada actualmente al usarse para aludir a las relaciones de parentesco entre las personas, estableciendo únicamente una relación genealógica<sup>28</sup>, más no la

---

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> La máxima de Ovidio reza *Barbarus hic ego sum, quia non intelligor ulli*. Bárbaro (extranjero) soy aquí, porque nadie me entiende. Nasón, Publio Ovidio, *Las tristes*, trad. José Quiñones Melgoza, México, CEC/IIF/UNAM, 1974, p. 183.

<sup>28</sup> El método genealógico fue desarrollado por el antropólogo británico William Halse Rivers Rivers, tras su expedición al Cabo de Torres como una forma de recopilación de datos basada en la identificación de las relaciones de los sujetos observados para la elaboración de un registro que permite su correlación con los ritos, costumbres o ceremonias en las que participan para develar el entramado social, con la finalidad de dar “un carácter más sistemático y teórico del trabajo de campo”. Korsbaek, Leif, “W. H. R. Rivers: Médico, psicólogo, etnólogo y antropólogo británico, y en todo carismático”, *Revista Cuicuilco*, México, vol. 21, núm 59, abril de 2014, pp. 41-64. Este método se puede definir como “... el procedimiento técnico por el cual un investigador efectúa, mediante entrevistas, una recolección de ciertos datos sobre los integrantes –tanto ascendientes como descendientes– de una o más familias y realiza luego el procesamiento y análisis de esa información. Todo ello lo expresa gráficamente en un documento denominado genealogía, que muestra las conexiones familiares entre los diferentes sujetos entrevistados. Este documento se erige en representación gráfica de una situación social e histórica

descripción de rasgos físicos, racionales o morales en las personas. Sin embargo, poco a poco se fueron incluyendo para su definición elementos no relacionados con el parentesco, tales como la religión o el origen geográfico de las personas; trasladando su significado desde la genealogía hacia la descripción de características físicas, racionales y morales de las personas, tomando cada vez más una carga peyorativa al usarse como medio para señalar de forma negativa a las personas consideradas distintas o ajenas a la comunidad.<sup>29</sup> Bajo este desarrollo de ideas, desde el siglo XVIII comenzó a utilizarse como un criterio de clasificación entre los seres humanos como inferiores o superiores, aludiendo principalmente a diferencias fenotípicas,<sup>30</sup> a las cuales se les atribuían no sólo características físicas, sino elementos emocionales, morales y de carácter; como pueden ser la predisposición al crimen, la habilidad para tareas mentales e incluso la capacidad de gobernarse así mismo.<sup>31</sup> Sí bien como concepto en sus orígenes se utilizó para

---

determinada, lo que posibilita brindar una visión de conjunto mostrando a sus miembros distribuidos en generaciones y relacionados con algún tema específico.” Davinson Pacheco, Luis Guillermo, “Una mirada al método genealógico y un ejemplo de su aplicación en un pueblo de Tlaxcala, México”, en Robichaux, David coord., *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de Casos*, Argentina, CLACSO, 2007, pp. 167-185.

<sup>29</sup> López Beltrán, Carlos, “Para una crítica de la noción de raza”, *Revista Ciencias*, México, núm. 60-62, octubre-diciembre de 2001, pp. 99-106.

<sup>30</sup> De acuerdo con el *National Human Genome Research Institute*, fenotipo refiere exclusivamente las características observables de un individuo, tales como color de los ojos, estatura o el grupo sanguíneo. A este contribuyen tanto el genotipo, la carga genética, como los diversos factores ambientales a los que está expuesto el individuo durante su vida. National Human Genome Research Institute, “Fenotipo”. En <https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Fenotipo>, revisado el 8 de septiembre de 2018.

<sup>31</sup> López, op. cit., pp. 103.

aludir a la noción de estirpe, donde la genealogía asimila el origen histórico y biológico de los seres humanos; a partir de ese siglo comenzó a atribuírsele como algo ineludible la transmisión de características no solo físicas sino de personalidad a la pertenencia a determinada familia, tribu o nación de forma inmediata e ineludible. Dichas características clasificadas desde la idea de deseables e indeseables se utilizaron entonces de forma histórica para promover por un lado la conservación de la supuesta *pureza racial* de aquellos grupos considerados superiores, mientras por otro lado se promovía abiertamente el mestizaje forzado o incluso la desaparición de aquellos grupos considerados inferiores o indeseables.<sup>32</sup> Precisamente a partir de la idea de la superioridad o inferioridad de ciertas razas humanas se construyeron en el siglo XVIII y XIX, dentro de los afanes clasificatorios del enciclopedismo en la ilustración, diversas clasificaciones de los grupos humanos partiendo del concepto de raza, el cual siguió usándose con ligereza y vaguedad, atribuyendo diversas características de forma arbitraria, procurando siempre señalar una superioridad natural de los grupos de ascendencia caucásica.<sup>33</sup> Este esquema pseudocientífico se vio reforzado por el uso de la palabra *raza* por Lineo y otros biólogos para aludir a grupos de individuos con características particulares dentro de las especies, dónde la teoría de la evolución de Charles Darwin, poco aceptada en la época como descripción válida de la relación humana con otras especies de primates y la existencia de otros homínidos, contribuyó a reforzar la idea de superioridad de inferioridad de unas razas frente a otras en virtud del medio físico donde se habían desarrollado, usando esa supuesta diferencia como medio para establecer una distinción entre el *nosotros*, con características físicas, mentales y culturales válidas; frente a los otros, inferiores, denostados, incivilizados, en fin, sin características culturales válidas.

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem.

Producto de esta corriente de pensamiento se desarrollaron ideas pseudo científicas como la tipología criminal de Ezequías Marco Cesare Lombroso, considerado actualmente como uno de los fundadores de la criminología. En su obra *Tratado Antropológico del Hombre Delincuente* desarrolló la idea de la existencia de características biológicas específicas (particularmente craneales) en los delincuentes haciéndolos predispuestos al crimen en virtud de su condición *atávica* determinante de su *peligrosidad*.<sup>34</sup> La teoría y disciplina desarrollada por Lombroso, similar a la frenología de la cual sus defensores procuran alejar (en tanto descripciones fisiognómicas, craneoscopias y cronométricas<sup>35</sup> de los criminales), es profundamente criticada y señalada como una pseudociencia en virtud del determinismo de sus postulados sustentados únicamente en especulaciones cargadas de prejuicios, sin datos verificados, cuyas aseveraciones gozaron de éxito en las sociedades industrializadas europeas del siglo XIX al proveerles un medio para sostener un orden social fuertemente estratificado y socialmente injusto, partiendo de una interpretación de la teoría de la evolución como una ley de la naturaleza de carácter metafísico notoriamente errónea.<sup>36</sup> Así mismo, la eugenesia representa un conjunto de teorías o ideas de carácter esencialmente deterministas bajo las cuales se han justificado corrientes nacionalistas, imperialistas, colonialistas a fin de promover la aparición de características positivas o el incremento en las poblaciones consideradas como deseables, o bien, la abierta

---

<sup>34</sup> Valdivinos Pérez, Gustavo, “La Concepción médico-biológica de la criminalidad (El caso de César Lombroso)”, *Revista Alegatos*, México, núm. 66, mayo/agosto, de 2007, pp. 377-388.

<sup>35</sup> Arias G., Walter, “La frenología y sus implicancias: un poco de historia sobre un tema olvidado”, *Revista Chilena de Neuropsiquiatría*, Chile, vol. 56, núm. 1, 2018, pp. 36-45.

<sup>36</sup> Gould, Stephen Jay, “Racismo y recapitulación”, en Gould, Stephen Jay, *Desde Darwin, reflexiones sobre historia natural*, trad. Antonio Resines, España, Ed. Planeta, 2015, pp. 177-178.



promoción de estrategias o reducción de poblaciones consideradas como menos aptas, degeneradas, incapaces o primitivas, resultantes no sólo en el caso obvio del Nacional Socialismo en Alemania donde millones de seres humanos perdieron la vida en campos de concentración al ser calificados como indeseables (entre ellos civiles soviéticos, polacos, serbios, personas con discapacidades, romaníes, testigos de jehová, prisioneros de guerra, homosexuales y judíos<sup>37</sup>), sino también en una multiplicidad de genocidios, esterilizaciones forzadas, contagio de enfermedades mortales y otras acciones. México no es la excepción, como demuestra la aparición a principios del siglo XX de la Sociedad Mexicana de Eugenesia.<sup>38</sup>

Bajo estos y otros argumentos similares de carácter netamente determinista y pseudocientífico fueron justificados los procesos de colonización de los siglos XVII al XIX, así como para justificar la opresión y el genocidio de los pueblos originarios de las tierras conquistadas en África, Asia y Oceanía, los cuales, al ser considerados innatamente inferiores, debían ser civilizados para su mejor administración y, en caso de no poder ser adecuadamente doblegados y sometidos, justificar su eliminación en virtud de esa supuesta naturaleza inferior frente a los colonizadores europeos. De la misma forma, bajo este esquema de discriminación se justificaron hechos como la esclavitud en los Estados Unidos de América, la segregación subsecuente a su abolición, el holocausto de los judíos, eslavos, gitanos y otros grupos étnicos durante la Segunda Guerra Mundial, el Apartheid sudafricano, y los esfuerzos eugenésicos contra etnias, minorías religiosas,

---

<sup>37</sup> De acuerdo con información del *United States Holocaust Memorial Museum*, “Número de Víctimas del Holocausto y la Persecución Nazi”. En <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/documenting-numbers-of-victims-of-the-holocaust-and-nazi-persecution>, revisado el 15 de julio de 2020.

<sup>38</sup> Suárez y López Guazo, Laura Luz, *Eugenesia y racismo en México*, 2005, México, UNAM, 2005, pp. 23, 53, 58, 64.

personas con discapacidades físicas o mentales, así como integrantes de la comunidad lésbico gay bisexual y transexual; representando una idea persistente hasta la actualidad en fenómenos como la xenofobia en Europa, el *supremacismo* blanco en los Estados Unidos de América y la *pigmentocracia* en nuestro país.

En contraposición a la perspectiva racial, la perspectiva étnica se presenta como un fenómeno de reivindicación, cuyo sustento se encuentra no sólo en la relación genealógica de uno o varios ancestros comunes, sino en elementos como tradiciones, sistemas normativos, formas de producción, territorio y lengua propios, un conjunto de rasgos culturales los cuales definen a la identidad étnica.<sup>39</sup> Su aspecto más relevante, es que para la definición de un grupo étnico resulta fundamental la identificación étnica, es decir la auto atribución por los individuos y la comunidad que conforman, así como su atribución o reconocimiento por los otros, los individuos o grupos externos al grupo étnico.<sup>40</sup> La identidad étnica se presenta entonces no como un problema cultural o legal, sino un problema político, pues se refiere al uso dado por una persona de términos lingüísticos, fenotípicos, genealógicos, culturales, nacionales o religiosos con la finalidad de identificarse a sí mismo, para relacionarse con los otros integrantes del grupo y aquellos ajenos a este.<sup>41</sup> A través de esta identificación es posible la organización social mediante la cual los grupos étnicos pueden funcionar como una forma de organización social<sup>42</sup>, en la medida como los agentes se valen de la identidad étnica para clasificarse a sí mismos y a los demás con propósitos de interacción, constituyen grupos étnicos en el sentido de organización.<sup>43</sup> Mediante la visibilización de la identidad étnica se

---

<sup>39</sup> Bello, op. cit. p. 92

<sup>40</sup> Cardoso de Oliveira, Roberto, *Etnicidad y estructura social*, trad. Molina Ludy, Virginia y Lemus Rodríguez, Enrique, México, CIESAS/UAM/Ibero, 2007, pp. 49.

<sup>41</sup> Ídem.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Ibid., p. 52.

ponen en evidencia las características de los grupos humanos a través de los cuales no solo es posible diferenciarlos tanto frente a unos y otros como frente a las sociedades occidentales modernas, se hace posible reconocer la validez intrínseca de su identidad como un elemento esencial contra la asimilación por parte de los grupos mayoritarios y haciendo manifiesta la discriminación histórica de la cual son víctimas. Por esta razón, la identidad étnica resulta especialmente relevante en la actualidad, pues es uno de los elementos a través de los cuales los grupos indígenas resisten los procesos colonización externa interna, así como la asimilación subsecuente por parte de los estados-nación. Para los pueblos indígenas, la identidad étnica presenta precisamente como uno de los medios para su organización social, política y económica, actuando como la base para su identificación como pertenecientes a un grupo distinto al de los distintos colonizadores, internos y externos, a través del cual se cohesionan su identidad, su cultura, sus tradiciones y su lengua propia.

Mediante la identidad étnica es posible establecer una distinción clara entre las perspectivas de adscripción y auto adscripción. La adscripción es utilizada para determinar la pertenencia de una persona en virtud de características con la intención de ser objetivas, como sería el caso de la raza. Mientras tanto, la auto adscripción incorpora un elemento subjetivo fundamental en el marco de los derechos humanos, la voluntad de las personas, expresa en la propia determinación de la pertenencia a un determinado grupo humano. Sí bien como se plantea más adelante esto conlleva múltiples limitaciones derivadas de racismo persistente en las sociedades modernas, resulta sumamente valioso su incorporación a las políticas públicas y sus instrumentos como medio de reconocimiento a la existencia de estas identidades, haciéndolas verdaderos sujetos de derechos. Es de esta forma que la etnicidad se ha integrado paulatinamente en los lineamientos de los organismos nacionales e internacionales de desarrollo para la elaboración de políticas públicas, como se verá en los capítulos dos y tres. Organizaciones tan diversas como la Organización de las

Naciones Unidas (en adelante la ONU) y el Banco Mundial, entre otras, consideran la diversidad cultural no solamente como un derecho, sino también como un requisito para lograr un desarrollo con identidad, alejado de los procesos asimilacionistas prevalecientes hasta los albores del siglo XXI. Reconocen, tras décadas de lucha de los pueblos indígenas por su reconocimiento, la necesaria vinculación entre la diferenciación cultural y las condiciones de desigualdad social a la que están sometidos, haciendo imperativo abatir la inequidad en el acceso a los índices de bienestar con una adecuada perspectiva étnico-cultural. Para este fin, debe quedar patente el reconocimiento a la etnicidad como un elemento organizacional que refleja la forma vida única e intrínsecamente valiosa de los pueblos indígenas, donde la diversidad cultural es un factor de desigualdad cuando está sometida a sistemas de relaciones sociales en los que la diferencia cultural se utiliza para clasificar jerárquicamente a los grupos étnicos, como son los sistemas de segregación racial, castas, apartheid, mencionados anteriormente. En este marco, resulta también necesario evitar la folclorización de las culturas tradicionales poniendo un desmedido énfasis en aquellas expresiones con valor turístico, alejándolo de la protección de los sistemas relaciones sociales y las formas de vida únicas de los pueblos indígenas.<sup>44</sup>

## II. La Cultura.

La cultura, como fenómeno que permite distinguir a los seres humanos de otros seres vivos, apareció con un largo proceso desarrollo en algún punto durante la evolución del *homo sapiens* entre hace 200,000 y 160,000 años cuando los ancestros de los seres humanos en África comenzaron a fabricar herramientas

---

<sup>44</sup> Molina Ludy, Virginia, “Prólogo: La Construcción del Conocimiento Antropológico”, en Cardoso de Oliveira, Roberto, *Etnicidad y estructura social*, trad. Molina Ludy, Virginia y Lemus Rodríguez, Enrique, México, CIESAS/UAM/Ibero, 2007, pp. 17-28.

complejas, a decorar sus cuerpos, utilizar pigmentos y realizar ceremonias rituales para sus muertos. Posiblemente en este periodo dichos fenómenos comenzaron su consolidación como una cultura compleja y a organizarse en torno a una lengua, las cuales a través de las diversas oleadas de grupos humanos que abandonaron el continente progresivamente, los diseminaron por todo el planeta en grupos cada vez más diversos y aislados, conforme el contacto se fue dificultando y perdiendo entre estos grupos, se dio origen a la enorme diversidad de lingüística y cultural existente en el mundo.

A pesar de ser un fenómeno tan antiguo como la propia humanidad, incluso con caracteres compartidos con parientes evolutivos cercanos a la especie humana como el *homo neanderthalensis*, dar una definición universalmente válida de la palabra cultura es algo sobre lo cual no existe un consenso definitivo. Probablemente derivado de la dificultad para dar un nombre adecuado a los fenómenos complejos y la necesidad de utilizar el repertorio de palabras existentes dentro de una lengua para describir todos los fenómenos de la realidad incluyendo aquellos desconocidos, una palabra como cultura resulta particularmente polisémica, atribuyéndosele los más diversos significados partiendo de una gran cantidad de perspectivas. Se le utiliza con la misma facilidad para referirse a la educación, preferencias estéticas, fenómenos sociológicos, estrategias administrativas y otras muy diversas acepciones, perdiendo en el camino buena parte de su capacidad de definir hechos concretos claramente individualizables de la realidad observable.<sup>45</sup> En su sentido etimológico, la palabra cultura (del latín *cultus*, cultivar) hace referencia a la idea del desarrollo activo o consciente de ciertas actividades encaminadas a mejorar a la persona que las realiza (distintas al trabajo generador de riqueza, encaminadas más al ocio o desarrollo personal que

---

<sup>45</sup> Martínez Sahuquillo, Irene, "Los dos conceptos de cultura: entre la oposición y la confusión", *Revista Reis*, España, núm. 97, 1997, pp. 173-196.

al trabajo físico).<sup>46</sup> Si bien se relaciona con esfuerzos realizados desde el siglo XIV para recopilar y catalogar diversas expresiones bajo el término de *folclorismo*, inicialmente no se consideraba una distinción entre la cultura de las personas comunes frente a aquellas consideradas instruidas.<sup>47</sup> Sin embargo, desde el siglo XV, en el marco del Renacimiento, comenzó el uso de la expresión *alta cultura* para referir a ciertos tipos de artes relacionadas poco a poco con una educación destinada a separar a las élites políticas o económicas del pueblo llano o vulgo. Desde esta época se engendraría la distinción entre *alta cultura* y *cultura vulgar* o *popular* como ideas contrapuestas, donde la alta cultura ayudaría al desarrollo de las personas mientras que la cultura popular se conforma por aquellos elementos sobrantes una vez definida la primera, refiriendo particularmente toda aquella expresión de las clases populares, tomando entonces un sentido peyorativo. En esta definición, la cultura popular es una categoría residual, existente sólo para acomodar los textos y las prácticas culturales que no satisfacen los requisitos necesarios para ser calificados como alta cultura, desdeñando a la cultura popular como una expresión inferior.<sup>48</sup> Sin embargo, esta concepción comenzó a transformarse como parte del proceso de contracultural generado a partir de la ilustración, sobre todo desde el romanticismo alemán (particularmente opuesto a las ideas de la ilustración francesa y al *afrancesamiento* de las élites políticas y económicas) se comenzó a observar a la cultura popular desde una nueva perspectiva, no como una expresión inferior, sino como la expresión de las tradiciones y la cultura autóctona de la Europa en contraposición a aquella influenciada por las ideas y las formas culturales del Imperio Romano. De esta forma, a finales del siglo XVIII, surgió en Alemania el concepto cultura popular, cuyo

---

<sup>46</sup> Cruz Alberto, González Díaz, "Sobre la 'cultura popular'. Un acercamiento", *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, México, época III, vol. XXIV, núm. 47 (verano), 2018, pp. 65-82.

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Ídem.

comprendía desde el simbolismo de la comida hasta la iconografía y la poesía<sup>49</sup>, bien con la finalidad de analizar su contenido, revalorizarlo o como los hermanos Grimm, hacerlo apto para el consumo de una sociedad cristiana conservadora y puritana:

[...] es como si los instruidos empezasen a sentir que necesitaban un cierto escape de este mundo desencantado, de este universo cartesiano en el que habitaban [...] En 1500 despreciaban al hombre común, pero compartían su cultura [...] en 1800 sus descendientes habían dejado de participar en la cultura popular de forma espontánea, pero estaban en el proceso de redescubrirla como algo exótico [...] Estaban empezando a admirar “al pueblo”, aquél del que había surgido esta extraña cultura.<sup>50</sup>

A través de esta corriente de pensamiento se buscó acceder a la estructura de los sentimientos del pueblo, particularmente a la estructura de los sentimientos de la emergente clase obrera, trasladándose posteriormente hacia finales del siglo XIX, bajo el marco de la distinción entre alta cultura y cultura popular, al estudio por parte de la antropología de las diferencias entre las sociedades humanas en el mundo, a través de las diferencias entre sus características culturales.<sup>51</sup> Hacia finales del siglo XIX, en el marco del nacimiento de la antropología como una ciencia, se acuñó una de las definiciones más extendidas y aceptadas de cultura, por el antropólogo Edward Burnett Tylor (quién viajó a nuestro país en 1856 inspirándose para escribir la obra *Anáhuac o México y los Mexicanos Antiguos y*

---

<sup>49</sup> Ídem.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Ídem.

*Modernos*<sup>52</sup>). En su obra *Culturas Primitivas*, definiría la conflictiva palabra como: “la cultura o civilización, tomada en su sentido etnográfico amplio, es ese complejo total donde se incluye conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbre y otras aptitudes y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad”.<sup>53</sup> Ésta quedaría asociada a la palabra civilización, reflejando una profunda perspectiva etnocéntrica, misma prejuiciando una ventaja o superioridad de las culturas occidentales presentadas como civilizadas, frente a las no occidentales presentadas como salvajes, atrasadas, primitivas: “...todas las culturas son idénticas, sólo presentan distintos niveles de desarrollo. Tomando como antecedente los estados en Europa y los Estados Unidos de América [se] distingue entre las civilizaciones *cultas* las cuales poseen desarrollos como el uso de los metales [...] mientras que en el otro extremo se encuentran las civilizaciones *salvajes*...”.<sup>54</sup> Dicha perspectiva fue desde el propio siglo XIX fuertemente criticada por su postura ahistórica, precisamente por pretender la existencia de un único desarrollo lineal de la cultura humana. Esta perspectiva se transformaría con el tiempo, particularmente a través de antropólogos como Franz Boas, padre del relativismo cultural. Boas planteó que las diferencias culturales no suponen una superioridad preexistente al no estar sustentadas en un mayor desarrollo o atraso. Dicha perspectiva teórica permitió abordar el estudio de las diferentes culturas evitando un enfoque etnocéntrico, haciendo hincapié en la evolución particular de cada sociedad; igualando las culturas al ponerlas en el mismo nivel de complejidad,

---

<sup>52</sup> Korsbaek, Leif, “Edward Burnett Tylor: “Anahuac or Mexico and the mexicans, ancient and modern”, *Cuicuilco*, México, vol.16, no.46, mayo-agosto de 2009, pp. 35-53.

<sup>53</sup> *Culture or Civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as member of society.* Tylor, Edward Burnett, *Primitive Culture*, Inglaterra, Ed. John Murray, vol. I, 1920, p. 1.

<sup>54</sup> Tylor, Edward B., op. cit., p. 20.



sin inferiores ni superiores. Boas hizo hincapié en el particularismo histórico inherente a cada cultura, donde para comprender una cultura resulta necesario comprender a los otros en sus propios términos sin proyectar nuestras propias categorías, pues la distinción entre culturas no implica la existencia de una superioridad cultural *occidental* frente a los *primitivos salvajes*.<sup>55</sup> Esta nueva perspectiva supone una clara ruptura con las posiciones evolucionistas, pues la historia no puede explicar totalmente la forma como los individuos experimentan las instituciones rectoras de sus vidas. Desde este punto de partida, Boas define a la cultura de la siguiente forma:

[...] la cultura incluye todas las manifestaciones de los hábitos sociales de una comunidad, las reacciones del individuo en la medida en que se ven afectadas por las costumbres del grupo en el que vive, y los productos de las actividades humanas en la medida en que se ven determinadas por dichas costumbres.<sup>56</sup>

Boas se aleja del concepto de cultura propuesto por Tylor, el cual refiere al complejo total como categoría comprensiva de toda la vida humana, haciendo en su lugar énfasis en la idea de manifestaciones sociales para resaltar precisamente su aspecto social, pues sólo en comunidad es posible la existencia de una cultura. Esto a su vez permite explicar la aparición de las expresiones individuales de comportamiento, siendo posibles únicamente en el marco de las costumbres del grupo al que pertenece un individuo.<sup>57</sup> La relevancia de la inclusión de la idea de manifestaciones y de la individualidad como componente relevante dentro contexto

---

<sup>55</sup> Enguix, Begonya, *Cultura, culturas, antropología*, Ed. Universitat Oberta de Catalunya, España, 2012, pp. 11-13.

<sup>56</sup> Boas Franz, en Kahn, J.S., comp., *El concepto de cultura: Textos fundamentales*, trad. Llobera, José R., España, Ed. Anagrama, 1975, p. 14.

<sup>57</sup> Ídem.

de las culturas como fenómenos sociales radica en el reconocimiento de la existencia de una diversidad de culturas, por tanto la inexistencia de una única cultura humana con un único camino posible de desarrollo, debido a factores como historicidad, pluralidad, determinismo conductual, integración y relativismo.<sup>58</sup>

Después de los trabajos de Boas el concepto de cultura continuó su desarrollo, apareciendo una gran cantidad de definiciones en la antropología y otras ciencias sociales con énfasis en aspectos diversos del fenómeno. En la obra *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions* de 1952, los autores Kroeber y Kluckhohn analizaron 164 definiciones de la palabra cultura en sus diferentes contextos y sus diversas finalidades teóricas. A fin de evitar añadir una nueva definición formal a la muy extensa lista, plantearon a manera de conclusión derivada de la comparación de los conceptos presentados, la definición de cultura como consistente “en patrones de comportamiento, explícitos implícitos; adquiridos y transmitidos mediante símbolos, que constituyen los logros distintivos de los grupos humanos, incluyendo su plasmación en utensilios. El núcleo esencial de la cultura se compone de ideas tradicionales (es decir, históricamente obtenidas y seleccionadas) y, sobre todo, de sus valores asociados”.<sup>59</sup> Esto pone de manifiesto

---

<sup>58</sup> Enguix, op. cit., p. 15.

<sup>59</sup> *Culture consists of- patterns, explicit and implicit, of and for behavior acquired and transmitted by symbols, constituting the distinctive achievement of human groups, including their embodiments in artifacts; the essential core of culture consists of traditional (i.e. historically derived and selected) ideas and especially their attached values; culture systems may, on the one hand, be considered as products of action, on the other as conditioning elements of further action.* Kroeber, A. L. y Kluckhohn Clyde, *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Estados Unidos de América, Ed. Harvard University, 1952, col. Papers of the Peabody Museum of American Archeology and Ethnology, vol. XLVII, núm. 1, p. 181.

un elemento omitido en mayor o menor medida en las definiciones previas: las ideas que conforman la cultura son seleccionadas por una sociedad para reflejar una serie de valores relevantes para ella, la cual de acuerdo a la diversidad de entornos naturales y procesos históricos a los cuales estuvieron sometidos los diversos grupos humanos dio origen a la gran diversidad de culturas humanas, como se explica en palabras de Levi Strauss:

[la cultura] no sigue una uniforme monotonía, sino que se presenta bajo los modos extraordinariamente diversificados de sociedades y civilizaciones; esta diversidad intelectual, estética, sociológica, no está unida por ninguna relación de causa efecto a la que existe, en el plano biológico, entre ciertos aspectos observables de los grupos humanos [...] hay muchas más culturas que razas humanas [...] dos culturas elaboradas por hombres pertenecientes a la misma raza pueden diferir tanto o más que dos culturas pertenecientes a grupos racialmente alejados.<sup>60</sup>

Loh y Hammon definen a la cultura como las ideas distintivas, costumbres, comportamiento social de una nación, sociedad, grupo o periodo. Por lo tanto: una sociedad o grupo caracterizados por dichas costumbres.<sup>61</sup> Esta definición integra la idea de equivalencia entre una cultura y la sociedad en la cual se desarrolla, resaltando la importancia de las relaciones entre los individuos, pues la cultura es el producto de la convivencia social humana, conformándose de la construcción de las identidades individuales, las cuales, al compartir rasgos comunes entre las personas crean las identidades grupales. Éstas, al sumarse en conjuntos sociales

---

<sup>60</sup> Lévi-Strauss, Claude, *Raza y cultura*, España, Ed. Cátedra, 1993, Colección Teorema, p. 96.

<sup>61</sup> Loh Jonathan y Harmon David, *Biocultural diversity: Threatened species, endangered languages*, Países Bajos, WWF Netherlands, 2001, p. 2.

más amplios, dan como resultado la aparición de identidades comunitarias. De la consolidación histórica de las identidades comunitarias se desarrollan las culturas.

Bajo los antecedentes teóricos planteados, en el ámbito normativo, particularmente en el ámbito normativo internacional, el concepto de cultura ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante la UNESCO, por sus siglas en inglés), como organismo encargado de velar precisamente por la cultura y sus expresiones, siendo la primera definición la establecida en la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular de 1989:

Este conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social; las normas y los valores se transmiten oralmente, por imitación o de otras maneras. Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, la artesanía, la arquitectura y otras artes.<sup>62</sup>

Esta definición, desde el planteamiento del título de la recomendación de la cual emana, sutilmente continúa haciendo la añeja y criticada distinción entre alta cultura y cultura popular (o tradicional), pues si bien comprende una lista extensiva de expresiones culturales, adolece de la inclusión comprensiva de referencias a las conductas relacionadas con las formas de producción como la explotación agrícola o ganadera, las cuales forman también una parte integral de las culturas de las sociedades humanas. Dicha limitación en el reconocimiento a elementos no

---

<sup>62</sup>UNESCO, *Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular*, 1989, p. 248.

morales o estéticos sería confronta en la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural, donde se daría una definición sobre la cultura la cual, si bien resulta mucho más breve, incluye un reconocimiento a los modos y maneras de vivir omitidos en aquella de 1989:

El conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.<sup>63</sup>

Desde este punto de partida la Declaración establece la necesidad de tutelar a las culturas como una obligación de los estados como entidades para las cuales “la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los de los pueblos autóctonos [sic, pueblos originarios].”<sup>64</sup> En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión Interamericana) consideró que “para que un grupo étnico pueda subsistir preservando sus valores culturales, es fundamental que sus componentes puedan gozar de todos los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues de esta forma se garantiza su efectivo funcionamiento como grupo, lo cual incluye la

---

<sup>63</sup> Preámbulo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2 de noviembre de 2001.

<sup>64</sup> Artículo 4° de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.

preservación de una identidad cultural propia”<sup>65</sup>. Finalmente, en el 2005 se aprobó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, conocida también como Convención para la Diversidad Cultural, instrumento con el carácter de vinculante en el cual se reconoce el derecho de los estados para tomar las medidas necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, imponiendo una serie de obligaciones tanto a nivel nacional e internacional para los firmantes. Esta protección toma como punto de partida el reconocimiento y protección a los derechos humanos fundamentales pues “sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>66</sup>. La protección así definida de forma subordinada a la protección de los derechos humanos fundamentales establece una clasificación sobre la importancia de los derechos, relegando a un segundo lugar a aquellos relacionados con la cultura los cuales se pueden ejercitar en la medida y a través de los primeros siempre y cuando no se les opongan. Sí bien esto se sujeta a su implementación en los ordenamientos jurídicos y como los tribunales realicen su interpretación, la determinación de una escala define en muchos sentidos las prioridades de los estados y las finalidades planteadas respecto de los derechos culturales y su tutela.

Se analizará a continuación el papel de la lengua sobre la cultura y la identidad de las personas, para analizar después la protección brindada desde los dos modelos de estados imperantes en el último siglo.

---

<sup>65</sup> OEA, *Informe sobre la población nicaragüense de origen miskito*, OEA/Ser.L/V/II.62, 29 noviembre 1983, Párrafo 14.

<sup>66</sup> Artículo 2.1 de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO.

### III. La Lengua.

La palabra *lengua* deriva del latín *lingua*, tiene diversos usos como lenguaje, idioma, locución, estilo o modo de hablar<sup>67</sup>, y se utiliza para referir a los sistemas de expresiones utilizados para la comunicación en cada pueblo o nación del mundo conocidos como lengua. Cuando se usa la expresión idioma referimos al lenguaje propio de un grupo humano; mientras tanto el término lenguaje se emplea como la facultad de expresarse mediante el uso de signos articulados mediante sonidos o símbolos, reconociéndose como una facultad propia del ser humano.<sup>68</sup>

Ahora bien, el concepto de lengua se debe distinguir del de idioma en tanto éste hace una referencia a la lengua como marco de identidad de un pueblo o nación, es decir, se añade una perspectiva sociopolítica bajo la cual se suele referir a los idiomas como aquellos relacionados con el origen cultural e histórico de un estado-nación. Esto se debe a la estructuración de los idiomas como un conjunto de normas articuladas claras de uso fonético y gramatical, las cuales constituyen una norma literaria constituyente de una lengua histórica compartida por diversas comunidades de hablantes. Este es el caso de las lenguas de origen europeo, utilizadas actualmente en diversas partes del mundo, (como ya se dijo, en virtud del pasado colonial de los últimos cinco siglos) donde diversas comunidades de hablantes dispersas por el mundo están sometidas a una norma literaria

---

<sup>67</sup> Valbuena, Manuel y Salvá, Vicente, *Nuevo Valbuena o diccionario latino-español*, España, Ed. Mallén y Sobrinos, 1843, p. 478. En <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/3133/Nuevo%20Valbuena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, recuperado el 16 de septiembre de 2019.

<sup>68</sup> Lastra Lastra, José Manuel, "Derecho a lengua y lenguaje jurídico", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas*, México, IIJ/UNAM, 2003, p. 2.

determinante en mayor o menor medida sus usos.<sup>69</sup> Este es el caso del español, lengua utilizada en 23 estados, la cual siendo la segunda lengua *nativa* más hablada en el mundo tiene sus normas literarias establecidas en mayor o menor medida por la Real Academia de la Lengua Española:

<b>Número de Lenguas por continente y lenguas más utilizadas</b>		
<b>Continente</b>	<b>Total de Lenguas Habladas</b>	<b>Lenguas dominantes más habladas</b>
África	2,138	3 (árabe, inglés, francés)
América	1,064	4 (inglés, español, portugués, francés)
Asia	2,301	6 (chino, malayo, javanés, bengalí, hindú, japonés)
Europa	286	7 (ruso, alemán, inglés, italiano, francés, polaco, español)
Oceanía	1,313	4 (inglés, francés, alemán, malayo)
<p>Con datos de Noack, Rick y Gamio Lazro, <i>The world's languages, in 7 maps and charts</i>. The Washington Post, World Views, abril de 2015. En <a href="https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/23/the-worlds-languages-in-7-maps-and-charts/?noredirect=on&amp;utm_term=.32ffad69ef5c">https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/23/the-worlds-languages-in-7-maps-and-charts/?noredirect=on&amp;utm_term=.32ffad69ef5c</a>, revisado el 28 de enero de 2019.</p> <p>Mapa Mundial de Idiomas -Que se habla en cada rincón del mundo. En <a href="https://es.bab.la/noticias">https://es.bab.la/noticias</a>, revisado el 28 de enero de 2019.</p>		

Finalmente, la palabra lenguaje refiere a los sistemas de símbolos utilizados para expresar ideas, los cuales pueden ser sonoros, escritos, electrónicos o por cualquier medio, a través de los cuales se posibilite su expresión y su interpretación. Con un carácter mucho más amplio que los conceptos de lengua o idioma, lenguaje

---

<sup>69</sup> Montes Geraldo, José Joaquín, "Habla lengua e idioma", *Revista THESAURUS*, Colombia, Tomo XXXVIII, núm. 2, 1983, pp. 325-339. En [https://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/38/TH\\_38\\_002\\_065\\_0.pdf](https://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/38/TH_38_002_065_0.pdf), recuperado el 13 de mayo de 2018.



puede incluir a las expresiones técnicas, científicas o artísticas cuyo significado se aleja de la finalidad de comunicación cotidiana.

#### A. Definición Antropológica de la Lengua.

Para definir de forma más precisa de lengua y justificar así el uso dado en esta investigación en su relación con la cultura al ser el medio primordial de su trasmisión y reproducción partimos de la perspectiva antropológica, principalmente de la definición de lengua creada por el antropólogo norteamericano Edwar Sapir,<sup>70</sup> quien la definió como el complejo de símbolos que reflejan todo el ambiente físico o social donde se coloca a un grupo de hombres, siendo el ambiente social todas las fuerzas de la sociedad que moldean el ambiente social de cada individuo. Para comprender adecuadamente esta definición es necesario definir al ambiente físico como todas las caracterizas geográficas y físicas donde se inserta una sociedad, reflejadas en una lengua a medida que ejerza su influencia en los factores sociales que la componen.<sup>71</sup> De esta forma, podemos definir lengua desde la perspectiva de Sapir como el sistema de símbolos y signos utilizados por un grupo humano para comunicar el ambiente social y físico donde habita. Esta idea fue complementada por el discípulo de Sapir, Benjamin L. Whorf<sup>72</sup>, quién señaló la relación existente

---

<sup>70</sup> Edward Sapir fue un etnólogo y lingüista de origen alemán que creció y desarrollo sus trabajos en los Estados Unidos de América. Forma parte de la corriente de la antropología lingüística norteamericana fundada por Franz Boas. Su teoría (conocida a través de la Hipótesis Sapir-Whorf) establece la relación entre la lengua y el pensamiento. Korsbaek, Leif, “La antropología y la lingüística”, *Revista Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 10, núm. 2, julio-octubre, 2003, pp. 159-172.

<sup>71</sup> Parra, Marina, “La Hipótesis Sapir-Whorf”, *Revista Forma y Función*, Colombia, núm. 3, 1988, pp. 9-16.

<sup>72</sup> Benjamin Lee Whorf fue originalmente estudio ingeniería química en el MIT, pero su contacto con diversas tribus indígenas norteamericanas lo llevó a interesarse

entre la lengua de una persona y su percepción de la realidad, pues esta puede limitar, fundamentalmente a nivel semántico, las formas de interpretación de la realidad donde dos observadores sólo pueden ver la misma imagen si su trasfondo lingüístico es el mismo, es decir, si tiene el mismo repertorio de representaciones lingüísticas para interpretar el fenómeno observado de la misma forma.<sup>73</sup> Esto se explica en tanto la lengua como estructura es el medio para percibir la realidad y las diferencias existentes entre las estructuras semánticas de diversas lenguas están asociadas a las diferentes formas de percibir y comprender el mundo. En resumen, con cada lengua tenemos una forma determinada de percibir la realidad y un cambio de lengua puede afectar o transformar nuestra apreciación de nuestro entorno.<sup>74</sup>

Como resultado del trabajo conjunto entre Edwar Sapir y Benjamin Whorf, se creó la afamada hipótesis Sapir-Whorf, la cual establece que la transmisión de comportamientos culturales como la forma única de vivir y observar al mundo, se realizan a través de la lengua donde sus hablantes se desarrollan. Si bien el entendimiento entre dos grupos con lenguas distintas no es imposible, la transmisión cultural es mucho más efectiva entre los integrantes de un grupo, quienes comparten la misma lengua, que entre esos y aquellos con lenguas distintas. Por lo tanto, las lenguas no sólo tienen una función comunicativa, pues de ser así podríamos usar de forma indistinta cualquier lengua del mundo para transmitir mensajes sin ningún tipo de diferenciación o complicación. En cambio, las lenguas tienen la finalidad primordial el nombrar la realidad para sus hablantes

---

entre la relación entre lengua y cultura. A partir de 1924 estudió lingüística y desde 1931 fue alumno de Edward Sapir. De su trabajo conjunto nace la *Hipótesis Sapir-Whorf* sobre la forma como la lengua determina la percepción, el pensamiento y la acción del ser humano. Ídem.

<sup>73</sup> Korsbaek, op. cit. p. 164.

<sup>74</sup> Parra, op. cit., p. 12.

y ayudar a determinar cómo ésta es percibida, pues a través de su lengua cada cultura refleja sus particularidades, su percepción del entorno y su modo único de vivir. Dicho de otro modo, la relación entre lengua y cultura es indisoluble, pues las lenguas son la forma de entender la realidad; siendo la puerta de acceso que la expresa y la contiene.<sup>75</sup> Desde la hipótesis Sapir-Whorf, Sapir se señala a la lengua como el mejor medio para comprender una cultura en virtud de contener todas las complejas relaciones de inter funcionalidad, pero desarrollándose de forma separada a otros patrones culturales pudiendo describir sus complejas relaciones interdependientes de funcionalidad, sin estar inmersa o sujeta a esas mismas relaciones de forma inmediata:

De todas las formas de cultura, parece que la lengua es aquella que desarrolla patrones fundamentales con desapego relativamente más completo respecto de otros patrones culturales. Por lo tanto, la lingüística puede esperar convertirse en una especie de guía para comprender la *geografía psicológica* de la cultura en su general. En la vida ordinaria los simbolismos básicos del comportamiento están densamente superpuestos por patrones interfuncionales de una variedad desconcertante. Debido a que cada acto aislado en el comportamiento humano es el punto de encuentro de muchas configuraciones distintas, es muy difícil para la mayoría de nosotros llegar a la noción de forma contextual y no contextual en el comportamiento. La lingüística parecería tener un valor muy peculiar para los estudios configurativos porque el patrón del lenguaje es, en

---

<sup>75</sup> Lenkersdorf, Carlos, "Otra lengua, otra cultura, otro derecho", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*, México, IIJ/UNAM, 2003, p. 18.

gran medida, autónomo y no significativamente a merced de patrones entrecruzados de tipo no lingüístico...<sup>76</sup>

Leonard Bloomfield<sup>77</sup>, en su obra *Language* señala compartiendo la idea de Sapir, la idea de la lengua como portadora en sí misma de una cultura, pues cualquier hablante toma de la misma la forma de vida representada en ella, pues cada cultura tiene su propia forma de ver el mundo y la lengua asociada a cada una de ella refleja las sensibilidades, consideraciones, constricciones y límites establecidos:

*Cada idioma sirve como el portador de una cultura. Si usted habla un idioma, participa, en cierto grado, en la forma de vida representada por*

---

<sup>76</sup> Of all forms of culture, it seems that language is that one which develops its fundamental patterns with relatively the most complete detachment from other types of cultural patterning. Linguistics may thus hope to become something of a guide to the understanding of the “psychological geography” of culture in the large. In ordinary life the basic symbolisms of behavior are densely overlaid by cross-functional patterns of a bewildering variety. It is because every isolated act in human behavior is the meeting point of many distinct configurations that it is so difficult for most of us to arrive at the notion of contextual and non-contextual form in behavior. Linguistics would seem to have a very peculiar value for configurative studies because the patterning of language is to a very appreciable extent self-contained and not significantly at the mercy of intercrossing patterns of a nonlinguistic type... Sapir, Edward, en Kroeber, A. L. y Kluckhohn, op. cit., p. 117.

<sup>77</sup> Leonard Bloomfield, nacido en Chicago en 1887, fue uno de los más importantes lingüistas y filólogos norteamericanos, quien determinó el desarrollo de la lingüística como una ciencia dentro de los Estados Unidos de América en el siglo XX, particularmente en el estudio de las lenguas originarias de América del Norte. Britannica, disponible en <https://www.britannica.com/biography/Leonard-Bloomfield>, revisado 15 de noviembre de 2019.

*ese idioma. Cada sistema de cultura tiene su propia forma de ver las cosas y las personas y de tratar con ellas. En la medida en que haya aprendido a hablar y comprender una lengua extranjera, en la medida en que haya aprendido a responder con una selección y un énfasis diferentes al mundo que lo rodea, y por sus relaciones con las personas, ha ganado un nuevo sistema de sensibilidades, consideraciones, convenciones y restricciones.*<sup>78</sup>

La lengua, como otros elementos identitarios<sup>79</sup>, forma parte de una amplia red de representaciones simbólicas mediante las cuales los individuos definen y

---

<sup>78</sup> *Every language serves as the bearer of a culture. If you speak a language you take part, in some degree, in the way of living represented by that language. Each system of culture has its own way of looking at things and people and of dealing with them. To the extent that you have learned to speak and understand a foreign tongue, to that extent you have learned to respond with a different selection and emphasis to the world around you, and for your relations with people you have gained a new.* Hockett, Charles F., *Leonard Bloomfield: Anthology*, Estados Unidos de América, Chicago University Press, p.299.

*system of sensibilities, considerations, conventions, and restraints.* Bloomfield, Leonard, en Kroeber y Kluckhohn, op. cit., p. 118.

<sup>79</sup> La Real Academia de la Lengua Española no reconoce el término “identitario/a” como un derivado de la palabra “identidad” (referente al conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás), sin embargo, de acuerdo con la Red de Neología del Español de la *Universitat Pompeu Fabra*, este término se utiliza desde 1996, refiriendo a las características individuales y propias de cada uno de nosotros y, además, a las que nos unen a un conjunto de personas con las que compartimos unas características determinadas. Llopart-Saumell “Lo Identitario: Entre el individuo y la colectividad”, Antenas Neológicas – Red de Neología del Español, España, 2017. En

redefinen sus posiciones identitarias dentro de los grupos, y a su vez, de la identidad de los grupos humanos en el mundo. Si bien la relación establecida entre la lengua y la identidad no es de carácter absoluto, al ser una relación construida mediante la interacción social, bajo condiciones históricas, sociales y culturales determinadas,<sup>80</sup> no es posible hacer una separación entre una y otra sin causar una profunda alteración y, por lo tanto, la pérdida de las representaciones culturales en ella contenidos. Con base en lo anterior, la importancia de las lenguas radica en ser el continente de la diversidad cultural y los modos diversos de vivir de sus culturas: desde el nivel micro de las palabras, ideas y comportamientos, al nivel macro de las personas y las sociedades.<sup>81</sup> La transmisión hereditaria de la cultura no se realiza de forma biológica a través del material genético<sup>82</sup> de los padres a sus descendientes, sino de un individuo aprendiendo algo de otro individuo, sean ideas, comportamientos, costumbres o cualquier otro aspecto del modo de vida, y esta transmisión es acelerada y facilitada por el habla.<sup>83</sup>

---

[https://www.upf.edu/web/antenas/el-neologismo-del-mes/-asset\\_publisher/GhGirAynV0fp/content/lo-identitario-entre-el-individuo-y-la-colectividad?inheritRedirect=false#.W2M9tdThBDA](https://www.upf.edu/web/antenas/el-neologismo-del-mes/-asset_publisher/GhGirAynV0fp/content/lo-identitario-entre-el-individuo-y-la-colectividad?inheritRedirect=false#.W2M9tdThBDA), revisado el 19 de mayo de 2018.

<sup>80</sup> Longa Romero, Fanny, “Relaciones entre lengua e identidad en el grupo etnolingüístico Taurepán”, Venezuela, *Boletín de Lingüística*, Venezuela, núm. 19, enero-julio, 2003, p 22.

<sup>81</sup> Ídem.

<sup>82</sup> La transmisión genética se realiza a través del ácido desoxirribonucleico Biopolímero cuyas unidades son desoxirribonucleótidas y que constituye el material genético de las células y contienen su secuencia la información para la síntesis de proteínas, conocido más por sus siglas ADN o DNA.

<sup>83</sup> Ethnologue, “Languages of the world”. En <https://www.ethnologue.com>, revisado el 23 de junio de 2017.

## B. Lengua y Cultura.

Toma varios años al cerebro de los infantes adquirir una lengua, pero una vez se adquirió con suficiencia, acelera el proceso de aprendizaje de otros comportamientos, como puede ser la fabricación de herramientas, la caza de animales o la recolección de plantas y frutos comestibles, la fabricación de prendas, la transmisión de historias; en resumen, de la realización de cualquier actividad que refleja el modo de vida y la forma de ver el mundo de la comunidad humana a la cual pertenece. Ahí radica precisamente la importancia de una lengua para su sociedad y la cultura, pues la evolución lingüística está unida a la evolución cultural, y las lenguas pueden ser vistas como un elemento determinante para identificar a los grupos culturales.<sup>84</sup> De esta forma, las lenguas, como sistemas de representación de la realidad, reflejan la visión particular del mundo de los grupos humanos. Así mismo, la lengua representa un elemento determinante del lugar de dónde venimos, quiénes somos y las ideas de la sociedad en la cual vivimos. Para los individuos, su lengua es un marcador identitario mediante el cual se relacionan con la sociedad a la cual pertenecen. Cada lengua contiene el conjunto de conocimientos de la sociedad donde se desarrolló, funcionando como depositario de su cultura, así como uno de los mecanismos esenciales para su reproducción. Al representar la ideología de una comunidad, requieren de una protección especial, pues son los continentes y medios de transmisión de la identidad de sus comunidades, a través de la implementación de medidas para asegurar los espacios necesarios para su uso como medios válidos de comunicación, previniendo cualquier acción encaminada a limitar o restringir su uso,<sup>85</sup> pues es

---

<sup>84</sup> Lon y Harmon, op. cit., p. 10.

<sup>85</sup> del Carpio Ovando, Karla Berenice, "La importancia de las comunidades indígenas, sus lenguas y culturas". *Revista Pueblos*, 6 de diciembre de 2014. En <http://www.revistapueblos.org/blog/2014/12/06/la-importancia-de-las-comunidades-indigenas-sus-lenguas-y-culturas/>, revisado el 23 de marzo de 2019.

posible observar como la pérdida de la diversidad lingüística, al ser las lenguas el medio primario para la transmisión de la cultura, implica también necesariamente la pérdida de la diversidad cultural de forma simultánea.

La mayor parte de las lenguas amenazadas posee una historia y un desarrollo distinto de las pocas lenguas con carácter de dominantes en el mundo, representando por tanto culturas radicalmente distintas respecto de las mayoritarias. Muchas de éstas lenguas amenazadas son habladas por grupos indígenas, quienes habitan sus tierras ancestrales y continúan manteniendo sus formas de vida tradicionales.<sup>86</sup> Junto a sus lenguas o precisamente en ellas mantienen sus conocimientos tradicionales (los nombres los objetos de su entorno, los usos y las formas de preparar alimentos y las medicinas tradicionales), las formas tradicionales producción (agricultura, ganadería o pesca), las formas de administración tradicional de recursos naturales, así como el vasto conjunto de creencias y prácticas regularmente asociadas al uso tradicional de su tierras; todo lo cual representa en su conjunto sus modos de vida y sus formas únicas de ver el mundo. Si bien se han hecho importantes esfuerzos por documentar y preservar algunas de estas expresiones como registros antropológicos o históricos, su verdadera conservación y desarrollo sólo es posible con su uso cotidiano como parte de una cultura viva.<sup>87</sup>

#### IV. La Diversidad Lingüística y las Poblaciones Humanas Minoritarias.

Una lengua no sólo es una palabra o idea, es una vasta colección de representaciones trabajando conjuntamente, la cuales al ser ampliamente

---

<sup>86</sup> Las formas de vida ancestrales y las culturas indígenas están en peligro de desaparecer por los procesos de colonialismo interno y externo que provocan la asimilación, el desplazamiento o la desaparición de estos grupos humanos.

<sup>87</sup> Lon y Harmon, op. cit., p. 24.



reproducidas en un grupo les permiten transmitir ideas y conocimientos, produciendo así no sólo comunicación efectiva sino la posibilidad de la creación y reproducción de una cultura. Desde esta perspectiva, si caracterizamos a las lenguas como sistemas de símbolos a través de los cuales es posible la comunicación entre dos individuos, es posible diferencias a las lenguas de los dialectos y otros tipos de variaciones socioculturales en virtud del nivel de comprensión entre dos personas:

1. Si la comunicación entre dos individuos es imposible, estos se encuentran hablando lenguas distintas.
2. En cambio, si la comunicación es posible, pero es complicada o difícil, los individuos se encuentran utilizando dialectos, es decir, subespecies de una lengua.
3. Cuando la comunicación comprensible y el entendimiento entre dos individuos es preciso, estos se encuentran hablando la misma lengua.
4. Cuando la comunicación es comprensible, pero se usan términos propios de determinadas actividades o de grupos sociales distintos, nos encontramos únicamente frente a variaciones socioculturales, conocidas como *argot* o *jerga*.<sup>88</sup>

De acuerdo con *Ethnologue* actualmente se identifican 7,097 lenguas en el mundo,<sup>89</sup> de las cuales una tercera parte del total se encuentran en peligro de desaparecer, siendo en la mayoría de los casos utilizadas por menos de 1,000

---

<sup>88</sup> Nuevas lenguas nacen de los dialectos, pues cuando las diferencias que aparecen a lo largo del tiempo entre dos de ellos hacen imposible la comunicación entre los individuos, estos se encuentran hablando lenguas distintas con un origen común. Ídem.

<sup>89</sup> Ethnologue, op. cit.

hablantes.<sup>90</sup> En cambio, más de la mitad de la población mundial utiliza para su comunicación una de las 23 lenguas dominantes en el mundo:<sup>91</sup>

<b>Lenguas más habladas en el Mundo de acuerdo a datos de <i>Ethnologue</i></b>	
<b>Lengua.</b>	<b>Hablantes estimados en millones</b>
1. Chino (13 Variantes).	1,299
2. Español	442
3. Inglés	378
4. Árabe (20 variantes)	315
5. Hindú	260
6. Bengalí	243
7. Portugués	223
8. Ruso	154
9. Japonés	128
10. Lahnda (4 variantes) <sup>92</sup>	119
11. Javanés	84.4
12. Turco	78.5
13. Coreano	77.2
14. Francés	76.8
15. Alemán	76
16. Telugu <sup>93</sup>	74.8
17. Marathi	71.8
18. Urdú <sup>94</sup>	69.2

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> Ídem.

<sup>92</sup> El *lahnda* o *panyabí* occidental es un conjunto de lenguas de origen indoario hablados en la provincia paquistaní de Panyab, y algunas partes de Afganistán y la India. Ethnologue, “Pakistan”. En <https://www.ethnologue.com/country/PK/languages>, revisado el 30 de agosto de 2018.

<sup>93</sup> El telugu es una lengua utilizada en las provincias del este de la India, país en el que comparte el estatus de lengua oficial con otras 23. Ethnologue, Telugu. En <https://www.ethnologue.com/language/tel>, revisado el 30 de agosto de 2018.

<sup>94</sup> El urdú en es una lengua hablada en Pakistán, donde tiene el carácter de oficial, en la India, donde comparte ese estatus con otras 23 lenguas, y en Bangladesh.

19. Vietnamita	68.
20. Tamil	66.7
21. Italiano	64.8
22. Persa (dos variantes)	61.5
23. Malayo	60.7
24. Otras lenguas	2,285.6
Con datos de Ethnologue, Languages of the World, "Summary by Language Size", en <a href="https://www.ethnologue.com/statistics/size">https://www.ethnologue.com/statistics/size</a> , revisado el 28 de enero de 2019. <sup>95</sup>	

Charles Darwin en *The Descent of Man*, hacía referencia a la similitud entre las lenguas y las especies, pues su desaparición es algo irreparable:

Las lenguas, como los organismos vivientes, pueden ser clasificadas naturalmente de acuerdo con la descendencia, o artificialmente por otras características. Las lenguas dominantes y los dialectos se extienden ampliamente, y llevan a la extinción gradual de otras lenguas. Una lengua como las especies, una vez extinta, nunca, como lo señala Sir C. Lyell, reaparece.<sup>96</sup>

Las lenguas se pueden extinguir por la muerte de todos sus hablantes o, más comúnmente, porque sus hablantes cambian a una lengua diferente, olvidando en el lapso de pocas generaciones su lengua materna. Esto puede ocurrir por razones sociales o económicas, como el comercio o la migración, o debido a políticas deliberadas de unificación en la lengua establecidas por un grupo dominante en la

---

Ethnologue, "Urdú". En <https://www.ethnologue.com/language/urd>, revisado el 30 de agosto de 2018.

<sup>95</sup> Se considera un total de 6,777,788,053 de hablantes en el mundo para el cómputo de la población.

<sup>96</sup> Darwin, Charles, *The descent of man and selection in relation to sex*, Nueva York, Appleton & Co., 1889, p. 90. En [http://darwin-online.org.uk/converted/pdf/1889\\_Descent\\_F969.pdf](http://darwin-online.org.uk/converted/pdf/1889_Descent_F969.pdf), revisado el 30 de agosto de 2018.

sociedad. Tanto la globalización del comercio y los medios de comunicación, así como el progreso tecnológico en transportes y comunicaciones han acelerado los procesos de abandono de las lenguas indígenas, en la misma medida que diversas políticas nacionalistas o globalizadoras con el objetivo de favorecer el uso de una lengua única incrementan la presión sobre las lenguas minoritarias, favoreciendo a las lenguas dominantes con finalidades económicas, sociales o políticas diversas.

#### A. Diversidad Lingüística y su Desaparición.

Tanto las culturas y las lenguas dependen de las personas que las utilizan y las practican para mantenerse vivas. Si bien nadie debe ser obligado a utilizar una lengua o realizar una práctica cultural contra su voluntad, es necesario reconocer la voluntad de los pueblos indígenas de mantener sus lenguas y culturas. Sin embargo, estos no cuentan con las oportunidades y medios necesarios para lograrlo, especialmente ante la reducción de los espacios en los cuales es posible utilizar sus lenguas con la misma validez reconocida a las lenguas mayoritarias. Ante la reducción de dichos espacios, las lenguas se encuentran amenazadas cuando no están siendo transmitidas exitosamente de una generación de hablantes a la siguiente, en una escala donde se señala su riesgo de desaparición bajo los siguientes términos:

1. Una lengua está extinta cuando no hay personas que la utilicen.
2. Una lengua está amenazada críticamente si los hablantes más jóvenes son bisabuelos, la lengua no es utilizada de forma regular y el lenguaje sólo es parcialmente recordado.
3. Una lengua está severamente amenazada si sólo los abuelos y generaciones anteriores la utilizan, los padres la comprenden, pero no la utilizan con sus hijos ni entre ellos mismos.
4. Una lengua está definitivamente amenazada cuando los padres utilizan la lengua, pero los hijos no la utilizan en casa.

5. Una lengua esta vulnerable cuando los niños usan la lengua de sus padres como su lengua materna, pero su uso está restringido al hogar o a ciertas situaciones sociales.
6. Una lengua se considera estable pero amenazada cuando es hablada por todas las generaciones en la mayor parte de los contextos, el bilingüismo es común y una lengua dominante gana relevancia en algunos contextos.
7. Una lengua está a salvo o no amenazada cuando es hablada por todas las generaciones y la transmisión intergeneracional no está interrumpida.<sup>97</sup>

Estos criterios ponen énfasis no en el tamaño de la población hablante, sino en la transmisión intergeneracional de una lengua de forma ininterrumpida, lo cual permite observar la rapidez con la que una lengua puede desaparecer, lo cual puede ocurrir no a través de largos periodos, sino en el lapso de una generación a otra. En este sentido, la transición de una lengua a otra ocurre cuando una población de hablantes adopta una nueva lengua a costa de su lengua materna, generalmente en el curso de pocas generaciones, siendo la causa principal de la extinción de las lenguas.<sup>98</sup> El declive en la diversidad lingüística está motivado por

---

<sup>97</sup> UNESCO, *Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas*, Francia, 2003, pp. 6-7.

<sup>98</sup> Como ejemplo de desaparición paulatina de una lengua como parte de un proyecto de uniformación cultural tenemos el caso del gaélico escocés. Ésta es una lengua hablada en Escocia, especialmente en la región conocida como los *Highlands*. Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, había alrededor de 300,000 hablantes de esta lengua frente a una población total de 1.25 millones de escoceses, pero el programa establecido para desplazar a los pequeños granjeros de esta región para promover su ocupación por ganaderos a gran escala, provoco la migración de los hablantes de gaélico hacia los *Lowlands* e incluso fuera de

el proceso de transición desde lenguas indígenas hacia lenguas dominantes de carácter nacional o regional. Este cambio tiene su origen en procesos sociales, económicos y políticos como la migración, la urbanización, la asimilación nacional, la colonización, la globalización del comercio y las telecomunicaciones. De igual forma, los gobiernos tanto de estados desarrollados como en vías de desarrollo activamente promueven acciones para lograr la unificación de las identidades nacionales bajo una lengua nacional, a costa de otras lenguas usadas en sus fronteras, debido principalmente a distintas motivaciones políticas y económicas, no estando siempre libres de cargas ideológicas notoriamente racistas o genocidas.<sup>99</sup>

Sí bien en todo el mundo las lenguas indígenas y aquellas con carácter de no mayoritarias se encuentran en riesgo de desaparición, en el continente americano se presenta como la región donde actualmente hay un ritmo mayor en la pérdida de la diversidad lingüística más alto en el mundo. De acuerdo con el análisis de la asociación *RED List* el 60% de las lenguas habladas en el continente se encuentran amenazadas o se han extinguido desde la década de los setentas del siglo XX. La diversidad lingüística ha disminuido en un 75% tanto en las regiones

---

Escocia, provocando un descenso prolongado en su población. Hacia finales del siglo XIX, los hablantes monolingües de gaélico habían desaparecido, sobreviviendo sólo poblaciones bilingües. En la actualidad, Escocia tiene una población de más de 5 millones de personas, dentro de las cuales sólo 58,000 utilizan el gaélico. MacAulay, Donald, *The celtic languages*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 140-143.

<sup>99</sup> Loh y Harmon, op cit., p. 45.

*neártica*<sup>100</sup> y *neotropical del continente*.<sup>101</sup> Cuando una lengua indígena se extingue, la cultura indígena asociada a ella sufre o un daño irreparable o se pierde con ella, en un proceso acelerado en los últimos 200 años, donde la diversidad de lenguas existente en regiones como América, África, Asia, Australia y el Pacífico se ve cada vez más reducida en virtud, como ya se dijo, de los procesos de colonización interna y externa impuestos por la dominación de las lenguas europeas, particularmente el español, el inglés y el portugués en el mundo.<sup>102</sup>

## V. Indígenas e Identidad Indígena.

La palabra *indígena*, significa, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, “originario de un país”, con diversas relaciones de carácter cultural, económico y político. Este término es el preferido para denominar dentro de nuestro sistema legal a las poblaciones originarias de México, en sustitución del término indio, utilizado por los conquistadores españoles para designar a las poblaciones americanas en el siglo XVI, pero cuyo uso es considerado despectivo, al estar asociado al racismo de nuestra sociedad.<sup>103</sup> Esta palabra tiene su origen en el latín

---

<sup>100</sup> La región neártica es una de las ocho zonas ecológicas en que se divide al planeta. Esta región abarca toda la América del Norte y el archipiélago de las costas de California, se caracteriza por su vegetación predominante de bosques y matorrales templados. Espinoza Organista, David, “La Perspectiva Biogeográfica y Ecosistémica Primera Parte”, en Espinoza Organista, David, et. al., *Capital natural de México*, Vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad, pp. 33-65.

<sup>101</sup> Ibid., p. 44.

<sup>102</sup> Ibid., p. 48.

<sup>103</sup> A título personal del autor, siempre parece interesante observar que la consideración dada al término *indio* como discriminatorio es una perspectiva propia de los no indígenas, mientras que su uso por parte de las poblaciones originarias para designarse así mismas es un tema de orgullo identitario.

para referir a la persona habitante de un lugar, y es utilizada como sinónimo de *aborigen, autóctono, nativo, natural, terreño, de la tierra*. Es aplicable también a los habitantes de un país pertenecientes a la raza propia de dicha nación, “originario del país de que se trata; por tal circunstancia, todos los seres humanos somos indígenas de alguna parte”.<sup>104</sup>

En opinión de Alfonso Caso, puede ser considerado indígena “todo individuo que se siente pertenecer a una comunidad indígena; que se concibe a sí mismo como indígena”.<sup>105</sup> Como ya se mencionó anteriormente, la idea de *raza* además de las connotaciones discriminatorias, implica el riesgo de causar la invisibilización de estos grupos si se busca prohibir o desaparecer el término sin sustituirlo por uno más adecuado para señalar adecuadamente las diferencias culturales, económicas, sociales y lingüísticas existentes en la actualidad. No todos somos mestizos, ni todos provenimos de una misma *raza*, por este motivo el concepto de indígena como persona originaria implica la perspectiva étnica, pero busca incluir también los rasgos culturales, sociales, políticos e incluso religiosos, constitutivos de las formas de vivir únicas de los grupos humanos mediante las cuales sobrevivieron a lo largo de la historia incluso a pesar de los procesos de colonización externa e interna, así como el identificarse los unos a los otros como pertenecientes a un grupo con un devenir histórico y una serie de aspiraciones grupales comunes; reflejo de un modo de vida único y valioso en sí mismo. De esta manera, en la actualidad se reconoce a los pueblos indígenas como quienes

---

<sup>104</sup> Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, *Raza*. En <https://dle.rae.es/?w=raza>, revisado el 19 de octubre de 2019.

<sup>105</sup> Lastra Lastra, José Manuel, “El Convenio 169 en la legislación mexicana. Impactos y perspectivas”, en Ordóñez Cifuentes, Rolando, Primera memoria del seminario itinerante internacional: ‘*La cuestión agraria: Tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos*’, México, IJ/UNAM, 2012, pp. 35-49.



poseen lenguas, culturas, modos de sustento y sistemas de conocimiento diversos<sup>106</sup> a los reconocidos como *modernos*<sup>107</sup>, principalmente en el marco de aquellos pueblos y comunidades con características culturales propias preexistentes a los procesos de colonización emprendidos por los países europeos desde el siglo XV y los procesos de colonización internos emprendidos por los estados-nación; los cuales mantienen sus costumbres, instituciones, cultura y lengua frente a las sociedades constituidas por estos procesos.<sup>108</sup> Bajo esta perspectiva, la identidad indígena tiene, como se señaló anteriormente un carácter étnico, definido a lo largo del mundo de diversas formas, como son los términos nativo, aborígen, autóctono o primeros pueblos . Sin embargo, en esta investigación seguimos el consenso establecido en el marco internacional de derechos humanos que define a estas comunidades humanas como pueblos indígenas, si bien esto sólo traslada la pregunta hacia la necesidad de definir quién es un indígena.

#### A. La Definición de Indígena.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante la ONU), las poblaciones indígenas, llamadas también primeros pueblos, pueblos tribales, aborígenes y autóctonos; comprenden al menos 5,000 grupos indígenas representando una población de 370 millones de personas, las cuales habitan en más de 70 países de cinco continentes.<sup>109</sup> Estas poblaciones, de acuerdo a la

---

<sup>106</sup> OIT, *Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169) – Manual para los mandantes tripartitos*, Ginebra, OIT, 2013, p. 9.

<sup>107</sup> Bello, Álvaro y Rangel, Mariana, *Etnicidad, 'Raza' y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2000, p. 12.

<sup>108</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, IIDH/Colmex, p. 19.

<sup>109</sup> ONU, "Pueblos Indígenas". En <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>, revisado el 13 de marzo de 2018.

propia organización, han sido históricamente objeto de marginación, explotación y asimilación forzosa por parte de las sociedades occidentales dominantes. Esta exclusión tiene como uno de sus efectos más perversos el obligar a los integrantes de pueblos indígenas a ocultar su identidad, abandonando su lengua y sus costumbres tradicionales como resultado de la persecución y discriminación.<sup>110</sup> Este problema es una constante en América Latina y el Caribe por ser una región cuya colonización comenzó hace 500 años y dónde aún sobreviven más de 800 pueblos indígenas con una población de cerca de 45 millones de personas, equivalente al 8% de la población en la región.<sup>111</sup> Países como México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia reúnen el 87% de la población indígena en la región.<sup>112</sup>

Es importante señalar la inexistencia de criterios universalmente aceptados para definir a los pueblos indígenas o a las personas integrantes de ellos. Para definir a los pueblos indígenas se recurre a una descripción negativa, es decir, en vez de la forma usual de realizar definiciones con base en las características del objeto a estudiarse se utiliza una serie de criterios y categorías de forma versátil, sin la necesidad de la concurrencia de todos para considerar aplicable el concepto. Esto tiene como finalidad establecer un criterio lo más amplio posible, dada la enorme diversidad de pueblos que conforman esta categoría<sup>113</sup>. Esta laxitud en la

---

<sup>110</sup> Ídem.

<sup>111</sup> PNUD, “Pueblos Indígenas”. En <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/political-participation-and-inclusion/citizen-democracy--analysis---advocacy-.html>, revisado el 13 de marzo de 2018.

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Moro González, Rosa del Mar, “Pueblos Indígenas y Derechos Humanos; ¿Derechos individuales y/o colectivos?”, *Eikasía: Revista de filosofía*, España, núm. 11, 2007, p. 1.

definición genera una persistente disparidad entre las cifras oficiales y las propias estimaciones indígenas sobre el tamaño de estas poblaciones.<sup>114</sup> En los capítulos 2 y 3 se señalan con detenimiento los criterios establecidos en los marcos normativos internacional y nacional para determinar la identidad indígena de los individuos y los pueblos, analizándose a continuación criterios coadyuvantes a lo establecido en los diversos marcos normativos.

#### B. Criterios para la Determinación de la Identidad Indígena.

Los criterios utilizados para la definición de la identidad indígena han cambiado a lo largo del tiempo en virtud tanto de esfuerzos de asimilación como de invisibilización emprendidos por los gobiernos de los países con estas poblaciones, quienes de manera intencionada o no, han establecido mecanismos de asimilación con el objetivo de integrar a los individuos indígenas en sus culturas nacionales. Estos procesos de asimilación, llevados a cabo sobre las poblaciones indígenas de forma medianamente voluntaria o abiertamente forzosa, plantearon como su objetivo el integrar a las poblaciones indígenas a las culturas nacionales mayoritarias construidas sobre sus territorios,<sup>115</sup> con la finalidad de lograr la

---

<sup>114</sup> En el capítulo tercero se abordarán diversas causas que generan el subregistro de integrantes de pueblos indígenas en los censos oficiales, relacionados principalmente con el concepto aplicable de quién es un indígena.

<sup>115</sup> En el libro de Francisco Ibarra Palafox *Minorías Etnoculturales y Estado Nacional* se refiere la existencia de dos expresiones de nacionalismo: cívico e idealista-étnico. La diferencia entre ambos radica en el origen de su legitimación: el primero se sustenta en valores y principios liberales mientras el segundo ubica la fuente del poder político en una cultura preexistente. Sí bien el propio autor reconoce que dicha distinción no es excluyente pues en todos los casos hay un combinación de valores y principios con la pretensión de sustento en una cultura preexiste, el desenvolvimiento de los acontecimientos actuales como la oposición a la migración

socialización política de los principios y valores nacionales a través de la cual se acepta o refuta al gobierno y las políticas por él desarrolladas.<sup>116</sup> Los procesos de asimilación influyeron en la transformación de las características consideradas como tradiciones de la identidad indígena, teniendo como resultado de la separación de los individuos de seno cultural al cual pertenecen, los descendientes de los primeros indígenas integrados tienden desarrollar una identidad diferente de la de sus padres o abuelos, al haber crecido en un entorno social distinto a sus culturas tradicionales.<sup>117</sup>

Como resultado de esta situación lograr la determinación de quién es un indígena dentro la población resulta particularmente complejo, dada la heterogeneidad de los pueblos indígenas desde la perspectiva territorial e institucional de cada país. Dentro de la diversidad de criterios utilizados para determinar a la población indígena podemos mencionar: autoidentificación, etnicidad, costumbres, membresía o la lengua utilizada. La ONU y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT), mediante las declaraciones y convenios especializados en la materia, recomiendan el uso del criterio de la auto identificación como elemento principal para determinar la identidad de los integrantes de pueblos indígenas, si bien, no como único elemento de identificación.

---

en países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América, especialmente contra la migración de etnias distintas a la caucásica, nos recuerda que todos los países *liberales* sustentaron su creación en un origen cultural y étnico particular, construido mediante la exclusión de expresiones culturales distintas a la impulsada por el estado. Ibarra Palafox, Francisco, *Minorías etnoculturales y estado nacional*, IJ/UNAM, 2005, pp. 54-55.

<sup>116</sup> Choque-Caseres, Dante, “La identidad indígena interpretada como una categoría de análisis en los estudios de población”, *Enfermería: Cuidados Humanizados*, Uruguay, [S.I.], v. 6, n. Especial, p. 95-104.

<sup>117</sup> Ídem.

Dicho concepto permite a las personas y a sus comunidades determinar su identidad en relación con la percepción de los *otros* y considerando las categorías territoriales y socioeconómicas. Aunque este es un criterio aceptado para cuantificar a la población indígena, se suele complementar con otros, pues al poner énfasis en la individualidad frente a la naturaleza comunal de los pueblos, promueve la desvinculación de los individuos con sus territorios ancestrales y lenguas originarias, se presentan como criterios con mayor objetividad (si bien no de carácter absoluto), para determinar la identidad indígena.<sup>118</sup> Por este motivo, además de la auto identificación como criterio fundamental para determinar la identidad indígena, se incluyen otros criterios en estos instrumentos internacionales para ampliar los esquemas de reconocimiento de la identidad indígena, tales como: la ascendencia de los habitantes originales de una región geográfica antes de la colonización (étnico), la conservación total o parcial de sus características lingüísticas (lingüístico), culturales y de organización social.

Uno de los ejemplos más claros sobre la aplicación de estos criterios es la recopilación de datos censales en los países con poblaciones indígenas, donde se aplica se aplican distintos criterios con la finalidad de registrar adecuadamente a sus poblaciones indígenas: en algunos, los censos tratan específicamente el tema de la identidad indígena mediante preguntas sobre la lengua hablada, la lengua madre, la ubicación geográfica o la autopercepción.<sup>119</sup> Sin embargo, como ya se

---

<sup>118</sup> Ídem.

<sup>119</sup> Siguiendo lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, en el sistema jurídico mexicano se utiliza el criterio de auto adscripción como primer elemento para determinar la identidad indígena, sin menoscabo de la posibilidad de utilizar otros criterios como: 1. constancias de la autoridad comunitaria; 2. prueba pericial antropológica; 3. testimonios; 4. criterios etnolingüísticos; y/o, 5. cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena. Tesis: 1a./J. 59/2013 (10a.), Gaceta del Semanario

mencionó antes, en muchos países los censos de población no abordan esta cuestión en busca de dar una apariencia de uniformidad cultural en sus territorios, y las estimaciones se basan en otras fuentes de información como las proporcionadas por organismos internacionales o no gubernamentales, cuya finalidad es visibilizar procesos sociales dejados de largo por los gobiernos, por motivos económicos o sociales son.<sup>120</sup> Por este motivo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, además de los criterios étnicos y lingüísticos, la autoidentificación es uno de los criterios fundamentales para determinar la pertenencia de las personas a grupos indígenas en la región.<sup>121</sup>

Cabe aquí señalar la relación entre lengua e identidad no debe ser interpretada como directa y estable, debido a la propia naturaleza de las lenguas como sistemas dinámicos de representación simbólica. Éstas, en conjunto con las culturas de las cuales forman parte son susceptibles de cambios y revalorizaciones dentro y fuera de sus comunidades, sin embargo, dadas las discrepancias generadas por otros criterios para identificar la pertenencia de una persona a una cultura, etnia, pueblo o nación determinada, las lenguas pueden funcionar como un criterio identitario de carácter social y étnico. Si bien este no puede ser un criterio

---

Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, p. 287. Sustentadas en esta tesis se encuentran otras como: Tesis: II.3o.A.1 CS (10a.) y Tesis: I.18o.A.9 CS (10a.).

<sup>120</sup> Deruyttere, Anne, *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. BDI, 2001, p. 6.

<sup>121</sup> En el “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay” y en otros casos resueltos por la CIDH el criterio de identidad parte la idea de auto adscripción, señalando la no omisión, como en el caso mexicano, de otros criterios como los peritajes antropológicos, criterios etnolingüísticos, etc. Vid. supra, Capítulo Dos, d. Publicación y difusión en idioma indígena, p. 226.

absoluto y excluyente, sí es un elemento relevante en la determinación de la identidad, y es un elemento central en la autoidentificación de diversos pueblos cuyas culturas están amenazadas, quienes a través de sus sistemas lingüísticos realizan esfuerzos particulares para conservar y reproducir cultura, es decir, tener un efecto en la identidad de los individuos respecto de su propia comunidad y de la sociedad mayoritaria.<sup>122</sup>

## VI. La Identidad y la Lengua como Derechos Humanos.

La supervivencia de las lenguas originarias a pesar de la dramática desaparición de muchos sistemas lingüísticos en la actualidad, en virtud del entorno hostil y asimilante de las sociedades modernas sólo puede entenderse en virtud de la constante lucha de las sociedades con culturas y lenguas tradicionales por continuar usando sus sistemas de significación propios, los cuales les permiten identificarse con sus propios patrones culturales. Las lenguas tienen un papel muy importante en el reconocimiento a la relevancia y el valor de las diferencias, particularmente de la validez de las formas de vida propias de las comunidades indígenas en las sociedades humanas modernas y deben ser categorizadas como un elemento identitario fundamental de las sociedades, pues constituyen una forma de legitimación de las representaciones culturales construidas por los propios pueblos.<sup>123</sup>

De esta forma los derechos como el de la lengua, la identidad étnica y el patrimonio cultural tienen como finalidad reconocer y tutelar la diversidad étnica existente en el interior de todos los estados en la actualidad, sea por procesos tan diversos como la colonización o la migración. Al proteger el derecho de los pueblos indígenas a utilizar su lengua materna, junto con el derecho a una educación

---

<sup>122</sup> Longa, op. cit., p. 26.

<sup>123</sup> Ídem.

bilingüe e intercultural, en todos los ámbitos de convivencia y del espacio público, se protege y se promueve la existencia de esa diversidad cultural.<sup>124</sup> Sin embargo, antes de comenzar con la determinación las características de la lengua como un derecho humano, es necesario analizar en primer lugar al estado como marco del ejercicio de los derechos, tanto en su papel de garante de derechos como en los mecanismos utilizados para su protección en el marco de la etapa correspondiente a su desarrollo como institución.

A continuación, se analizará entonces la concepción moderna de estado y su composición monocultural, multicultural, pluricultural e intercultural el marco de protección de los derechos humanos, de acuerdo al marco económico y político desde el siglo XX a la actualidad, desde la perspectiva de los modelos de estado de bienestar, su decadencia desde la década de los setentas del siglo XX y el modelo de estado neoliberal desarrollo paulatinamente desde la década de los ochentas hasta la actualidad.

#### A. El Estado como Garante del Derechos en el Marco de la Diversidad Cultural Reconocida.

Max Weber estableció la definición moderna de estado en torno a la idea de poder, representando al estado como un centro de poder diferenciado y superior a sus competidores, al poseer el monopolio del uso legítimo de la fuerza, el cual está arraigado a un territorio y una población determinada. Bajo la perspectiva de análisis de las asociaciones de dominación y su definición como asociaciones políticas, el estado se define por el autor de la siguiente forma:

Se entiende por Estado un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con

---

<sup>124</sup> Deruyttere, op. cit., p. 6



éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales.<sup>125</sup>

Es importante señalar la distinción entre las concepciones de estado y nación, pues mientras que el primero comprende una perspectiva jurídico-administrativa de organización política, el concepto de nación describe un elemento de cohesión considerado como esencial, pero con un carácter totalmente subjetivo, para señalar la razón de cohesión para cada unidad estatal, más allá de la fuerza y el uso de la violencia. La nación entonces, como concepto, representa una delimitación sociológica y cultural, para explicar la construcción de una identidad única para la población sustentada desde diversos elementos como la unidad étnica (con todas sus características culturales como la lengua, las tradiciones y los valores), la historia común y el acuerdo en las aspiraciones hacia el futuro. Dichos elementos pueden variar en nivel de importancia e incluso se pueden omitir o sustituir entre ellos, incluso para el propio Weber la concepción de nación es, en comparación con la de Estado, mucho más imprecisa. En la obra citada anteriormente discurre a lo largo de varias sobre la insuficiencia de los elementos antropológicos, étnicos, culturales, morales e históricos para determinar con eficacia el concepto de nación. Al final de ese apartado (inconcluso, además) Weber reafirma el carácter vago e impreciso de la noción de nación:

[...]se haya (...) en la más íntima relación con los intereses de “prestigio”, (...) ha abarcado en alguna forma, aun encubierta, la leyenda

---

<sup>125</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed. en español, trad. Median Chavarría, José, et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 43-44.

de una “misión” providencial cuya realización se ha atribuido a quienes se ha considerado como sus más auténticos representantes. También ha comprendido en su seno la idea de que esta misión podía llevarse a cabo justa y únicamente mediante la conservación de los rasgos peculiares del “grupo” considerado como la “nación”. Por consiguiente, esta misión -en tanto que intenta justificarse a sí misma por el valor de su contenido- solamente puede ser realizada consecuentemente como misión “cultural” específica [...]”.<sup>126</sup>

Reconoce el propio Weber, antes de finalizar el apartado citado, que la simple presentación de dichos valores como insustituibles y superiores frente a otros, de forma axiomática, es el único sustento dado históricamente al valor de la idea de nación, la cual es sin embargo el cimiento ideológico del estado quien sustenta su poder en los valores sustentados por la idea de nación. Esta construcción describe a los procesos de creación de los estados modernos europeos, contruidos bajo la perspectiva de la uniformidad étnica cultural y lingüística, construcción pretendida también por la mayor parte de los estados nacidos como resultado de los procesos de descolonización de los siglos XIX y XX. Sí bien esta perspectiva es históricamente imprecisa (como señalaba Weber), pues aún en la actualidad persisten expresiones culturales distintas previas a los procesos de migración modernos,<sup>127</sup> es el punto de partida ideológico para la

---

<sup>126</sup> Ibid, p. 682.

<sup>127</sup> Existen múltiples ejemplos de esta situación. Aún en la actualidad pueblos como el catalán en España mantienen una lucha por la obtención de su reconocimiento y separación del Estado español, sustentado por el uso de una lengua distinta. En países como Francia se implementaron políticas lingüísticas desde el final de la Revolución de 1793 para uniformar la forma y el uso del francés como lengua única de la nación. Cfr. Certaeu, Michel, et. al, *Una política de la lengua en la Revolución*

afirmación del estado monocultural en la cual se sustentó la construcción de los estados alrededor del mundo, desde donde se impulsaron programas para asimilar toda expresión distinta a la identificada por el poder hegemónico como cultural nacional.

Sin embargo, en los estados-nación surgidos de las colonias españolas y portuguesas en América Latina a principios del siglo XIX (así como los nacidos en África y Asia como parte de los procesos de descolonización del siglo XX) la falta de un sustrato cultural uniforme es patente ante la gran diversidad de pueblos indígenas existentes en sus territorios, las diferentes lenguas utilizadas en ellos y las distintas formas de organización social y política. En el caso del continente americano esta diversidad cultural, cuyo origen se encuentra en las poblaciones supervivientes a los procesos de colonización comenzados en el siglo XVI, se añadieron los grupos criollos y peninsulares, los mestizos y la población afrodescendiente. Esta diversidad étnica, cultural y lingüística se enfrentó a esfuerzos constantes de asimilación y uniformación como parte de los proyectos de construcción de estados nacionales iniciados mediante los procesos independentistas del siglo XIX.<sup>128</sup> Estos esfuerzos se vieron materializados de

---

*Francesa y las lenguas locales: La encuesta de Gregorio*, trad. Cinta, Marcel, Universidad Iberoamericana, México, 2008.

<sup>128</sup> Los Estados creados como parte de los procesos de descolonización del continente americano se construyeron sobre una identidad nacional anglosajona para los Estados Unidos de América y criolla (de descendencia española) para las antiguas colonias españolas. Adicionalmente, para su construcción, en ambos casos se alentó la migración europea con la finalidad de reducir el impacto de las poblaciones indígenas, en un proceso señalado históricamente como el *blanqueamiento social*. En este mismo modelo de desarrollo de las identidades, los Estados latinoamericanos promovieron, en su mayoría la idea del *mestizaje*, en el cual las diferentes etnias, indígenas, blancas o afrodescendientes conforman una

diversas formas en los países de la región. Desde esfuerzos por asimilar culturalmente a las poblaciones mediante la imposición del uso de una única lengua oficial, la educación integracionista, el reasentamiento de las poblaciones originarias, y en casos extremos, los esfuerzos de algunos estados por exterminar a las poblaciones indígenas o afrodescendientes, alguno de los cuales persisten hasta nuestros días.<sup>129</sup>

Durante el siglo XIX los esfuerzos de consolidación de los estados recientemente creados se orientaron en la mayoría de los casos hacia la asimilación igualitaria de las poblaciones mediante la imposición de una única identidad reconocida como válida, sobre todo a partir de la implantación de modelos de estado de carácter liberal caracterizados por la separación de este respecto de otros núcleos de poder como la iglesia o las fuerzas militares. En el siglo XX, la estrategia liberal dio paso a nuevas políticas de integración y administración de la diferencia, mediante las cuales se pretendió una *asimilación amistosa*; dando paso al surgimiento entonces el indigenismo de estado y sus diferentes corrientes nacionales, como una de las primeras y más importantes políticas de administración de las diferencias culturales.<sup>130</sup>

Bajo este orden de ideas resulta necesario analizar el estado desde una perspectiva distinta a la estructuralista planteada hasta ahora, para complementarlo

---

base constitutiva que no desaparece con el tiempo, sino que dan pie a la idea de una nación con rasgos heterogéneos que se reproducen a lo largo del tiempo, siendo utilizados igualmente como mecanismo de exclusión de los *no mestizos*, particularmente cuando estos no son blancos. Wade, Peter, *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Ecuador, Ed. Abya-Yala, 2000, pp. 42-45.

<sup>129</sup> Casos ocurridos en Chile y Argentina en 1880, Guatemala en el siglo XX y Honduras en la actualidad con el pueblo garífuna.

<sup>130</sup> Bello, op. cit., p. 65.

con la perspectiva de las relaciones sociales que se encuentran subsumidas dentro del él. Desde esta perspectiva de corte marxista, el estado es una forma rigidizada de relaciones sociales, la cual bajo el proceso de institucionalización pierde su apariencia de relación entre personas sin dejarlo de ser en realidad, presentándose como una relación social existente en la forma de algo externo a las relaciones sociales comunes de las personas. Por lo tanto, es posible afirmar que los estados son formas rigidizadas y aparentemente autónomas de relaciones sociales.<sup>131</sup> Sin embargo, las razones por las cuales las relaciones sociales que conforman un estado toman una forma determinada, dependen en gran medida de la perspectiva sobre la existencia de una o de diversas culturas en su interior, diversidad por la cual se puede definir a un estado como monocultural o multicultural. Así mismo, el valor asignado a dichas culturas y el grado de reconocimiento a la existencia y validez de otras, determina también la forma como se construyen las relaciones a través de las cuales se integran a un estado y el nivel de conflicto en su interior. Desde esta perspectiva, los estados que cuentan con una gran diversidad cultural suelen enfrentar una gran cantidad de conflicto debiendo, por lo tanto, establecer mecanismo para solucionarlo. Como respuesta a esta situación el autor Will Kymlicka caracterizó el modelo canadiense de acomodo de las minorías diferenciadas *etnoculturalmente* a través del modelo estatal definido como *multiculturalismo*.<sup>132</sup> El multiculturalismo está orientado fuertemente a mantener el

---

<sup>131</sup> Holloway, John, "La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 1, diciembre, 1993, pp. 7-32. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.

<sup>132</sup> Kymlicka, Will y Wayne Norman, "Citizenship in culturally diverse societies: issues, contexts, concepts", en: Kymlicka, Will y Wayne Norman eds., *Citizenship in Diverse Societies*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2001, pp. 1-44. Kymlicka, Will, *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*, Estados Unidos de América, Clarendon Press/ Oxford University Press, 1995, pp. 10-34.

estilo de desarrollo establecido por el grupo dominante o mayoritario, mientras se toleran algunas expresiones culturales alternativas como son estrategias alternativas en el uso de recursos naturales en sitios muy específicos, formas de gobierno diferenciadas, reconocimiento de derechos igualmente diferenciados o bien la limitación en el uso del espacio público para asegurar su neutralidad.<sup>133</sup> Bajo el multiculturalismo persiste un saber dominante que estructura el desarrollo, y se aceptan e incluso protegen otras culturas como expresiones minoritarias, como si se tratase de especies en peligro de extinción, sin renunciar a la propia convicción de superioridad, así como a los modelos políticos, económicos y sociales por los cuales se mantienen en riesgo de desaparición.<sup>134</sup> Esta idea está íntimamente relacionada con el reconocimiento de la diferencia a través del establecimiento de derechos dentro del propio marco normativo, con ideas que van desde el autogobierno de las naciones subestatales, formas de tolerancia hacia los grupos migrantes frente a la asimilación (como la lingüística) y la consulta a los pueblos indígenas sobre el aprovechamiento de sus territorios.<sup>135</sup>

El *pluriculturalismo* en cambio posiciona a las culturas en un mismo plano de importancia, partiendo especialmente del reconocimiento a sus aportaciones culturales políticas, económicas o históricas en la creación del estado-nación; si bien dicho reconocimiento es mayormente discursivo y suele referir toda aportación bajo los esquemas históricos o folclóricos. Esta idea está vinculada fuertemente a las identidades *mestizas* en Latinoamérica, dónde las poblaciones indígenas y afrodescendientes se reconocen poco a poco como *raíces* de los estados nacionales modernos. Sin embargo, este reconocimiento tiene poca utilidad

---

<sup>133</sup> Ídem.

<sup>134</sup> Ídem.

<sup>135</sup> Gudynas, Eduardo, "El buen vivir: Germinando alternativas de desarrollo", *Revista América Latina en Movimiento*, Ecuador, Año XXXV, II Época, núm. 462, febrero, 2011, p. 11.

práctica, pues las culturas indígenas y afrodescendientes han recibido de forma histórica un trato denigrante y discriminatorio, justificando en su supuesta inferioridad los esfuerzos constantes realizados por los estados latinoamericanos para alcanzar su asimilación en el mejor de los casos, y su eliminación en los peores. Al igual que en el modelo del multiculturalismo, en el pluriculturalismo los estados reconocen una serie de derechos diferenciados las poblaciones indígenas y afrodescendientes, promoviendo la conservación de sus lenguas, tradiciones, costumbres y hábitos como enclaves culturales, confinados y posiblemente revestidos de valor testimonial, pero de escaso poder político, sobre todo en el ámbito del control y administración de sus territorios ancestrales y los recursos naturales en ellos contenidos.<sup>136</sup> Este es el caso del reconocimiento a la pluriculturalidad del estado mexicano, el cual se analizará en el Capítulo Dos, proceso desarrollado a lo largo de las últimas dos décadas frente a las fuertes presiones sociales, obligándole a emprender diversos esfuerzos para reconocer a los pueblos indígenas como piedra angular de la formación del estado, limitando en la medida de lo posible el ejercicio de esos mismos derechos, excluyendo particularmente aquellos relacionados con el autogobierno, el control de sus territorios ancestrales y la explotación de los recursos naturales en ellos contenidos.

De forma más reciente, el concepto de *interculturalidad* se utiliza para definir una nueva forma de relación entre las culturas mayoritaria y minoritaria dentro de un estado desde una perspectiva de igualdad axiológica y epistémica, bajo la cual se pretende desmontar los “fundamentos que justifican la superioridad de un sujeto o cultura frente a otros sujetos y culturas”,<sup>137</sup> mediante la transformación no sólo de los marcos normativos dentro de los Estados, sino de las ideologías, las percepciones y las construcciones de la sociedad. Si bien es un concepto con un amplio desarrollo en el ámbito académico y se incorpora cada vez más con mayor

---

<sup>136</sup> Ídem.

<sup>137</sup> Ibid., p. 12.

frecuencia a los discursos políticos, sus efectos en el marco normativo aún son limitados.<sup>138</sup>

Las perspectivas anteriores se sustentan en mayor o menor medida en las perspectivas contractualistas, particularmente la desarrollada por Jean Jaques Rousseau, sobre la relación directa entre la soberanía popular con la voluntad general. Bajo esta perspectiva toda autoridad del estado tiene su razón de ser lógica en la necesaria (aunque existente sólo por lo pactado) defensa de los derechos fundamentales de las personas, donde el poder del estado sólo se encuentra jurídicamente justificado cuando está sometido a la voluntad popular, la cual es la expresión política inmodificable donde el estado encuentra su sustento. Esto significa que, más allá de la justificación histórico-cultural pretendida por el concepto de nación, un estado justifica su existencia en el cumplimiento de su función como garante de derechos, especialmente de los derechos exigidos por la voluntad popular. Sin embargo, esta perspectiva aparentemente clara de la finalidad del estado fue comprendida y ejecutada de formas muy diversas desde el siglo XVIII, cuyos alcances sobre los derechos de los ciudadanos, el poder del estado, así como la relación entre libertad y obediencia entre ellos, forman parte de un debate continuo y de los diseños más diversos de modelos económicos y de organización política.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> En el capítulo tres se analizarán las razones por las cuales el concepto de pluriculturalidad fue elegido para la redacción de las reformas en materia indígena de 1992 y de 2001. Vid. supra, Capítulo Tres, inciso C. La Reforma al Artículo 2º Constitucional del 2001, p 292.

<sup>139</sup> Núñez Palacios, Susana, "El estado violador de los derechos humanos frente a los organismos internacionales. Expectativas para el nuevo siglo", en Durán Alcántara, Carlos, *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 13-32.



A continuación, se analizarán los dos modelos de estado con mayor prevalencia dentro del siglo XX, el estado de bienestar y el estado neoliberal, los cuales fueron implementados en mayor o menor medida en México; estableciendo sus características, sus formas de protección de derechos y su interacción con los derechos de los pueblos indígenas.

#### B. El Estado de Bienestar y la Protección de los Derechos Humanos.

El estado del bienestar fue un modelo dominante en muchos de los países europeos teniendo una incidencia en otras regiones del mundo como en América Latina, si bien con características y niveles de profundidad muy distintos, dependiendo del nivel de industrialización y de las características democráticas o autoritarias de cada nación. Este tiene su origen a finales del siglo XIX, cuando el denominado *estado policía liberal*, conformado durante los siglos XVII y XVIII en las sociedades industrializadas europeas, resultó insuficiente para enfrentar los problemas graves de contradicción social y económica derivados de la destrucción de las formas de producción tradicional, el flujo migratorio de las zonas rurales hacia las ciudades y la situación de miseria generada en ambas zonas. Esto provocó, por un lado, los movimientos obreros y agrícolas de principios del siglo XX y, por otro, las políticas conocidas *populistas* destinadas a contener dichos movimientos e incorporar a las masas marginadas al modelo económico capitalista de la época.<sup>140</sup> El estado de bienestar, *welfare state* o *estado social*, comprende al menos tres periodos: el primero abarca desde finales del siglo XIX hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, donde el estado social es meramente asistencial y no concibe a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos. El segundo se extiende por el periodo de entreguerras, integra las dos conflagraciones mundiales concluyendo con el fin de la Segunda Guerra Mundial; se caracteriza por

---

<sup>140</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, México, IJ/UNAM, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 793, p. 67.

constitucionalizar derechos sociales y por establecer las bases de la teoría económica para construir un estado de bienestar keynesianista. Finalmente, el tercer periodo comprende desde el año 1945 al final de los años setenta del siglo XX, caracterizado por el reconocimiento y aplicación de la segunda generación de derechos humanos, relativos a la seguridad y el bienestar social.<sup>141</sup> El estado de bienestar no se corresponde a un modelo único con características universalmente válidas, hace referencia a una serie de proyectos nacionales con características similares acontecidos principalmente en los países europeos industrializados, dentro de los cuales es posible destacar al *welfare state* sueco<sup>142</sup> al *welfare state* británico<sup>143</sup>. Sin embargo, el modelo de estado de bienestar más reconocido a nivel

---

<sup>141</sup> Ídem.

<sup>142</sup> Otro modelo de estado de bienestar, tal vez el más civilizado y solvente según señala Galbraith, fue el caso de Suecia. Entre las figuras descolantes del pensamiento económico de la época encontramos a Knut Wicksell (1851- 1926), Bertil G. Ohlin (1899-1979), Erik Lindahl (1891-1960) y Dag Hammarskjöld (1905-1961). Estas dos generaciones de pensadores independientes desarrollaron proyectos que fueron puestos en práctica para mejorar el funcionamiento general de la economía. Comprendían un sistema de seguridad social bien desarrollado, precios de apoyo a la agricultura y un sistema muy estructurado de cooperativas agrarias y de consumo. Lo más importante en todo esto fue la utilización deliberada del presupuesto del Estado para respaldar la demanda y el empleo. Ídem.

<sup>143</sup> La primera formulación de la doctrina del "Welfare economics" se debe a la escuela de Cambridge. Sus representantes fueron Sidwick, Alfred Marshall, Pigou y Edwin Cannan. También la escuela de Londres se ocupó del problema del bienestar. Aquélla fue fundada por la sociedad fabiana de los Fabian Socialists (los hermanos Sidney y Beatrice Webbs, Shaw y Wallas), quienes, no satisfechos con las enseñanzas de la escuela clásica, enderezaron su actividad al campo social. Cannan cooperó también con esta escuela. Constante, Beatriz Liliana, "De que

mundial, en virtud de la teoría económica en la cual se sustentó, así como el desarrollo generado a partir de sus postulados (en virtud de una serie de situaciones excepcionales como la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial), es el modelo correspondiente al de los Estado Unidos de América, sustentado en a la teoría creada por John Maynard Keynes.

Este se modelo de estado de bienestar se sustentaba en la implementación de las políticas públicas de corte distributivo impulsadas por el estado de bienestar y los cambios en la estructura de la demanda fomentados por el fordismo<sup>144</sup>

---

hablamos cuando hablamos de estado de bienestar”, *Revista Lecciones y Ensayos*, Argentina, núm. 81, 2005, pp. 133-169.

<sup>144</sup> El modelo económico de producción que acompañó al estado de bienestar se conoce taylorismo-fordismo (más comúnmente fordismo). Este tiene su origen en el siglo XIX, cuando en Inglaterra se dio inicio a una transformación organizacional y administrativa con la finalidad de simplificar el trabajo de los obreros, pue sen la medida que estos controlaban el *saber hacer* de la producción artesanal generaban una dependencia de las industrias hacia ciertos trabajadores quienes podían controlar los tiempos de producción. Para transformar esta situación Frederick Taylor desarrolló una serie de estudios sobre la racionalización científica del trabajo orientada a la reducción del tiempo muerto y el aumento en la productividad de los obreros mediante la reducción de su autonomía en las actividades desarrolladas y la sustitución de las actividades artesanales por la mecanización. Estos trabajos fueron implementados y en buena medida perfeccionados por Henry Ford cuyas aportaciones como la cadena de montaje, la cinta transportadora, y el trabajo cronometrado significaron la automatización del proceso productivo. El fordismo entonces como forma de producción implica un cambio de paradigma técnico en la producción industrial, donde la mano de obra artesanal difusa se sustituyó por la organización centralizada y jerárquica, la profundización de la división del trabajo, la escasa autonomía de los trabajadores, los altos inventarios, los procesos de

propiciaron el traslado de la industrialización hacia las zonas marginadas de los países industrializados. Ambas funcionaron como un factor estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba las espirales descendentes hacia profundas recesiones de la economía.<sup>145</sup> El estado de bienestar keynesiano tiene su origen en la crisis económica de 1929 (conocida como la Gran Depresión, inició con el llamado *crack* del 29 también llamado el jueves negro), a raíz de la cual se generó una tasa de desempleo nunca antes vista en los Estados Unidos de América, llegando a la movilización de desempleados por todo su territorio en busca de oportunidades laborales. Esta crisis marcó profundamente la identidad y la cultura norteamericana, desencadenando en el ámbito económico una serie de reformas de carácter distributivo a fin de paliar la pobreza resulta de la crisis mediante la intervención directa del estado en la economía. Con este antecedente, bajo el mandato del presidente Franklin Delano Roosevelt se dio inicio al New Deal, un conjunto de políticas públicas encaminadas a la recuperación de la crisis mediante el desarrollo

---

trabajo segmentados y repetitivos, la escasa calificación y adiestramiento limitado, el control de los tiempos y de los movimientos de los trabajadores. Estas medidas fueron implementadas a cambio de ofrecer a los trabajadores el pago de altos salarios, la producción en masa que permitía el consumo de los productos manufacturados por ellos, el control del ciclo de producción y *eficientización* del uso espacio de trabajo que garantizaban un espacio laboral más seguro. Jaua Milano, Elías, "Del fordismo a la flexibilidad laboral: Supuestos, crisis y realidades de la regulación social", *Revista Economía y Ciencias Sociales*, Venezuela, año 3, núm. 2-3, 1997, pp. 1-47; y, Quiróz Trejo, José Othón, "Tylorismo, fordismo y administración científica en la industria automotriz", *Gestión y Estrategia*, México, Núm. 38, julio-diciembre, 2010, pp. 75-87.

<sup>145</sup> Ídem.

industrial y la redistribución económica, acordes tanto al keynesianismo como al fordismo.<sup>146</sup>

i. Características del Estado de Bienestar.

La característica principal del estado de bienestar keynesiano es la obligación explícita asumida por el estado de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos en las necesidades y riesgos derivados naturalmente del modelo de explotación capitalista a través de su burocracia. Dicha provisión se realiza mediante el reconocimiento legal de ciertos derechos colectivos, particularmente aquellos identificados como de segunda generación como son los derechos al trabajo, a la seguridad social, la salud y la educación universal. Para su implementación a través de instituciones gubernamentales estos derechos requerían igualmente la colectivización de sus destinatarios o beneficiarios a fin de lograr su uniformación como sujetos de derechos, impulsándose a través, por ejemplo, del reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de las políticas públicas.<sup>147</sup>

Económicamente, el modelo de estado de bienestar se sustentó en una serie de políticas públicas de intervención del estado en la economía, de carácter expansivo o de crecimiento en el plano económico, como son la creación de empresas públicas principalmente en ramas industriales como las comunicaciones, la minería, la siderurgia o la construcción naval, así como los grandes proyectos de infraestructura pública. Así mismo, implican la implementación de políticas públicas de corte redistributivo en el plano social: redistribución de las rentas, salario mínimo, pago de vacaciones, ajustes salariales constantes a fin de garantizar el valor real de los salarios frente a la inflación, pensiones por jubilación, limitación de la jornada

---

<sup>146</sup> Constante, op. cit., p. 138.

<sup>147</sup> Ídem.

laboral. Finalmente, se caracteriza también por una política fiscal en la cual el estado se plantea una finalidad redistributiva de la riqueza, basada en los impuestos sobre la renta y la correspondiente disminución del peso relativo de los impuestos indirectos para sustentar los ingresos de la hacienda pública, con la finalidad, igualmente, de mantener el poder real de compra de los salarios de la clase obrera.<sup>148</sup>

La formulación e implementación del conjunto de dichas políticas resultaba ineludible para alcanzar las metas propuestas por el modelo de estado de bienestar a fin de limitar los efectos negativos de los ciclos económicos del capitalismo (crecimiento, recesión, crisis y de nuevo, crecimiento). La igualdad y los derechos humanos de segunda generación se engarzaban como herramientas necesarias para mantener la existencia de la estructura económica esencial para, por un lado, permitir el desarrollo y reproducción del modelo capitalista identificado como fordismo<sup>149</sup>, mientras por otro lado, al garantizar la justiciabilidad, protección y eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, se garantizaba la reproducción y desarrollo de la clase obrera dentro de la estructura capitalista, no como un elemento externo y contradictorio al sistema sino como un elemento interno y participante del mismo, a fin de limitar los conflictos derivados de las desigualdades económicas, política y sociales observados, como ya se dijo, a finales del siglo XVIII y XIX. El Dr. Jaime Cárdenas Gracia señala como, con la finalidad de alcanzar esos fines, el estado de bienestar es indisoluble de la consecución de ciertas metas económicas sin las cuales el modelo económico que da sustento al sistema resulta insostenible, profundizando las crisis económicas (por lo menos generado dicha percepción) y las contradicciones generadas en el interior de las sociedades, siendo las siguientes:

---

<sup>148</sup> Ibid., p. 146.

<sup>149</sup> Ídem.

1. Incremento sustancial y autosustentable del producto nacional per cápita.
2. Distribución equitativa del ingreso nacional.
3. Sistemas impositivos adecuados y equitativos.
4. Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas.
5. Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital intermedios.
6. Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo.
7. Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos.
8. Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación.
9. Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica.
10. Vivienda adecuada para todos los sectores de la población.
11. Condiciones urbanas que hagan posible una vivienda sana, productiva y digna.
12. Promoción de la iniciativa y la inversión privada en armonía con la acción del sector público.
13. Expansión y diversificación de las exportaciones.<sup>150</sup>

Es importante señalar como denominador común de las metas señaladas a la necesidad de implementar medidas encaminadas a la unificación de los diversos grupos sociales, para lograr en la medida de lo posible una sociedad lo más

---

<sup>150</sup> Cárdenas, op. cit., p. 94.

homogénea posible. Guillermo Farfán señala que además de masificar la producción y el consumo, en el estado de bienestar y en el fordismo como modelo económico es necesario eliminar la individualidad e identidad del trabajador, aglutinándolo en una clase, cuyas demandas y necesidades son canalizadas a través de medios oficiales de comunicación como los sindicatos y confederaciones tanto obreras como campesinas. Esta nueva forma de organización dio a los trabajadores un nuevo poder que les permitió mejorar sustancialmente sus condiciones de vida, sin embargo, generó también fragmentación de la unidad de clase y sus identidades grupales, algunas de las veces diluyendo la potencia ofensiva de la clase trabajadora bajo la identidad del trabajador sindicalizado, para lograr atomizarla y reconstituirla bajo nuevas formas uniformadoras, como la de los ciudadanos o la del pueblo.<sup>151</sup> Esto es muy relevante, pues para asegurar la implementación de las políticas redistributivas y asistenciales resultó necesario la creación de grupos uniformes de trabajadores, fuesen obreros o campesinos, cuyas demandas pudiesen resolverse mediante su masificación, donde la existencia de grupos con características, necesidades y exigencias especiales como los grupos indígenas resultaba incompatible, tanto con el modelo de estado bienestar como con el modelo económico del fordismo. Esta es uno de los límites del estado de bienestar para crear e implementar las herramientas para reparar las injusticias históricas y las generadas por el estado liberal clásico.

Al incorporar a los trabajadores al mundo político y económico, sacrificando su condición de clase, esto impide la integración social de todos los grupos por cuyas condiciones su acceso al mercado laboral estaba restringido o imposibilitado, donde grupos como los pueblos indígenas, los migrantes e incluso las mujeres fueron excluidos en mayor o menor medida por el estado del bienestar, y

---

<sup>151</sup> Farfán, Guillermo, "Capital, trabajo y estado del bienestar en el capitalismo avanzado", en Gutiérrez Garza, Esthela coord., *Testimonios de la crisis: La crisis del estado de bienestar*, México, Siglo XXI ed./UNAM, 1988, pp. 15-84.



representan junto al medio ambiente, los grandes sacrificios en aras de alcanzar el crecimiento económico en este modelo.<sup>152</sup>

ii. Estado de Bienestar y los Pueblos Indígenas.

La necesidad e incorporar a los pueblos indígenas al modelo de desarrollo impulsado por el estado de bienestar obligó a los diferentes gobiernos en el mundo a establecer diversas políticas integracionistas y asimilacionistas, como el indigenismo mexicano, con la finalidad de lograr la incorporación de dichos grupos al desarrollo nacional, esto es, al modelo económico imperante. La implementación de dichas medidas pasaba necesariamente por esfuerzos para eliminar las singularidades o diferencias existentes dentro de una sociedad, pues la titularidad de los derechos colectivos protegidos por el estado de bienestar tiene un carácter especial: es individual, su ejercicio se realiza mediante un grupo (sindicato, pensionados, estudiantes, etc.), pero donde cada uno de los sujetos recibe los beneficios de esos derechos de forma individual. En contraposición, los derechos exigidos por los pueblos indígenas relacionados con la protección a su identidad cultural, requieren de una tutela especial orientada a la protección del sujeto como netamente colectivo, como se verá más adelante.

Sin embargo, a fin de lograr los objetivos planteados en el estado de bienestar se hacía necesario romper con el carácter colectivo de los pueblos indígenas, si bien no necesariamente con una perspectiva negativa (o genocida), si implicaba el sacrificio de sus características únicas: su lengua, su cultura, sus tradiciones y sus formas de vida; a fin de lograr su mejor integración a al estado de

---

<sup>152</sup> Ramírez Germany, Clemente, “Hacia la gestación del estado ambiental: Apuntes para una polémica”, en Durán Alcántara, Carlos coord., *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 79-104.

bienestar y al modelo económico del fordismo<sup>153</sup>, tal y como es posible observar en las finalidades originales del Instituto Nacional Indigenista.<sup>154</sup> La contradicción entre los fines del estado de bienestar y los pueblos indígenas se muestran a continuación:

Contradicciones entre los Fines de Desarrollo del Estado de Bienestar y los Pueblos Indígenas		
Área Económica de Desarrollo	Transformación Impulsada por el Estado	Contradicción con los Pueblos Indígenas
Campo	Expansión del uso de la tierra con fine agroindustriales. Industrialización de la producción, procesamiento y distribución de los productos agrícolas. Fomento de formas no tradicionales de propiedad.	Los pueblos indígenas se caracterizan por un profundo arraigo a sus tierras ancestrales. Los procesos de producción agrícola indígena se contraponen directamente al modelo de explotación industrial. La propiedad indígena se sustenta en un modelo comunal, opuestas directamente al modelo de propiedad individual.

<sup>153</sup> Teniendo como antecedentes los trabajos de Manuel Gamio, desde el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas se creó el Departamento de Asuntos Indígenas. Discursivamente se sustentaba en el interés del general Cárdenas en la situación de marginación de estas poblaciones, sin embargo, este estaba sustentado desde la necesidad planteada de integrar a los indígenas a la civilización moderna, resaltando la condición de la diferencia cultural específica, por el contrario, la intención era incorporarlos al resto de la sociedad, en su caso rural agraria, para conformar un estado nacional homogéneo, caracterizado por una moderna economía capitalista. Es decir, el interés especial de Cárdenas en “favor de los indios” se dirigió a “fundirlos y a asimilarlos dentro del conjunto de la población del país”. Castillo Ramírez, Guillermo, “El programa integracionista durante el Cardenismo. La diversidad cultural según Gamio”, *Signos Históricos*, México, vol. VII, núm. 34, julio-diciembre, 2015, pp. 78-111.

<sup>154</sup> Las finalidades y el papel del Instituto Nacional Indigenista se analizarán a mayor profundidad en el Capítulo Tres. Vid. supra., A. El Indigenismo en México, p. 238.

<p>Industria</p>	<p>La industrialización acelerada y diversificada. Apuesta por un modelo de obrero no especializado no calificado. Sustitución de la producción artesanal por la industrial. Promoción de la iniciativa y la inversión privada en armonía con la acción del sector público.</p>	<p>La uniformidad requerida por la industria se opone a las características únicas de los pueblos indígenas, haciendo necesaria su asimilación cultural para su incorporación al modelo económico. Sus formas de producción artesanales reflejan su forma de vivir y observar al mundo, oponiéndose a la masificación. La iniciativa privada parte de la apropiación y relativización cultural, opuesta al arraigo cultural indígena que ha permitido su supervivencia.</p>
<p>Educación</p>	<p>La erradicación rápida del analfabetismo. Ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación. Estandarización y unificación de los contenidos orientados a la producción industrial y la uniformación de la identidad.</p>	<p>La erradicación del analfabetismo parte de la <i>castellanización</i>, la imposición del español frente a las lenguas indígenas. Así mismo, para lograr la ampliación de la educación se hace necesario que todos los estudiantes reciban la misma formación, abandonando las lenguas indígenas o prefiriendo el español. La estandarización de los contenidos imposibilita la adecuación y la pertinencia cultural de los mismos.</p>
<p>Salud</p>	<p>Promoción de sistemas universales de salud. Promoción de políticas de salubridad pública. Implementación de un modelo único de salud industrializada.</p>	<p>Los sistemas masificados de salud parten de la uniformación de los individuos atendidos, negando las necesidades particulares de los indígenas y sus conocimientos tradicionales. Las políticas de salud pública llegaron incluso a aplicarse forma eugenésica o genocida, buscando reducir la población indígena.</p>
<p>Vivienda</p>	<p>Promoción del crecimiento de las ciudades. Promoción de la migración del campo a la ciudad. Promoción de la vivienda concentrada para facilitar la</p>	<p>Los pueblos indígenas vinculan su identidad a sus territorios ancestrales. Aún con los procesos de migración modernos siguen vinculados de</p>

	distribución de servicios públicos.	diversas formas a través de su cultura. La vivienda concentrada y masificada altera sus formas de convivencia y producción tradicionales, dificultando la reproducción de sus culturas, y frente al racismo, el uso de sus lenguas.
--	-------------------------------------	--

Las contradicciones señaladas pretenden mostrar que, si bien las condiciones materiales de los indígenas como personas podrían verse mejoradas dentro del estado de bienestar, esto estaba supeditado a la pérdida en mayor o menor medida de su identidad cultural, así como a la invasión y limitación de la autonomía de su voluntad por parte de disposiciones cada vez más extensas e invasivas del estado. De esta forma medidas como la propiedad comunal de la tierra tutelada en el artículo 27 constitucional bajo la figura del ejido ofrecía seguridad a los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales. Sin embargo, el estado en su carácter como director de la economía contaminó el uso de los programas públicos gestionados por la administración con fines clientelares y electorales, particularmente en el caso de grupos como los pueblos indígenas, convertidos en clientes y botín de las fuerzas políticas detrás del estado de bienestar. Derivado de ello se generaron diversos conflictos entre el estado mexicano y los pueblos indígenas, pues mientras el primero destinaba sus esfuerzos a la asimilación dentro de su modelo económico y social, los segundos mantenían la resistencia histórica desde el siglo XVI para no perder precisamente esas identidades culturales.<sup>155</sup>

### iii. Las Crisis del Estado de Bienestar.

La crisis del estado de bienestar, planteada también como *la reforma al estado*, comprende los procesos de transformación enfrentados en el mundo desde la

---

<sup>155</sup> Cárdenas, op. cit., p. 98.

década de los setentas. Si bien las expresiones estatales difieren en gran medida a lo largo del mundo y cada una de estas tiene tanto un desarrollo como un devenir histórico particular, son analizados como una unidad teórica pues a través de este proceso histórico es posible identificar un elemento común en su desarrollo. De la misma forma, dada la trascendencia y el alcance de la crisis el análisis orientado a un solo estado en particular resulta insuficiente para comprender verdaderamente el fenómeno.<sup>156</sup>

Durante la década de 1970 la economía global entró en una profunda crisis, derivada de una multiplicidad de factores como guerras, desabasto energético, problemas de recaudación fiscal en diversas economías, el agotamiento de las relaciones de producción, entre otros. Esto provocó, ante la caída de los ingresos fiscales en muchos países y el aumento constante los gastos sociales derivados del modelo de estado de bienestar, una crisis de tipo fiscal ante la aparente imposibilidad del sostenimiento de dichos gastos y la posibilidad del desencadenamiento de una crisis económica sin precedentes. La suma de dichos factores puso en duda la viabilidad del modelo de estado keynesiano y sus políticas, duramente críticas por autores como von Hayek<sup>157</sup>, quienes señalaban la necesidad de reducir los gastos generados por el aparato estatal y su poder de intervención en la economía como única vía para lograr el fin de la crisis.<sup>158</sup> Adicionalmente, a partir de la llamada Tercera Revolución Industrial, consistente sobre todo en las novedades organizativas y los cambios tecnológicos a través de los cuales se logró

---

<sup>156</sup> Holloway, op. cit., p 7-8.

<sup>157</sup> Véase: Geddes, John M., "New Vogue for Critic of Keynes", *New York Times*, May 7, 1979, Section D, p. 1. En <https://www.nytimes.com/1979/05/07/archives/new-vogue-for-critic-of-keynes-von-hayek-still-abhors-big.html>, revisado el 20 de agosto de 2019.

<sup>158</sup> Cárdenas, op. cit. p. 190.

la consolidación de las empresas transnacionales,<sup>159</sup> se generó una nueva forma de conflicto entre el capital y el trabajo, pues, al romper con el modelo económico del fordismo, las políticas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores e impulsar su capacidad de consumo no sólo se hicieron innecesarias, se volvieron un obstáculo a los nuevos modelos de producción.<sup>160</sup> Esto provocó que el estado, como ente administrativo, perdiera sus capacidades para cumplir con su función de canalizar el descontento social y dirigir la economía de forma planificada, con lo cual el conflicto dejó de ser sólo del trabajo contra el capital, pasado a la contradicción de la sociedad contra el propio estado, desencadenando una serie de movimientos sociales como el Mayo Francés de 1968 y lo ocurrido en México ese mismo año que terminaría en la tragedia de los crímenes de estado del 2 de octubre.<sup>161</sup> El conflicto con los pueblos indígenas se hizo evidente desde las décadas de los sesenta y setenta a través de fenómenos sociales como el movimiento jaramillista en Morelos el cual cuestionaba la política estatal y la falta de una atención y relación adecuadas con los campesinos. Así mismo, los movimientos guerrilleros encabezados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas durante los años setenta tenían como antecedentes el descontento de las políticas agrarias e industriales impulsadas por el estado mexicano.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Las empresas transnacionales sustentan su modelo económico en la deslocalización de los procesos productivos para que sean trasladables de una sede a otra, de un país a otro, en busca de mejores condiciones posibles consistentes en mayor flexibilidad laboral, menor carga tributaria, mayor posibilidad de externalización de sus costos, menor regulación de sus actividades.

<sup>160</sup> Constante, op. cit., p. 40.

<sup>161</sup> Ídem.

<sup>162</sup> Gómez González, Gerardo, "Costumbres, organización social y derechos indígenas en México", en Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Plaza y Valdés Ed., México, 2000, pp. 37-66.

Las profundas tensiones sociales de este periodo se vieron exacerbadas durante la segunda mitad de la década de los setentas cuando la economía global comenzó a estancarse. En este periodo tanto los sindicatos, el capital y los propios estados luchaban y negociaban por la implementación de políticas salariales orientadas a la restricción de las demandas salariales de los trabajadores a cambio de la obtención de bienes y servicios a cargo de entidades estatales en otras áreas, generando cargas fiscales cada vez más altas al trasladar efectivamente una mayor parte de los costos sociales desde las empresas y el capital hacia la organización burocrática estatal. Finalmente, con un carácter cuasi fatalista, en este periodo se desencadenaron diversos conflictos armados, principalmente en oriente medio originados por la consolidación del estado israelí, resultando en una crisis energética conocida como la crisis petrolera de la década de los setentas.<sup>163</sup> Las súbitas variaciones en los precios del petróleo y la contracción de las exportaciones a nivel global provocarían diversos procesos inflacionarios generando una sensible

---

<sup>163</sup> Esta crisis tiene como causa principal la decisión de los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de establecer un embargo a la exportaciones realizada a los países desarrollados, justificados en la protección brindada a Israel durante la Guerra del Yom Kippur, pero con la finalidad de romper con el control de precios establecido por los Estados Unidos de América quien resultaba el principal beneficiario de los precios del petróleo al disponer de un insumo energético esencial para su economía a precios notoriamente subvalorizados. La decisión de la OPEP incremento los precios del combustible a niveles históricos, sometiendo a un estrés sin precedente a las economías industrializadas dependientes de él, resultando en una crisis global cuando a finales el conflicto iraquí-iraní redujo su disponibilidad en un mercado previamente reducido. Malavé Mata, Héctor, “La Crisis Petrolera Internacional y su Incidencia en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 32., núm. 8, México, agosto 1972, pp. 864-875.

disminución de la demanda global y una crisis conocida América Latina como la *Década Perdida*, cuyas consecuencias económicas provocarían un cambio en el modelo económico del estado de bienestar persistente hasta el momento actual.<sup>164</sup> El conjunto de estas condiciones adversas pusieron en duda la viabilidad de las políticas keynesianas, con lo cual, ante el estancamiento de la economía capitalista y la necesidad de salir de la crisis, se propusieron distintas medidas económicas y políticas como el fortalecimiento de las estrategias corporativistas del estado mediante la intensificación de la regulación económica a través del control de precios y salarios. Sin embargo, ante el fracaso de dichas medidas, desde las élites económicas se impulsó el proyecto neoliberal, consistente en un giro de 180° a las políticas del estado de bienestar, al apostar por la desregulación de la economía, el sometimiento de los salarios y las condiciones laborales a las condiciones de la demanda laboral y el abandono de las políticas distributivas a fin de reducir los costos de inversión del capital.<sup>165</sup> Como señala el Dr. Cárdenas, los problemas del modelo de estado de bienestar tiene su origen en la contradicción inherente a su funcionamiento, definible como el choque entre su finalidad promover el crecimiento económico gestionando los recursos para favorecer al capital privado mientras aseguraba la reproducción tanto de la fuerza de producción, la capacidad de consumo y evitaba las crisis cíclicas propias del modelo capitalista. Esto se traduce en fundamentalmente las siguientes dicotomías:

1. La mercantilización de las relaciones de producción para sostener al capital, mientras insistía en des mercantilizar esas relaciones a través del gasto público, con la finalidad fundamental de conservar el sistema capitalista de producción.
2. La planificación económica centralizada por el estado de bienestar se enfrentaba a una poderosa oposición por parte de

---

<sup>164</sup> Ídem.

<sup>165</sup> Cárdenas, op. cit. p. 190.



los propios inversionistas, opuestos a cualquier socialización de las relaciones de producción, especialmente de la socialización de las ganancias y la asunción de los costos sociales derivados de sus actividades económicas.

3. La incompatibilidad entre la construcción de un estado de bienestar que promueve los derechos sociales, a la vez que trata de reproducir un estado capitalista cuya finalidad es la transferencia de la riqueza hacia los inversionistas y del sistema capitalista en su conjunto.<sup>166</sup>

Estas dicotomías ponen en evidencia la contradicción insuperable dentro del modelo de bienestar: la transferencia de costos hacia la clase empresarial implica una reducción en su margen de ganancia, causando afectaciones a la clase empresarial, la cual se pretende proteger dentro de cualquier modelo capitalista. Cuando se genera un incremento en las demandas sociales, estas provocan una carga fiscal cada vez mayor para dicha clase, traduciéndose en costes de producción cada vez más altos presionando los precios, los cuales a su vez presionaban los salarios hacía el alza, reduciendo así sus beneficios, provocando espirales inflacionarias y generando en última instancia las crisis económicas de finales del siglo veinte. La presión constante derivada de esta contradicción llevó a la clase empresarial a impulsar una agenda de transformación del estado de bienestar, particularmente hacia el abandono de las políticas salariales y distributivas que reducían los márgenes de ganancia, así como la implementación de medidas para trasladar los costos sociales de sus operaciones al estado, a la sociedad, el medio ambiente o las generaciones futuras. Esta lucha ideológica se vio impulsada, como ya se dijo, por el abandono del modelo productivo del fordismo hacía un modelo de producción globalizado en el cual la producción se distribuye en diversas lugares, no sólo a nivel nacional sino en diversas partes del mundo,

---

<sup>166</sup> Ibid., p. 83.

haciendo innecesaria la concentración de los proceso de producción y facilitando su ubicación en lugares con condiciones más favorables para la clase empresarial, consistentes en menores cargas fiscales, salarios más bajos, menor carga regulatoria y mayor flexibilidad laboral). En este proceso, se realiza como ya se dijo una transferencia de los costos sociales de la producción al convertirlo en externalidades a cargo de la sociedad, pues, “desde el punto de vista empresarial y estatal, las políticas de pleno empleo redundaban en relajación de la disciplina social”, reduciendo los márgenes de ganancia e incrementando las cargas fiscales.<sup>167</sup>

En México, el modelo de estado de bienestar impulsado en el periodo posrevolucionario comenzó a mostrar signos de agotamiento hacía finales de la década de los sesentas del siglo XX. Como ya se mencionó, en el año de 1968 el estado reprimió las manifestaciones sociales generadas por el descontento social ante el estancamiento del crecimiento económico necesario para para continuar las políticas distributivas y atender las necesidades sociales. Esta situación continuó durante la década de los setentas, impulsada por la crisis económica global, en la cual México se vio particularmente afectado especialmente, cuando como resultado de la crisis energética se desencadenó la grave crisis de la deuda de 1982, así como sus ulteriores desarrollos en términos de las reestructuraciones de la deuda cuyos costos continúan muy probablemente hasta la actualidad. El gobierno mexicano se vio obligado, como sucedía a la mayoría de los estados en el resto del mundo, a impulsar un modelo de estado orientado al liberalismo,<sup>168</sup> a través de políticas monetaristas de recortes presupuestales conocidas como austeridad,<sup>169</sup> reduciendo la calidad y cantidad de los servicios sociales otorgados por él, provocando el estancamiento, incluso el retroceso o desaparición, de las

---

<sup>167</sup> Constante, op. cit, p. 154.

<sup>168</sup> Ídem.

<sup>169</sup> Ídem.

instituciones creadas en el estado de bienestar.<sup>170</sup> Durante este periodo, con el inicio del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se impulsó una agenda de reformas para consolidar la transformación del estado mexicano hacia un modelo de estado neoliberal, consistente a grandes rasgos en el abandono de la dirección económica del estado por la regulación dirigida por las fuerzas del mercado; el abandono del corporativismo por la participación política donde lo importante es la acción y la expresión individual; y, el abandono del modelo de solidaridad social por la competencia individualista. En esta perspectiva se trataría de buscar formas de modernización económica centradas en la competencia económica, la globalización de los mercados, la privatización de las empresas públicas y la reducción del estado.<sup>171</sup> Dichas estrategias de modernización generarían un serio conflicto con los pueblos indígenas de nuestro país, pues aunado a los diversos movimientos indígenas de las décadas previas la reformas al estado de bienestar aumentarían el descontento de los pueblos indígenas provocando, en última instancia, el movimiento zapatista.<sup>172</sup>

### C. El Estado Neoliberal y la Protección de los Derechos Humanos.

En la actualidad nos encontramos frente al proceso de definición y consolidación del modelo de estado conocido como Neoliberal. Su definición es problemática por su carácter como término polisémico aplicable de la misma forma a un modelo de estado, un modelo de producción, una estructura económica, una estrategia

---

<sup>170</sup> Ídem.

<sup>171</sup> Merlo, Carlos Alberto, “El Neoliberalismo, Dos Lecturas: Teoría Económico-Política o Racionalidad-Gubernamental o Razón-Mundo”, *Revista Intersticios*, Argentina, vol. 7, núm. 13, 2019, pp. 5-27.

<sup>172</sup> Vid. supra, Capítulo Tres, inciso B. Breve Historia del Conflicto Zapatista de 1994, p. 269.

geopolítica, e incluso una postura ideológica.<sup>173</sup> Dicho concepto fue acuñado desde el año 1938 durante el *Coloquio Lippman*, utilizado en particular para designar una forma de liberalismo renovado, frente al modelo liberal tradicional o clásico considerado agotado al carecer de las herramientas necesarias para enfrentar la crisis derivada de las profundas contradicciones sociales, económicas y políticas generadas en los siglos XVII y XIX, siendo sustituido como modelo a pasos agigantados por el modelo de estado de bienestar. Dicho coloquio reunió a diversos economistas relacionados con la teoría del neoliberalismo, como el propio Walter Lippmann, Alexander Rüstow y Friederich von Hayek. En este evento se sentaron las bases teóricas e ideológicas de la corriente teórica económica, la cual llegaría a conocerse como neoliberalismo. Sus trabajos giraron en torno a la obra de Lippmann, *The Good Society*, donde se planteaba el agotamiento del modelo de estado liberal clásico debido al control exacerbado de la economía por parte del estado, el imperialismo impulsado por las naciones europeas, el proteccionismo económico y el colectivismo como forma de propiedad colectiva (colectivismo explícito como en el caso de los regímenes totalitarios o del colectivismo gradual propiciado por las políticas del estado de bienestar).<sup>174</sup>

Fue precisamente en dicho coloquio donde, como lo señalan autores como Hartwich, Alexander Rüstow acuñó el término *neoliberalismo*, al plantearlo como una forma para definir las ideas de Lippman, aglutinar a los participantes en torno a una definición común, y, tener una acepción adecuada para referir las diferencias del nuevo modelo frente al liberalismo clásico. Con base en el término se

---

<sup>173</sup> “En los tiempos contemporáneos, la lectura tradicional del neoliberalismo sea su interpretación canónica, lo caracteriza como una teoría económica o una ideología.” Merlo, op. cit., p. 10.

<sup>174</sup> Guillén Romo, Guillermo, “Los Orígenes del Neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”, *ECONOMÍAUNAM*, México, vol. 15, núm. 3, enero-abril 2018, pp. 7-42.

establecieron los elementos generales de la teoría como la prioridad del sistema de precios, el libre emprendimiento, la libre empresa y un estado fuerte e imparcial. Es importante señalar que en dicho coloquio la intervención del estado fue considerada un elemento fundamental para lograr una política económica moderna, aunque de formas claramente distintas a las implementadas por las diversas expresiones del modelo de estado de bienestar.<sup>175</sup> A pesar de su temprano desarrollo en el marco de la teoría económica, pasarían al menos 40 años antes de que sus postulados comenzaran a aplicarse en el mundo, siendo las dos expresiones más relevantes de servir como modelo a seguir, en mayor o menor medida, por el resto de las naciones en el proceso de transición entre el modelo de estado de bienestar y el modelo de estado neoliberal, el *thatcherismo* en el Reino Unido y el *reganismo* en los Estados Unidos de América.

El *thatcherismo*<sup>176</sup> se desarrolló en el Reino Unido durante la década de los ochentas en el siglo XX y toma el nombre de la Primera Ministra Margaret Thatcher,

---

<sup>175</sup> Hartwich, Oliver Marc, *Neoliberalism: The genesis of a political swearword*, Australia, The Center for Independent Studies Limited, CSI Occasional Paper, núm. 114, 2009, pp. 1-35.

<sup>176</sup> Margaret Thatcher, primera ministra británica de 1979 a 1990, dirigió a su país con una vocación indudablemente neoliberal en favor del papel del mercado como mecanismo esencial de restructuración económica, y de rechazo a las estructuras corporativistas sociales. Durante su mandato logró la restructuración de las relaciones laborales en su país debilitando a los sindicatos, reformas laborales que limitaron los derechos de los trabajadores y promovieron la flexibilidad laboral, Así mismo se dio preeminencia al mercado para reordenar la economía y lograr su modernización, particularmente a través de mecanismo clave del neoliberalismo en el mundo: la privatización. Farfán, Guillermo, "Las lecciones del neoliberalismo británico", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 36, núm. 145, 1991, pp. 103-26.

principal impulsora de las reformas neoliberales en su país. Dentro sus características más relevantes se encuentra la determinación del papel del mercado como mecanismo esencial de reestructuración económica en sustitución del estado; el rechazo a las estructuras corporativistas sociales promovidas por el modelo de estado de bienestar, la promoción de la flexibilidad laboral como medio de desincorporación y debilitamiento de la clase obrera; la preeminencia al mercado para reordenar la economía; la cual probablemente es la política pública asociada con mayor facilidad al neoliberalismo: la privatización de los bienes y servicios de carácter público. Mientras tanto, el *reganismo*<sup>177</sup> en cambio toma su nombre del ex

---

<sup>177</sup> Ronald Regan fue presidente de los Estados Unidos de América de 1981 a 1989, como presidente a cargo del país después de la desastrosa crisis de la década de los 70 definida por la crisis del estado de bienestar y del keynesianismo, justificó sus políticas culpando a la excesiva intervención gubernamental de la debacle económica. Para resolver dicha situación implemento una serie de políticas conocidas como *reganomics* y sustentadas en la idea del *efecto derrame* (*trickle down economics*), consistente en redistribuir el ingreso a las personas con alta propensión a ahorrar y esperar que su buena disposición o su frugalidad inspiraran de alguna manera el crecimiento económico, donde los recursos acumulados promoverían la inversión productiva *mágicamente* (sin una intervención ni dirección gubernamental) , fuera mediante la inversión de eso ahorradores o la transferencia de esos recursos a la especulación bursátil, son los desastrosos resultados de diversas crisis económicas como la de 2008. Esto se traduce simplemente en la expresión inseparable a toda política estatal de corte neoliberal: recortes. Los recortes e implementarían a los impuestos para promover la inversión, mientras se implementaban otros recortes a los programas sociales para reducir el déficit fiscal generado. Cabe mencionar que la política económica del actual presidente de los Estados Unidos de América es la misma. Komlos, John, “Reganomics, una línea divisoria”, *Revista Tiempo y Economía*, Colombia, vol. 6, núm. 1, enero-julio 2019, pp. 47.46.

presidente de los Estados Unidos de América Ronald Regan, quien gobernó su país de 1981 a 1989 bajo una agenda profundamente conservadora en los ámbitos económico, político y social. Sus reformas económicas, de un profundo carácter neoliberal, se caracterizaron sobre todo por tres elementos fundamentales: la promoción de la inversión financiera (no productiva) como modelos de crecimiento, la implementación de recortes a los programas sociales a fin de facilitar la reducción al déficit y permitir la reducción en los impuestos; y finalmente, un concepto conocido como *trickle down economics*, consistente en la reducción de las tasas cargas para las personas con mayor propensión al ahorro (aquellos con mayores ingresos) con la finalidad de distribuir el excedente generado para ellos a través de un mayor gasto. Actualmente el neoliberalismo es considerado la ideología económica y política predominante en el mundo, si bien como señala Merlo, se caracteriza “por la construcción de una sociedad definida conforme a los axiomas ontológicos y epistemológicos del atomismo social y el individualismo metodológico, bajo los cuales, los grupos sociales y la sociedad misma son secundarios y carecen de un carácter sustantivo”<sup>178</sup>. Este modelo de estado social atomizado e individualista, en sus muy diversas variantes, es la fuerza principal detrás del funcionamiento de la globalización como modelo de producción que sustituye el modelo de producción fordista del estado de bienestar.

Precisamente la globalización es el marco de sustento para el nuevo modelo de estado neoliberal, tanto en el ámbito de producción económica, al desconcentrar e internacionalizar las cadenas de producción; como en el ámbito normativo, al trasladar fuera de cada estado los centros de producción normativa. En este nuevo modelo, la preminencia de los sistemas normativos internos y la soberanía como elementos distintivos del estado-nación tradicional son cuestionados y puestos a prueba por un nuevo orden internacional de derecho que en diversos aspectos se superpone a los sistemas nacionales, actuando como diseñador de sus contenidos

---

<sup>178</sup> Merlo, op. cit., p. 11.

y supervisor de su observancia por parte de los estados. Este fenómeno tiene su sustento en las instituciones globales y regionales (como la ONU o la Organización de Estados Americanos) creadas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial las cuales, sin embargo, enfrentan una seria crisis de credibilidad ante la fractura del consenso alcanzado al final del conflicto, en virtud de los cambios políticos y económicos en torno a la crisis económica y energética antes citada, así como del final de la guerra fría. Esto tuvo como consecuencia la aparición de nuevas instituciones globales con un perfil predominantemente económico y con una agenda predominantemente neoliberal y globalizador, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde las grandes corporaciones mundiales (cuyos centros de producción se encuentran plenamente globalizados) y los gobiernos de las grandes potencias económicas impulsan programas que favorecen el desarrollo de la globalización como modelo económico mediante el impulso de la transición de los estados desde sus modelos naciones de estado de bienestar hacia un modelo de estado neoliberal.<sup>179</sup>

De esta forma, la globalización como modelo económico acompañante del modelo de estado neoliberal tiene un impacto muchas más allá del aspecto económico, transformando las relaciones políticas y sociales, exigiendo profundas transformaciones en los sistemas normativos y en la forma en la cual los derechos humanos y sus objetos tutelados son comprendidos. Bajo este nuevo marco se impulsa la ideología de la liberalización, entendida esta como el establecimiento de la libertad como finalidad de las estructuras políticas, económicas y políticas, bajo la definición de libertad de Friedman y von Hayek, como ya mencionó, está orientado exclusivamente al aspecto económico. Precisamente debido al impulso de esta ideología, promovida durante la crisis del modelo de estado de bienestar, se dio un gran impulso a instrumentos internacionales orientados al reconocimiento de derechos humanos, principalmente en el establecimiento de tratados

---

<sup>179</sup> Núñez op. cit., p. 24.



internacionales sobre derechos humanos relacionados con la igualdad material, es decir, tratados en los cuales se impulsa un modelo de libertad donde se pretende dejar de lado o restar prioridad a la igualdad formal, entendida como mecanismo de abstracción de las diferencias cualitativas entre los sujetos, donde todos sean tratados de la misma forma a pesar de las diferencias cualitativas socialmente construidas. En cambio, mediante la igualdad material se enfatiza el establecimiento de mecanismos de compulsión de un acceso proporcional o menos asimétrico a los recursos sociales, con la finalidad de lograr no sólo una igualdad de trato, sino una igualdad de oportunidades materiales. A manera de resumen de estas ideas se puede plantear que, mientras la igualdad formal se centra en el punto de partida a fin de tratar indistintamente a los sujetos, sean siendo indiferente al resultado de ese trato. En cambio, la igualdad material pone su atención en las consecuencias de tratar de forma igual a los desiguales, es decir en los efectos o consecuencias del trato otorgado a sujetos diferenciados.<sup>180</sup> Ambas formas de entender la igualdad son no sólo teórica y prácticamente válidas, sino altamente razonables. Sin embargo, su compatibilidad en la práctica resulta problemática, pues la tutela de forma diferenciada de los sujetos puede promover el debilitamiento de la igualdad formal, además de promover la individualidad frente a la colectividad,

---

<sup>180</sup>La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en interpretación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 determinó que la “igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros. Consecuentemente, si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales”. Tesis 1a./J.124/2017(10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, libro 49, diciembre de 2017, p. 156.

dañando las identidades de carácter colectivo y dificultando la defensa de los derechos sustentados en este carácter.<sup>181</sup> Este proceso de transición desde el énfasis en la igualdad formal hacia la material se ve impulsado desde una agenda internacional, donde estados como México ratifican tratados en materia de derechos humanos e implementan las reformas a su derecho interno sin procesos adecuados y sin atender verdaderamente a las problemáticas que se pretenden solucionar<sup>182</sup>. Adicionalmente, como señala el doctor Cárdenas la tutela de estos derechos y su justiciabilidad se ve vuelve sumamente compleja ante la internacionalización de los instrumentos utilizados en los controles de constitucionalidad y la dependencia cada vez más de convencionalidad implementada a través de los tribunales internacionales.<sup>183</sup>

Dentro del modelo de estado neoliberal la protección de los derechos se centra en una nueva relación entre los gobernados, el estado y el derecho, en el cual este último se configura como un principio con una existencia superior a los a las sociedades y sus entidades administrativas están sujetas en su actuar a las normas creadas mediante el proceso adecuado y con la publicidad debida, a fin de evitar la arbitrariedad y lograr la transparencia en la toma de decisiones. A fin de

---

<sup>181</sup> Jasso Figueroa, Estela, “La Igualdad Compleja: de la Igualdad de Oportunidades a la Igualada Real Entre los Géneros”, en *Apuntes para un Análisis Comparativo de México y España*, XVIII Cursos de Postgrado en Derecho Constitucional Fundación General de la Universidad de Salamanca, México, SCJN, 2006, pp. 2-3.

<sup>182</sup> La reforma en materia de derechos indígenas de 1992 se emprendió en atención a la ratificación del convenio 169 de la OIT mientras que de forma paralela se reformaba el artículo 27 constitucional para facilitar la integración del México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con los resultados que se detallan más adelante en esa sección. Vid. Supra, capítulo tres, inciso A. La Reforma al Artículo 4° Constitucional de 1992 y su entorno Jurídico Político, p. 266.

<sup>183</sup> Cárdenas, op. cit., p. 172.

considerar a un estado como garante del principio de *estado de derecho*, es necesario que su sistema normativo este construido de acuerdo a los principios y normas de derechos humanos creados por los organismos internacionales.<sup>184</sup> Esto tiene como resultado la creación de redes internacionales de regulación por encima de la voluntad de los estados y la transformación de los paradigmas tradicionales del derecho, como la estatalidad en la producción de normas jurídicas, jerarquía normativa a partir de la constitución, poderes de los congresos de cada estado para definir los propios diseños institucionales estatales y la jurisdicción a cargo exclusivamente de tribunales nacionales. Dichas redes de creación normativa *supra* estatal se integran, como ya se señaló antes, por instituciones tan diversas en su organización o administración como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; así como por organismos internacionales como la ONU y la OEA, teniendo incidencia también las grandes corporaciones mundiales y los gobiernos de las grandes potencias económicas.<sup>185</sup> La protección de los derechos humanos en este nuevo marco se caracteriza entonces porque tanto el diseño de las herramientas normativas para su reconocimiento y ejercicio; así como el diseño de las políticas públicas y sus prioridades necesarias para su implementación, ya no obedecen a los procesos políticos, históricos y sociales dentro de los estados, sino a agendas establecidas en el marco internacional.

i. Características del Estado Neoliberal.

Milton Friedman, uno de los principales teóricos del neoliberalismo, señala como característica principal del modelo neoliberal a la libertad económica, la cual representa el fin último de las sociedades humanas, pues dentro de este modelo la

---

<sup>184</sup> Consejo General de las Naciones Unidas, "Informe del Secretario General: El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/616, 3 de agosto de 2004, p. 5.

<sup>185</sup> Cárdenas, op. cit., p. 174-175.

capacidad de participar en los mercados y de obtener ganancias sin ningún tipo de límite es el sustento para los ámbitos económicos, políticos y sociales. Coincidiendo con von Hayek, reconoce a la capacidad de participar en los mercados y enriquecerse ilimitadamente como una condición necesaria, pero no suficiente en sí misma, para salvaguardar la libertad política. Señala como resultado de esa prioridad en los derechos el que, en caso de ser necesario elegir entre la libertad de mercado y la libertad política, la preminencia de la de mercado es absoluta justificándose cualquier sacrificio en el ámbito político para preservarla.<sup>186</sup> De esta forma, ambos autores señalan como en el nuevo modelo de estado tiene prohibido intervenir en la economía para salvaguardar las libertades políticas frente a las económicas, considerando particularmente nocivas las políticas públicas intervencionistas con un carácter redistributivo, como establecer salarios mínimos, participar o intervenir en la obra pública, establecer tarifas, gravar las importaciones o restringir las exportaciones, implementar programas de seguridad social, o imponer controles de precios y de ingresos.<sup>187</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, la finalidad de la desregulación económica es, en última instancia, lograr la transferencia de los costos de producción directamente a los precios de venta finales de los productos, lo que en conjunto con la reimplementación de los impuestos indirectos (al consumo) transfiere efectivamente todas las ganancias a los empresarios. Así mismos, todos los costos derivados de las externalidades (ambientales, sociales, económicos) son externalizados, es decir, soportados por esos grupos marginados, el medio ambiente y las generaciones futuras, en tanto estos no se encuentran en la esfera de consideración económica-política. Sin embargo, como señala el Dr. Cárdenas, las consecuencias de este modelo de desarrollo afectan a la totalidad de la población humana; pues tanto la contaminación como el deterioro de la calidad de

---

<sup>186</sup> Ídem.

<sup>187</sup> Merlo, op. cit., pp. 5-27.

vida alcanzan a todos los integrantes de la humanidad en el corto, mediano o largo plazo.<sup>188</sup>

Los procesos de desregulación económica son promovidos de forma internacional a través de diversos organismos internacionales dentro de los cuales cabe destacar al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El conjunto de políticas promovidas por estos organismos es conocido como el Consenso de Washington, término acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir dichas políticas como una suerte de decálogo general y relativamente específico sobre el conjunto de reformas *estándar* exigidas a los países en desarrollo durante el largo periodo de crisis del último tercio del siglo XX como parte de los rescates a sus economías. Este conjunto de medidas tiene como objetivo favorecer la liberalización de la economía mundial en pleno respaldo al modelo neoliberal globalizado y consisten en lo siguiente:

1. Disminuir el déficit presupuestario y jamás recurrir a la inflación para financiarlo.
2. El gasto público se debe apartar de aquellas áreas que reciben recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que se producen, tales como la administración, la defensa y los subsidios indiscriminados en gasto social.
3. Promover reformas tributarias para ampliar la base de los ciudadanos que deben contribuir y reducir los impuestos directos.
4. Lograr que las tasas de interés bancarias y financieras las determine el mercado.
5. Establecer criterios de cambio monetario unificados entre el mayor número de países, además de lograr que sean

---

<sup>188</sup> Ramírez Germany, op. cit., p. 81.

competitivos para estimular el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales.

6. Liberalizar el comercio mundial a través de la celebración de acuerdos comerciales y mediante la reducción de los aranceles nacionales.
7. Estimular y proteger a la inversión extranjera directa.
8. Privatizar a las empresas estatales.
9. Desreglamentar para eliminar las normas que impiden la participación de nuevas empresas y que restringen la competencia.
10. Fortalecer la propiedad privada sobre otras formas de propiedad.<sup>189</sup>

A través de estas medidas se promueve la transformación del estado de bienestar hacia el nuevo modelo de estado neoliberal a lo largo del planeta principalmente en los países en vías de desarrollo, a fin de eliminar las restricciones políticas y económicas encaminadas a limitar la globalización como forma de producción económica sustitutiva del fordismo, particularmente, del libre flujo de capitales transnacionales fundamentales para el funcionamiento del sistema. Sin embargo, es importante señalar como las condiciones de la economía global desde la crisis económica del 2008 dieron origen a nuevos procesos nacionalistas y antiglobalizadores en los propios países donde se originaron.

## ii. Estado Neoliberal y los Pueblos Indígenas.

Bajo la perspectiva planteada por Friedman y von Hayek, resulta interesante observar la importancia dada al reconocimiento a los derechos humanos desde el advenimiento del modelo de estado neoliberal. Sí bien no hay un cambio radical y

---

<sup>189</sup> Cárdenas, op. cit., p. 178-179.

no se está implicando aquí de ninguna forma que en el modelo de estado de bienestar no se reconocieran los derechos humanos, ciertamente en el modelo neoliberal la agenda de derechos humanos se amplió considerablemente, sobre todo en los ámbitos relacionados con el respeto a los derechos humanos, a la libre circulación de las mercancías, a la libertad de credo, a la libertad de asociación en el ámbito económico, así como un impulso a la democracia como forma de gobierno (particularmente con el carácter de mayoritaria); en el marco de la promoción del individualismo como forma de expresión de la libertad y del bienestar.<sup>190</sup> Estas nuevas premisas de actuación se imponen no sólo a los individuos, tal y como consigna el supuesto neoliberal, en tanto se impone a las comunidades y pueblos indígenas, obligándolos a subordinar sus propios principios y formas de vida a las consignas neoliberales, sin ningún tipo de contextualización o adaptación a sus condiciones históricas, económicas, políticas o sociales. Los teóricos del neoliberalismo no suelen exponer las contradicciones del modelo neoliberal globalizador, destacándose, como señala el Dr. Cárdenas, las siguientes:

1. La competencia económica acaba muchas veces en monopolios y oligopolios, pues las empresas más fuertes expulsan a las más débiles del mercado.
2. La teoría económica neoliberal es incapaz de explicar la existencia de los monopolios naturales, como los que existen en el ámbito energético, principalmente en la electricidad.
3. El modelo neoliberal se desentiende de los fallos del mercado, es decir, de las externalidades (quién paga la contaminación o la afectación al medio ambiente o a la salud que propicia la actividad económica de las empresas).

---

<sup>190</sup> Echenique March, Felipe I., "Revisión de la ideología que actúa sobre los pueblos indios", en, Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, México, Plaza y Valdés Ed., 2000, pp. 19-28.

4. El modelo neoliberal desconoce las condiciones asimétricas de los diversos agentes que actúan en el mercado nacional y mundial, dado que, por ejemplo, no todos poseen el mismo nivel de información o las mismas capacidades tecnológicas.
5. El modelo neoliberal no se hace cargo de la existencia de determinados derechos de propiedad que, como la propiedad intelectual, propician la búsqueda de rentas y no la competencia económica.
6. El modelo neoliberal omite describir que en muchas ocasiones el desarrollo científico y tecnológico están desconectados del mercado y las innovaciones que se producen suelen no tener demanda.
7. El modelo neoliberal no da cuenta de las consecuencias especulativas que propicia la gran acumulación del capital financiero.
8. El modelo neoliberal tampoco atiende los elementos disolventes del propio modelo; es decir, quién se hace cargo de los menos aventajados de las sociedades y de los países.
9. El modelo neoliberal elude los elementos autoritarios que prohija, tales como la democracia electoral elitista o de expertos que promueve, lo que motiva amplios descontentos sociales por la ausencia de canales de participación efectivos.
10. El modelo neoliberal no afronta la ilegitimidad y opacidad que sostiene a los organismos financieros internacionales y a las corporaciones transnacionales que crean y aplican el *softlaw* y la *lex mercatoria*.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> Cárdenas, op. cit., p. 192-193.



La contradicción entre los fines de los derechos promovidos bajo modelo de estado neoliberal y los pueblos indígenas se muestran a continuación:

Contradicciones entre los Fines de Desarrollo del Estado Neoliberal y los Pueblos Indígenas		
Área Económica de Desarrollo	Transformación Impulsada por el Neoliberalismo	Contradicción con los Pueblos Indígenas
Campo	Desaparición de la propiedad comunal. Impulso a la propiedad privada y su concentración en la propiedad rural. Impulso a la industrialización en los procesos de producción agrícola y ganadera. Implementación de megaproyectos en las áreas rurales.	Se promueve la desaparición de los sistemas de propiedad tradicional indígena, de carácter comunal. Se promueve el abandono de las formas tradicionales de producción, así como de los cultivos y las dietas asociados a su cultura. La propiedad de sus territorios ancestrales se supedita a la explotación de recursos mineros o la creación de proyectos como presas o explotaciones energéticas.
Industria	Impulso a la producción industrializada y desconcentrada de mercancías. Impulso a la mano de obra no calificada o automatizada. Impulso a la protección de la propiedad intelectual y la concentración de sus derechos.	Se promueve el abandono de sus técnicas tradicionales de producción artesanal. Se promueve el abandono o la desvalorización de sus técnicas y conocimientos tradicionales. La hiper vigilancia de los derechos relacionados con la propiedad intelectual se protegen con celo extremo cuando provienen de las grandes empresas transnacionales, pero la propiedad intelectual indígena es apropiada impunemente.
Educación	Modelo de educación mercantilista. Abandono de los contenidos culturales, históricos, éticos y cívicos. Promoción de la educación monolingüe. Privatización de los sistemas educativos.	La educación dentro del neoliberalismo impulsa abiertamente eliminación de aquellos contenidos sin un sentido técnico, rechazando especialmente todo contenido de valores distintos a la ideología de la globalización. Al promover la privatización de los sistemas educativos se

		reduce aún más la posibilidad de acceder a estos para los pueblos indígenas.
Salud	Privatización de los servicios de salud. Concentración de las patentes para la producción de medicamentos de insumos médicos.	Al promover la privatización de los sistemas salud se reduce su accesibilidad para los pueblos indígenas. La concentración de patentes promueve por un lado los altos costos en medicamentos e insumos haciéndolos inaccesibles a los pueblos indígenas, y, por otro lado, el despojo de sus conocimientos tradicionales para la elaboración de nuevos productos a los que posteriormente se les niega el acceso.
Vivienda	Privatización de la vivienda social. Abandono de la creación de vivienda social y accesible. Impulso a la vivienda concentrada y reducida.	Los nuevos esquemas de vivienda orientados a la generación de ganancias mediante la alta densidad poblacional y la especulación limitan la posibilidad de acceso a una vivienda digna para los integrantes de pueblos indígenas, particularmente en los contextos de migración desde el campo a zonas urbanas.

Las contradicciones señaladas pretenden mostrar cómo, dentro del estado neoliberal, el reconocimiento de los derechos humanos tiene un carácter instrumental, pues mientras por un lado se promueve una agenda aparentemente progresista de derechos “con un carácter democratizador, el modelo de estado neoliberal suele recurrir a técnicas de gobierno autoritarias con enormes déficits de legitimidad democrática y de transparencia, pues no se promueve la participación y la deliberación pública de los asuntos colectivos; no respeta el medio ambiente ni las culturas ancestrales, pues expolia y saquea intensiva y extensivamente los recursos naturales del planeta en beneficio de unos cuantos; es el principal

promotor de la pobreza y la desigualdad mundial”<sup>192</sup>. Esta situación es particularmente grave para los pueblos y comunidades indígenas, quienes se enfrentan la reducción, el daño y la destrucción de sus territorios originarios, además de la presión constante y cada vez mayor para abandonarlos, viendo amenazadas sus propias culturas y sus propias formas de vida tradicional frente a la presión el modelo de producción globalizador y el estado neoliberal.<sup>193</sup> Esto es observable en la forma como se diseña a las instituciones, particularmente de aquellas con un carácter descentralizado respecto del poder estado, las cuales tienden a favorecer desproporcionadamente a las élites económicas dominantes, dejando indefensa la gran mayoría de la población, donde los pueblos indígenas resultan particularmente vulnerables. Esto ha tenido como resultado una preocupante tendencia en el mundo de la consolidación de estados con gobiernos profundamente racistas, clasistas e injustos, los cuales imponen y mantiene sus políticas económicas a través de la represión policial, el miedo, la alienación del otro, el conflicto y la sospecha.<sup>194</sup>

A pesar de la enorme presión, La resistencia al modelo de estado neoliberal librada por los pueblos indígenas se puede rastrear en torno a la cristalización de la crisis del estado de bienestar mexicano, la firma del Convenio 169 de la OIT y la intensificación de las medidas neoliberales desde la crisis de 1982, a principios de los noventa, el movimiento indígena se intensificó con la influencia ideológica y política de diversas corrientes de pensamiento de corte nacionalista, las cuales preparaban la conmemoración de los 500 años de la dominación y sojuzgamiento de los indígenas. En México, el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular protagonizó una serie de acciones en defensa de los pueblos indios. En 1992 se realizó una gran marcha indígena que atravesó al país

---

<sup>192</sup> Cárdenas, op. cit., p. 192-193.

<sup>193</sup> Echenique, op. cit., p. 25.

<sup>194</sup> Ídem

desde Palenque, Chiapas, hasta la ciudad de México. Tales movimientos contaron con la participación y apoyo de amplios sectores de la sociedad.<sup>195</sup>

## VII. La Lengua como Derecho Identitario Específico.

Tal y como señala Eerik Lagerpetz, “la lengua que hace suya [un niño] es la lengua de su país; es (o debería ser) la misma que otros hablan y que lleva hacia su mente las ideas y sentimientos de la raza... y las graba indeleblemente”, pues, siguiendo la hipótesis Sapir-Whorf, una lengua es el medio a través del cual los seres humanos definen y comprenden la realidad. Cuando una persona no tiene la posibilidad de utilizar su propia lengua materna carece de las condiciones necesarias para la preservación y el desarrollo su cultura; por lo que la existencia de los espacios necesarios y suficientes para utilizar una lengua en todos los contextos de la convivencia social son fundamentales para garantizar la posibilidad de llevar una vida humana digna.<sup>196</sup> La oportunidad de usar la propia lengua materna, es esencial para el desarrollo de una vida cotidiana normal, a través de ella es posible entablar una comunicación efectiva con los integrantes de una comunidad en los diversos niveles y formas de relaciones entre ellos establecidos en una sociedad. La incapacidad para comunicarse derivado de la imposibilidad de utilizar la lengua hablada en el entorno social que rodea una persona, incluso su uso de forma imperfecta dificulta radicalmente la capacidad de una persona para adecuarse exitosamente a una sociedad y vivir una existencia plena. En el sistema administrativo de las sociedades y el estado, la lengua utilizada dentro de las instituciones de carácter público y privado define en buena medida la capacidad de las personas para ejercer sus derechos, reconocer sus deberes y en general navegar eficientemente las construcciones administrativas por la cuales se rige la

---

<sup>195</sup> Gómez González, op. cit., p. 44.

<sup>196</sup> Lagerpetz, Eerik, “Sobre los Derechos Lingüísticos”, trad. Lujambio, José María, *Revista Isonomía*, México, núm. 15, octubre de 2011, pp. 109-130.

vida social moderna. Sí los individuos no encuentran espacios administrativos en los cuales puedan acceder a los servicios públicos y privados en su propia lengua están marginalizados de la participación de la vida social, no pudiendo ejercer derechos fundamentales reconocidos a todos los ciudadanos como el reconocimiento a la nacionalidad<sup>197</sup> o a recibir servicios médicos de calidad.<sup>198</sup> Como señala Gregory Bateson<sup>199</sup> en relación con la esquizofrenia, si bien esta es una enfermedad con signos y síntomas biológicos reconocida por la Organización Mundial de la Salud (en adelante la OMS) como un padecimiento mental grave caracterizado por una distorsión del pensamiento, las percepciones, las emociones, el lenguaje, la conciencia de sí mismo y la conducta,<sup>200</sup> para la comprensión de la ecología de la mente nos apartaremos de este concepto para observar a la esquizofrenia, como la descripción histórico-natural de un padecimiento más de corte social (sin negar o demeritar sus causas fisiológicas), esta tiene su origen en la incapacidad del sujeto para comprender el contexto de las ideas que se le presentan, al no tener la capacidad de distinguir entre lenguaje directo o literal y lenguaje figurado o metafórico, traduciendo todas las ideas como un lenguaje literal.<sup>201</sup> Si bien no se pretende afirmar que la falta de conocimiento de la lengua

---

<sup>197</sup> Ídem.

<sup>198</sup> Ídem.

<sup>199</sup> Gregory Bateson (1904-1980) fue un antropólogo, científico social, teórico de la comunicación y la cibernética cuyos amplios estudios giraron en torno a la comunicación como sistema y los problemas que se derivan de los procesos paradójicos inherentes a la misma. Lipset, David, *Gregory Bateson: El legado de un hombre de ciencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 14-22.

<sup>200</sup> Algunas de las experiencias más frecuentes son las alucinaciones (oír voces o ver cosas inexistentes) y los delirios (creencias erróneas y persistentes). Organización Mundial de la Salud, Esquizofrenia. En <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/schizophrenia>, revisado el 22 de julio de 2019.

<sup>201</sup> Lipset, op. cit., p. 225.

utilizada en el marco social de una persona la condena irremediamente a sufrir de esquizofrenia, el hecho de estar obligado a desarrollar su existencia en un entorno donde se carece de la posibilidad de comprender las ideas y su contexto genera un problema de comunicación generado por la contradicción entre dos o más mensajes, la cual resulta en la imposibilidad de realizar una elección correcta entre ellos, pues cualquiera es correcto e incorrecto a la vez para la persona. Esta situación genera confusión y sufrimiento en el individuo pudiendo derivar en estados similares a trastornos mentales, con un carácter particularmente social por sus implicaciones en las relaciones humanas.

Como señala la hipótesis Sapir-Whorf, una lengua es intrínsecamente valiosa en tanto herramienta de comunicación donde se contiene la forma de percibir al mundo, sin embargo, la mayoría de los seres humanos valora a su lengua no sólo instrumentalmente, sino también como herencia cultural y como un elemento identitario que refleja su forma de vida y la comunidad a la que pertenece, pues como señala Lagerpetz:

Una lengua es el depósito de tradiciones y de realizaciones culturales de su comunidad, así como un tipo de realización cultural en ella misma (...). A través de ella una comunidad crea un modo de vida para ella misma y está ligado intrínsecamente con ese modo de vida (...). La forma particular que asume para un grupo particular de gente asume un valor intrínseco para el grupo porque es su creación. (...) El uso de la lengua por un miembro individual es al mismo tiempo una participación en esa realización y una expresión de su pertenencia a la comunidad que la ha producido.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Langerpetz, op. cit. p. 117.

La lengua construida como un derecho reconoce la posibilidad de demandarlo, expresado en la forma de reglas claras, insertado en una Constitución y hecho valer por los tribunales. Para alcanzar este fin resulta fundamental su vinculación con la identidad, particularmente con la identidad étnica en estados pluriculturales como México, construido para imposibilitar el establecimiento indebido de la preferencia de una lengua frente las otras, a fin de tutelar para todos sus ciudadanos el derecho *prima facie* a usar la propia lengua en todos los ámbitos de la vida social, tanto públicos como privados, sustentado en la elección individual y no en la imposición pasiva o activa por parte del estado para usar una lengua frente a otras.

#### A. ¿Qué Tipo de Derecho Humano es el Derecho Humano a la Lengua?

Dentro de la clasificación tradicional de los derechos humanos en generaciones, reconocemos la existencia de tres generaciones claramente definidas: la primera generación surgida de la Revolución Francesa integrada por los denominados derechos civiles y políticos, como son el derecho a la vida, la libertad, o la igualdad. La segunda generación surge en el contexto a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en el contexto de la industrialización, integrándose de los derechos de tipo colectivo conocidos como los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC). Finalmente, la tercera generación comprende los derechos llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad, estos surgen a finales del siglo XX en respuesta a la necesidad, por un lado, de promover la cooperación entre los estados y distintos grupos que los componen, y por otro lado, surgen ante la necesidad de reconocer derechos cuyo ejercicio es dependiente de la existencia de una comunidad o grupo, careciendo muchas veces de sentido en el ámbito individual ante la imposibilidad de su ejercicio de esta forma.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, “Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos”, *Revista Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de*

Dentro de esta clasificación, el derecho a la lengua se puede ubicar como un derecho humano de tercera generación, en virtud de no tratarse de un derecho de corte civil, político o de propiedad como los de primera generación. Así mismo, tampoco nos enfrentamos a un derecho de segunda generación pues si bien tiene el carácter de colectivo asociado a la mayoría de los derecho económicos, sociales y culturales; al no tener un carácter de bienestar en el sentido económico, asociado a la equidad de oportunidades. El derecho a la lengua pertenece a los derechos humanos de tercera generación por tratarse de un derecho colectivo cuyo beneficiario son colectividades humanas, cualquier pueblo con una lengua propia, en especial en contraposición con aquellos grupos considerados “dominantes”, quienes pueden limitar el uso de lenguas distintas a la propia por otros grupos humanos. Sí bien el derecho a la lengua es un derecho sustentado en una colectividad y no en la dignidad humana individual no implica, sin embargo, la pérdida de su validez, pues ésta es deducible de los derechos de primera o segunda generación como el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la identidad, e incluso, la propia dignidad humana, al cual da sustento a todo el sistema.<sup>204</sup> Para sustentar su existencia resulta necesario partir de tres elementos fundamentales:

---

*Derechos Humanos del Estado de México*, México, año 6, núm. 30, marzo-abril 1998, pp. 93 - 102.

<sup>204</sup> Los derechos humanos pueden ser agrupados analíticamente en lo que se reconoce actualmente como la tipología de derechos de las “tres generaciones”. Estas son: Primera generación: Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano. Segunda generación: La constituyen los Derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas del mismo. Tercera generación: Se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Aguilar, op. cit., p.93



En primer lugar en la determinación de la titularidad de los derechos; en segundo lugar por el objeto y finalidad de este derecho; y, en tercer lugar, por el modo de ejercicio y contenido de la obligación.

Bajo el criterio correspondiente a la titularidad del derecho, este corresponde a individuos o grupos sociales como sujetos facultados para gozar y ejercitarlo. En el caso del derecho a la lengua este es ejercitable sólo por los sujetos hablantes de esta, en cuanto grupo con la capacidad de comunicarse efectivamente con ella, para transmitir su cultura. Carece de sentido su tutela como un derecho individual de carácter privado en tanto su utilidad depende de la posibilidad de su uso en un contexto social. El segundo criterio correspondiente al objeto y la finalidad del derecho este se corresponde al bien jurídico protegido por el derecho consistente en la lengua como sistema de comunicación, en tanto su finalidad no se agota con la existencia de una serie de símbolos o signos, sino, en la posibilidad de su uso para la transmisión y el ejercicio de todos los actos dentro de los contextos de la vida social, como continente de la forma de vida representada por la cultura de esa lengua. El tercer y último criterio atiende a las obligaciones positivas o negativas, así como su contenido específico como obligación del estado frente los titulares del derecho, reconocidos como los deberes respecto de las lenguas para promover, proteger y defender su uso, así como el prevenir y eliminar todas las prácticas o política cuya finalidad sea la restricción del ejercicio de este derecho.<sup>205</sup>

El derecho a la lengua, como todos los derechos de tercera generación, está limitado únicamente por el hecho de no poder oponerse a los derechos de las generaciones anteriores, como sería el obligar a las personas a cambiar su lengua por otra más conveniente para el estado; su tutela y protección resulta benéfica tanto para los grupos hablantes de una lengua como para los individuos integrantes de ellos, y, el derecho a la lengua está articulado como uno de los mecanismos

---

<sup>205</sup> Becerra Saucedo, op. cit., p. 120.

para el reconocimiento de la identidad cultural individual, elementos esenciales para la dignidad humana.<sup>206</sup>

#### B. La Lengua como un Derecho Humano Colectivo.

Dentro de los derechos humanos de tercera generación, es necesario aclarar la existencia de una diversidad respecto de la idea de *colectividad* en lo referente tanto a su titularidad, el bien tutelado y el ejercicio del derecho. Los derechos de carácter cultural, dentro de los cuales se incluyen los derechos lingüísticos, son usualmente tratados como derechos colectivos. Ni la terminología ni la sustancia de estos derechos están bien establecidas, pero la noción de un derecho colectivo está asociada frecuentemente con las siguientes ideas:

1. El titular de un derecho colectivo es un grupo.
2. Un derecho colectivo reserva el goce de un bien exclusivamente a los miembros del grupo.
3. Los derechos colectivos están garantizados porque la existencia del grupo es intrínsecamente valiosa.<sup>207</sup>

La titularidad de los derechos colectivos, el derecho cuyo goce se tutela y la existencia de un grupo determinado son elementos expresables de forma diferenciada. La idea de colectividad puede tener un carácter transitorio o permanente en tanto los sujetos pueden pertenecer a un grupo en periodos o

---

<sup>206</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "Normación Internacional: El derecho a la Lengua y los Pueblos Indígenas", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico, México*, IIJ/UNAM, 2003, p. 48.

<sup>207</sup> Cruz Velázquez y Rodríguez, María de Jesús, "Introducción", en Durán Alcántara, Carlos, *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 5-12.

contextos determinado o bien de manera más definitiva. El contenido de un derecho colectivo puede así mismo tener un carácter transitorio o permanente, en tanto su reconocimiento a la diferencia tenga como finalidad la plena integración a la mayoría o bien preservar la diferencia y evitar esa asimilación. Finalmente, las causas por las cuales un grupo es considerado valioso pueden diferir en cada caso pues, sin refrendar el relativismo moral donde toda expresión humana es valiosa y por lo tanto ninguna lo es, resulta posible afirmar que la transitoriedad en la pertenencia a ciertos grupos frente a la permanencia en otros puede establecer una diferenciación tanto en los derechos como en la forma de su tutela. Bajo estos parámetros, el Dr. Pedro Garzón señala la existencia de seis combinaciones posibles a través de las cuales es posible caracterizar a los derechos colectivos y hacer una clasificación entre aquellos que tiene un carácter colectivo transitorio o permanente en virtud de las características del grupo, del derecho tutelado y de la forma de su ejercicio:

1. Derechos de titularidad y de ejercicio colectivo. Se trata de derechos de titularidad individual cuyo ejercicio necesariamente exige una instancia colectiva. Una persona no puede realizarlos por sí misma, puesto que precisa del concurso de un conjunto de individuos que se adhieran voluntariamente a la constitución de una entidad colectiva. En estos el tema de la identidad no es una precondición, pues los individuos tienen preponderancia frente a la colectividad. Su ejercicio se desarrolla a través de una asociación o grupo de interés. Derechos como la asociación, manifestaciones, partidos políticos, sindicatos, derecho a huelga.
2. Derechos de titularidad colectiva para el ejercicio individual. Son aquellos derechos cuya titularidad recae en un sujeto colectivo, pero el bien protegido es individual o individualizable. Podríamos decir que es la otra cara de la moneda del caso anterior. Es también un derecho instrumental en tanto la suma de voluntades

individuales constituyen un prerrequisito para la formación de una entidad colectiva. El ejemplo es el Estado puesto que representa la suma de voluntades para la creación de una entidad colectiva que garantiza el ejercicio de derechos individuales.

3. Derechos específicos de grupo, pero de titularidad y de bienes individualizables. Son derechos colectivos según la pertenencia o identificación con un determinado grupo específico, aunque el bien y la titularidad son susceptibles de ser individualizados. Por lo tanto, se refieren a derechos de personas concretas, situadas y agrupadas en función a algún marcador identitario: el género, la edad, preferencia sexual, etc. Por lo general, se trata de colectivos vinculados al proceso de especificación de los derechos humanos -más que del sujeto abstracto de los derechos civiles y políticos-. Ejemplos serían los derechos específicos relacionados con la infancia, la discapacidad, la tercera edad, el género, la preferencia sexual, etc.
4. Derechos Individuales sobre un bien común. El titular del derecho es un sujeto individual pero el bien colectivo es disponible en principio, para todos. Esto significa que cualquiera puede aprovechar determinado bien, siempre y cuando sea posible y disponible para todos en un determinado contexto. Ejemplos de estos derechos serían el derecho a la paz, a la seguridad pública, a la sanidad pública, a la comunicación pública, etc.
5. Derechos colectivos sobre un bien individual, Estos derechos son más habituales en el caso de entidades públicas o privadas que observan una titularidad colectiva como una universidad, municipio o entidad federativa, aunque luego esta titularidad recae sobre un patrimonio individualizable: un libro, un escritorio, una computadora. Por lo tanto, estos bienes se distinguirían - como veremos enseguida- de un bien colectivo como el

autogobierno o la autodeterminación asociada comúnmente a demandas de los pueblos indígenas y las minorías nacionales.

6. Derechos colectivos en sentido estricto: titularidad colectiva y bien colectivo. En efecto, se trata de derechos cuyo titular es un sujeto colectivo y el objeto resulta también un bien colectivo. En esta concepción es donde ha habido mayor coincidencia entre los teóricos de los derechos colectivos. Como señala José Añón: “estrictamente hablando, tendríamos que denominar <<derechos colectivos>> a aquellos en que el bien, el titular y el ejercicio es de carácter colectivo. Pero el problema es que normalmente, se extienden a otras categorías relacionadas con bienes colectivos; pero de titularidad o ejercicio individual.”<sup>208</sup>

Sin embargo, como señala Langerpetz, estos elementos utilizados para determinar el carácter colectivo del derecho a la lengua de los pueblos indígenas son al mismo tiempo el objeto de su crítica. En primer lugar, la titularidad colectiva de un derecho se asocia con ideologías colectivistas (socialismo, comunismo, fabianismo) los cuales se oponen al canon occidental del liberalismo, el cual tiene en el origen del reconocimiento a los derechos humanos un profundo carácter individualista como se puede observar en su primera generación donde los derechos a la propiedad, a la participación política y la libertad, cuya finalidad es asegurar la protección individual frente al estado.<sup>209</sup> Esta crítica, sin embargo, soslaya un elemento fundamental del origen de los derechos colectivos: su reconocimiento nace de la necesidad de proteger de forma diferenciada a grupos a los cuales

---

<sup>208</sup> Garzón López, Pedro, *Ciudadanía indígena: Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 70-72.

<sup>209</sup> Langerpetz, op. cit., p. 118.

históricamente se les ha negado el ejercicio de esos derechos humanos de primera generación por motivaciones raciales, religiosas o culturales.

Como segunda crítica se presenta la idea de una relación entre la protección a derechos a grupos determinados con prácticas de exclusión del pasado, en la cuales estados de toda índole han implementado en sus sistemas normativas esquemas de protección de derechos diferenciados orientados a favorecer indebidamente a una parte de su sociedad mediante la opresión de otras partes, como sucedía en el régimen nazi, el apartheid o el segregacionismo. Sin embargo, el elemento común de todos esos regímenes es la imposición de sistemas normativos tendientes a favorecer a la mayoría dominante, sistemas cuyos estragos en la constitución, organización y supervivencia de los grupos minoritarios mantiene un impacto hasta la actualidad, haciendo necesario tutelar esos derechos de forma diferenciada para asegurar su protección frente a la mayoría dominante precisamente por las condiciones de desigualdad preexistentes, las cuales no se pueden resolver mediante los esquemas de igualdad formal y requieren un tratamiento de equidad.

En tercer lugar, el cuestionamiento del valor intrínseco de los grupos minoritarios dentro de las sociedades es otra forma de crítica a la protección de derechos específicos y diferenciados para estos, sustentada en la pretensión de la necesidad de evaluar axiológicamente el valor de las diferentes culturas que componen una sociedad, cuestionando además si su supervivencia se debe asegurar mediante el aislamiento del resto de la sociedad, o bien en sentido contrario, si acaso existe un adecuado fundamento moral o jurídico para imponer una carga a terceras personas ajenas al grupo para garantizar el ejercicio de un derecho diferenciado. Resulta inevitable pensar, como lo señala Richard Rorty, el vínculo entre estas críticas y la perspectiva fundacionalista de los derechos humanos, consiste en la tesis filosófica sobre la incorporación plena de los

derechos humanos a la naturaleza ahistórica de los seres humanos.<sup>210</sup> La perspectiva fundacionalista parte del absolutismo moral, bajo el cual se pretende ordenar axiológicamente a distintos los órdenes morales existentes en un momento histórico determinado, desde el peor hasta el mejor, bajo la pretensión de determinar cuál o cuáles son aquellos con validez universal y, por tanto, establecen el patrón a alcanzar por el resto. Esta pretensión, cuestionada desde muy diversos ámbitos, tiene como debilidad fundamental el encontrar su fundamentación no en hechos materialmente observables, sino en esquemas de evaluación metafísicos intrínsecamente subjetivos. La única razón de fondo existente en la pretensión de suponer a un sistema moral como superior a otro es la de pertenecer a dicho sistema, la razón por la cual las sociedades occidentales se resisten a reconocer el valor de sistemas y organizaciones distintas a la propia reside precisamente en pertenecer a ella. Desde una perspectiva de relativismo moral todos los sistemas morales son intrínsecamente válidos, la razón para su respeto no consiste en la tolerancia hacia aquellos actos que nos parecen moralmente inaceptables, sino en el establecimiento de las bases para una discusión en condiciones de igualdad sobre los aspectos en común y los aspectos irreconciliables entre ellos, desde la cuál sí es posible establecer límites, pero sin negar el valor de las formas de vida alternativas a la propia.

El derecho a la lengua de los pueblos indígenas es entonces un derecho colectivo en sentido estricto bajo tres parámetros esenciales:

1. La lengua es un bien colectivo pues su construcción y su reproducción requieren de la participación y la voluntad de los integrantes de la comunidad hablante.
2. Su ejercicio requiere de la existencia de una comunidad, pues como ya se mencionó anteriormente, una lengua tiene su existencia en el seno de una

---

<sup>210</sup> Rorty, op. cit., p. 175.

sociedad que permita su reproducción. En el derecho a la lengua, la identidad sí es relevante pues la colectividad tiene preponderancia frente al individuo.

3. La titularidad del bien es colectiva, pues partiendo de lo señalado en la hipótesis Sapir-Whorf, los sujetos no libres en la selección de la lengua materna que aprenden y el cambio a una lengua distinta de la materna implica una comprensión limitada de la segunda lengua.

### C. El Sujeto Colectivo como Titular de Derechos.

Los derechos se atribuyen a un sujeto determinado en virtud de la titularidad sobre los bienes o necesidades protegidos por estos. Bajo la perspectiva clásica del liberalismo, estos son atribuidos al individuo en oposición al grupo o la sociedad como conjunto, pues la finalidad es la realización de la libertad individual. Esta perspectiva está sustentada en la hegemonía ideológica de la libertad individual, propia de las teorías clásicas sobre los derechos, dónde se presenta una oposición entre los derechos individuales y los derechos colectivos.

A este respecto, el autor Will Kymlicka propone la existencia de derechos colectivos como un mecanismo para proteger a los grupos históricamente excluidos o discriminados dentro de las sociedades, los cuales son identificados como minoritarios. Es importante señalar que la distinción entre mayoritarios o minoritarios no responde necesariamente al tamaño de las poblaciones, sino a la capacidad de dominio de unas frente a otras. De esta forma, dentro de un estado la sociedad dominante es aquella beneficiada con la mayor parte de las ventajas políticas, económicas y sociales, a través de las cuales puede desplazar a otros grupos e impedir su participación de la vida pública. Estos, por su desventaja son identificados como minoritarios, aún si dentro de un Estado determinado llegarán a comprender la mayoría de la población. Con la finalidad de proteger a estos últimos, Kymlicka señala la posibilidad de establecer derechos diferenciados en función de



las características del grupo al cual son otorgados. Estos derechos pueden tener dos expresiones:

1. Restricciones internas, que buscan evitar acciones que menoscaben la vida o la dignidad de los integrantes de un grupo cuando deciden no seguir sus reglas particulares.
2. Protecciones externas, que buscan proteger a los integrantes del grupo de acciones discriminatorias o excluyentes por parte de los integrantes de la sociedad dominante.

Esta perspectiva se sustenta en la existencia de una conexión intrínseca entre la cultura de un grupo o pueblo y la libertad del individuo, pues la cultura se configura como un bien fundamental a través de cual se provee un marco referencial para el ejercicio de la autonomía personal. Ahora bien, resulta necesario responder a la pregunta ¿Cómo funciona la lengua en el marco de la cultura como bien fundamental para el ejercicio de derechos individuales? La cultura, como ya se mencionó, provee de un marco de referencias de significados y creencias. Este marco permite al individuo tomar decisiones reflexivas y significativas. Esta capacidad, relacionada con la pertenencia a un grupo o pueblo son identificados por Kymlicka como *cultura societal*, y refieren a los derechos de las minorías nacionales y étnicas relacionados con el autogobierno, los derechos *multiétnicos* y de representación diferenciada.

Bajo este marco de referencia, la lengua es un derecho de especial relevancia, pues como se planteó anteriormente, esta es el medio que contiene la cultura de un pueblo y asegura su transmisión de una generación a otra. Si se pierde la lengua, no sólo se pierde un sistema de símbolos para la comunicación, se pierde el contenido de tradiciones, cosmovisión, valores y representación del mundo contenida en ella. La relevancia de la lengua se encuentra, entonces, en ser un elemento esencial para el sentido de pertenencia de los individuos, el cual se

sustenta en la conciencia de la propia identidad cultural. Esta depende en última instancia del contexto cultural donde se desenvuelven, donde los rasgos identitarios como la lengua toman especial relevancia al permitir la identificación, de los pueblos o grupos sociales, como distintos a la sociedad mayoritaria.

Desde este punto de vista, el derecho a la lengua se configura como un derecho colectivo en sentido estricto, en oposición a otros derechos exigidos por grupos dentro de la propia sociedad mayoritaria, en los cuales la característica distintiva a través de la cual se establece su aglutinación es transitoria o relativa, pues depende el contexto social donde se desarrolla. Los derechos así exigidos tienen como finalidad transformar las condiciones de algunos integrantes de la sociedad mayoritaria para asegurar la paridad de condiciones entre sus integrantes y eliminar las contradicciones internas dentro de la sociedad. Esto significa que, en última instancia, buscan asegurar los derechos del individuo, donde la condición colectiva es transitoria. La identificación del derecho a la lengua así señalada es relevante para determinar el tipo de protección requerida para asegurar su ejercicio por parte de sus titulares, donde las acciones enfocadas a los individuos resultan sustancialmente menos efectivas respecto a aquellas que aseguran su ejercicio de forma colectiva.

Adicionalmente, el uso de las lenguas indígenas no sólo constituye un derecho en sí mismo con su propio contenido esencial, también es parte del derecho a la propia identidad cultural, a la lengua un eje de la cultura. La lengua permite la inserción en una cultura y la interacción social, conocer el mundo y poder nombrarlo.<sup>211</sup> De acuerdo con la normatividad nacional e internacional bajo la cual se regula el desempeño y las acciones del estado, éste tiene la obligación de

---

<sup>211</sup> Yrigoyen Fajardo, Raquel, “Fundamentos Jurídicos para la Justicia Multilingüe”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas*, México, IJJ/UNAM, 2003, p. 75.

proteger y promover el uso de las lenguas indígenas. Tal obligación no sólo supone un respeto pasivo<sup>212</sup> del uso, o su protección y conservación para evitar su extinción, sino una función activa de incentivo o fomento de su práctica y su desarrollo.<sup>213</sup>

Para los lingüistas, la persona cuya lengua materna es la propia de la etnia a la cual pertenece y con la que convive se le denomina *etnófono*. Por otro lado, se le denomina *olófono* a aquella persona que perteneciendo a una etnia en particular no comparte como lengua materna la de dicho pueblo. Este es el caso de los integrantes de pueblos indígenas cuyos padres han abandonado el uso de la lengua indígena materna y la han sustituido por la lengua dominante en la educación de sus hijos. Este cambio tiene su origen en lo que el doctor Ordóñez Cifuentes denomina “compulsiones ideológicas”, usualmente referidas como racismo y hacen referencia a las frustraciones, complejos, menosprecio y discriminación sufridos por los hablantes de lenguas indígenas por parte de la población dominante. La presión constante recibida por los hablantes de lenguas indígenas, propiciada por políticas etnocéntricas<sup>214</sup> de los Estados, provoca en los indígenas la pérdida de la confianza

---

<sup>212</sup> Podríamos considerar que la no oposición al uso de una lengua, es decir, el no llevar a cabo actividades orientadas a su sustitución por otra lengua es un respeto pasivo a su existencia. Sin embargo, una verdadera protección para una lengua requiere de acciones directas para alentar su uso en los ámbitos públicos y privados de la vida social, lo que podría llamarse una protección activa.

<sup>213</sup> Yrigoyen op. cit., p .75.

<sup>214</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española etnocentrismo hace referencia a la tendencia emocional que hace de la cultura propia el criterio exclusivo para interpretar los comportamientos de otros grupos, razas o sociedades. En <https://dle.rae.es/etnocentrismo>, revisado el 13 de enero de 2019. En el contexto del estado-nación, este se constituye sobre el supuesto ideológico de que la nación, al ser única e indivisible, se corresponde a una única cultura,

en sus culturas y orillándolos a abandonar primero su lengua y enseguida sus tradiciones, lo que inevitablemente lleva a la desaparición de sus culturas, causando un daño irreparable a la humanidad.<sup>215</sup>

Por esta razón, el derecho a la lengua es esencial para el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas, su utilización es indisoluble del complejo sociocultural que conforma a los pueblos. La conservación de las lenguas no debe ser tratada únicamente como un sistema folclórico de uso paralelo con la lengua dominante, su uso cotidiano como medio de comunicación y reproducción es la meta esencial para garantizar la vigencia de las lenguas como complejo sociocultural, y es esta la exigencia de los pueblos indígenas, una batalla librada desde la conquista, para lo cual su reconocimiento oficial y desarrollo por parte del Estado resulta esencial.<sup>216</sup> Toda política encaminada al reconocimiento y protección de las lenguas necesariamente se convierte en un mecanismo de protección a las formas de vida, la expresión cultural y la vida religiosa de sus hablantes, integrando así elementos tanto simbólicos como materiales. El reconocimiento a la lengua se convierte así en una herramienta para el ejercicio de otros derechos como la autogestión y el auto gobierno sobre los recursos naturales y la organización sociopolítica de los hablantes de una lengua. La protección al derecho a la lengua otorga a cualquier comunidad, en última instancia, del significado moral acerca de sus formas originales de vida, de la medida propia y única sobre la forma correcta de vivir.<sup>217</sup>

---

lengua, tradiciones e historia, negando el valor de cualquier otra expresión que exista en su interior, como es el caso de los pueblos indígenas, cuya existencia precede a la formación de estos Estados.

<sup>215</sup> Ordóñez, op. cit., p. 41.

<sup>216</sup> Ibid., p. 43.

<sup>217</sup> Bello, Álvaro, *Etnicidad en América Latina...*, op. cit., p. 40.

La paulatina desaparición de la diversidad lingüística implica la pérdida de los conocimientos y la cultura asociados a éstas, siendo esta la razón principal para promover su protección y prevenir su extinción. Cuando una lengua desaparece, con ella desaparecen también la cultura de los hablantes de esa lengua y el conocimiento de sus ancestros.<sup>218</sup>

De esta forma, la conservación de las lenguas no sólo es una simple reivindicación cultural. Su protección plantea en sí misma el futuro de la identidad cultural del pueblo que la utiliza. Como señala el doctor Diego Valadés, si bien dentro del paso del tiempo es inevitable la muerte de algunas lenguas, estas no pueden ser dejadas a su suerte sin acentuar con ello la naturaleza excluyente presente en la mayoría de los sistemas normativos del mundo.<sup>219</sup> La conservación de la lengua propia de un pueblo equivale a la conservación de las formas de pensamiento propias de cada cultura, a la reproducción de su cosmovisión, de sus tradiciones y de sus costumbres, el derecho a la lengua y su tutela por parte del Estado es un elemento esencial para la protección de la dignidad de los pueblos y la conservación de su patrimonio cultural.

El derecho a la lengua es un derecho inseparable de la condición humana, la libertad de comunicarse en la lengua que forma parte de la cultura de una persona no sólo es fundamental para su dignidad y desarrollo, posibilita las condiciones necesarias para el ejercicio de otros derechos y da contenido a las condiciones de elección individual y del bienestar individual. Las dificultades existentes para su ejercicio por los pueblos indígenas radican no en el contenido del derecho, sino en la necesidad de su tratamiento como un derecho colectivo el cual requiere de decisiones y políticas públicas encaminadas a la protección de la

---

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Valadés, Diego, *La Lengua del Derecho y el Derecho a la Lengua*, México, UNAM/Academia Mexicana de la Lengua, 2005, p. 93.

comunidad hablante y no sólo del individuo. En los capítulos posteriores se revisará la evolución en la protección al derecho a la lengua tanto en el marco internacional, regional y nacional de derechos humanos, a fin de determinar donde se encuentra la protección a este derecho y qué medidas se pueden implementar para alcanzar un mejor ejercicio de él por los pueblos indígenas.

## CAPÍTULO DOS. EL DERECHO A LA LENGUA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El marco internacional de derechos humanos es uno de los espacios donde el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas ha tenido uno de los mayores desarrollos, afrontando una multiplicidad de obstáculos y resistencias por parte de los gobiernos nacionales, precisamente por el hecho de establecer límites al histórico abuso hacía estos pueblos. Este proceso, cuyo origen se remonta al fin de la primera guerra mundial y la conformación de la Sociedad de Naciones y otros organismos internacionales como la OIT. Si bien estos procesos han permitido la incorporación y protección de un marco cada vez más amplio de derechos en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales, este proceso implica también su uso con un carácter ideológico y cuasi propagandístico por parte de los estados quienes, ansioso por obtener un mayor prestigio internacional y asegurar un mayor flujo de inversiones hacia sus economías, ratifican una plétora de instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos a fin de ofrecer al exterior una imagen de la seguridad, estabilidad y confianza propicio para el crecimiento económico ofreciendo, sin embargo, poca o ninguna protección a los derechos de los pueblos indígenas en sus marcos normativos internos. A pesar de esta situación la existencia de dichos organismo y tratados internacionales han permitido dar un fuerte impulso al reconocimiento de derechos como el de la lengua, la cultura y la identidad indígenas. De la misma forma, la creación de instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha propiciado una mayor protección a los derechos de estos pueblos, particularmente frente a gobiernos nacionales donde la violencia y el saqueo de estos se encuentra enraizado en sus prácticas institucionales. Si bien es importante reconocer que estos de ninguna forma son una respuesta totalmente efectiva a los problemas que enfrentan los pueblos

indígenas, es posible observar un avance desde lo acontecido en siglos anteriores.<sup>220</sup>

#### I. Reconocimiento Internacional del Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas.

En el marco del Derecho Internacional se ha reconocido la obligación de los Estados de proporcionar, mantener y mejorar las condiciones para que todos sus integrantes puedan ejercer el derecho a la lengua y recibir los beneficios derivados de dicho ejercicio. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se estableció, en su artículo segundo, el que todas las personas tienen todos los derechos y todas las libertades sin distinción de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política, origen nacional o cualesquiera otras condiciones.

Esta obligación consiste en el deber de proporcionar, mantener y, en su momento, mejorar las condiciones de todos los individuos integrantes de la población de dichos estados, a fin de garantizar el reconocimiento y el ejercicio de su derecho a la lengua, recibiendo los beneficios relacionados con este derecho. La forma más usual mediante la cual los Estados dan satisfacción a este derecho es a través de la educación formal. Además de las limitaciones en la implementación de los programas educativos multilingües institucionales, el acceso a la lengua se ve limitado por la falta de espacios para el uso de lengua dentro de la mayor parte de los organismos estatales, así como la falta de espacios dentro de la sociedad dominante<sup>221</sup> para que los grupos minoritarios puedan expresarse en

---

<sup>220</sup> Becerra Saucedo, op. cit., p. 127.

<sup>221</sup> El concepto de sociedad dominante hace referencia al grupo étnico cultural que tiene el control social, político y económico dentro de un Estado, en virtud de su control sobre los recursos, sobre el sistema político o cualquier considerados como minoritarios en razón de su poca o nula capacidad de influir en la vida pública. Este



su lengua, como son los medios de comunicación, espacios culturales, o instituciones privadas, situación donde refleja la falta de equidad para la participación de los diversos grupos étnicos:<sup>222</sup>

El derecho a la lengua requiere, entre otras cosas, la consideración de los siguientes elementos para considerarlo justamente aplicado: la coherencia con la naturaleza mono o multiétnica del estado y la organización de planes educativos en los cuales se sustentan. Los estados multiétnicos deberán, por consiguiente, contar con una práctica educativa y legislativa conceptualmente homogénea y lo suficientemente flexible para responder a la heterogeneidad étnica. La responsabilidad del Estado, por ejemplo, de ofrecer a la sociedad las bases técnicas para que los individuos aprendan a leer y a escribir, no puede circunscribirse a los intereses de una o unas cuantas etnias; las debe considerar a todas.<sup>223</sup>

---

criterio no se relaciona directamente con el tamaño de la población, se relaciona directamente con la capacidad de determinar la forma de la vida pública sin atender a todas las expresiones sociales. Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, España, Paidós, 1996, pp. 13,25,34,50. En <https://s87f1bced5ab6a942.jimcontent.com/download/version/1365390415/module/4810217466/name/Ciudadania%20Multicultural%20Kymlicka.pdf>, revisado el 14 de septiembre de 2017.

<sup>222</sup> Nava López Enrique Fernando, "La Educación La Etnicidad y El Derecho a la Lengua", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord. *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico, México*, IIJ/UNAM, 2003, p. 31.

<sup>223</sup> Ibid., p. 39.

En el artículo 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>224</sup>, así como en el artículo 1º Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce la imposibilidad de gozar de la libertad si no se crean las condiciones necesarias para gozar de los derechos civiles y políticos, así como los de carácter económicos sociales y culturales, esbozándose en el segundo Pacto el reconocimiento a la lengua y su ejercicio como mecanismo fundamental para el adecuado ejercicio de los derechos de carácter cultural.<sup>225</sup> En este se da un tratamiento de este tipo al caso de las minorías lingüísticas, obligando a los Estados firmantes a reconocer el derecho a emplear su lengua y a no impedir su uso a los integrantes de las minorías lingüísticas habitantes de sus territorios. Sin embargo, la gran limitante de este pacto es no reconocer una obligación para los Estados de promover el uso y desarrollo de estas lenguas. Como ya se mencionó anteriormente, las lenguas en peligro de desaparición requieren de políticas públicas de promoción en su uso por parte del Estado, de lo contrario, se promueve su desaparición por omisión. Interpretaciones más recientes a este artículo otorgan una mayor protección a las lenguas al reconocer una obligación más activa por parte de los Estados para su promoción y protección. La interpretación del artículo 27 del Pacto toma una especial relevancia cuando las minorías lingüísticas se identifican con grupos étnicos indígenas, pues la interpretación deberá incluir el artículo 35 del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT), que se verá más adelante.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

<sup>225</sup> Ordóñez, op. cit., p. 44.

<sup>226</sup> Yrigoyen op. cit., p. 82.

Según las normas vinculantes referidas al derecho de usar los idiomas indígenas, el Estado tiene, en una escala ascendente, las siguientes obligaciones:

No impedir el uso de los idiomas indígenas. Esto supone la descriminalización del empleo de los idiomas indígenas. Exige evitar cualquier forma de castigo, discriminación, desaliento del uso o alguna desventaja que se produzca por dicho uso que limite externamente o auto inhíba el habla de los idiomas indígenas. Constituye un derecho humano internacionalmente reconocido el que no se niegue a los miembros de minorías lingüísticas, en común con los miembros de su grupo, el empleo de su propio idioma.<sup>227</sup>

En relación con los derechos de los pueblos indígenas se puede considerar a la OIT como la primera organización internacional en establecer instrumentos sobre la protección a los derechos de estos pueblos, si bien por su propia naturaleza son orientados principalmente a la protección contra la explotación y la desigualdad laboral sufridas históricamente por ellos, más que instrumentos destinados a la protección de su lengua, su identidad y su cultura. A continuación, se estudiará brevemente esta organización, así como los dos principales Convenios sobre la materia.

## II. Pueblos Indígenas en la Organización de las Naciones Unidas.

La ONU no tiene una definición sobre pueblos o personas indígenas en virtud de dos situaciones particulares: En primer lugar, en el momento de su creación, el proceso de conformación de nuevos estados-nación ante el debilitamiento de las potencias colonialistas derivado de la Segunda Guerra Mundial, propició la renuencia de los estados para reconocer aquellas identidades por las cuales se

---

<sup>227</sup> Ibid., p. 75.

podiera poner en riesgo su integridad, generando nuevos sujetos de derecho internacional. En segundo lugar, la propia ONU ha mantenido la postura sobre la dificultad para dar una definición satisfactoria de la gran diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos indígenas alrededor del mundo. En cambio, si ha proporcionado una serie de criterios no vinculantes para definir a los pueblos indígenas. Dentro de estos criterios, se destacan los elaborados por José Martínez Cobo, relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, dentro del documento reconocido mundialmente como el "Informe Cobo"<sup>228</sup>. Dentro de los criterios más importantes del informe para identificar a un pueblo indígena se destacan:

- i. La autoidentificación como perteneciente a un pueblo, nación o comunidad indígena;
- ii. La continuidad histórica y ascendencia común con sociedades precoloniales o existentes antes de los asentamientos;
- iii. La relación especial con las tierras de los antepasados, en la que a menudo se basa la diferenciación cultural de los pueblos indígenas;
- iv. Los sistemas sociales, económicos y políticos distintivos, así como un idioma, una cultura, unas creencias y un derecho consuetudinario singulares;
- v. La no formación de grupos no dominantes dentro de la sociedad.
- vi. La decisión de conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras los territorios de sus antepasados, y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos, de conformidad con

---

<sup>228</sup> El informe está titulado "*Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*" y fue presentado en sucesivas entregas entre 1981 y 1984 (documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, de 1986).

sus propias pautas culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos.<sup>229</sup>

La relevancia de los criterios elaborados por José Martínez Cobo radica en el reconocimiento no sólo de elementos identitarios de carácter étnico, donde se reconoce a los pueblos indígenas características como sujetos colectivos de derechos determinadas tanto por la auto adscripción individual de sus integrantes como por el conjunto de condiciones que conforman su identidad cultural, como son su lengua, la relación con sus territorios ancestrales y su cultura; se reconoce además el carácter de grupos minoritarios dentro de las sociedades donde se encuentran, reconociendo su papel de desventaja dentro de las mismas y la necesidad de una tutela especial para su derechos colectivos.

#### A. Pueblos Indígenas y Acceso a la Información.

En la actualidad la libertad de expresión ha sido redefinida para incluir la concepción del derecho a la información. Esta nueva concepción incluye no sólo la libertad de expresarse libremente, sino la de tener la posibilidad de acceder a fuentes de información variadas y confiables, a través de las cuáles sus usuarios puedan crearse una opinión informada. Dichos cambios se han visto profundizados por la transformación tecnológica y la amplia penetración de los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión, así como el surgimiento y la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación, como internet), implicando una nueva obligación de los Estados para garantizar el ejercicio de este derecho. Es importante señalar que esta obligación debe partir de las necesidades y las

---

<sup>229</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para parlamentarios, núm., 23*, Suiza, 2014, p. 12.

posibilidades de cada comunidad indígena para crear por sí misma los espacios necesarios para expresarse de forma libre y cotidiana, siendo insuficiente la simple inclusión en medios cuyo control de contenidos está en manos de integrantes de la sociedad dominante de forma exclusiva.

En la actualidad el derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas forma parte de los estándares de derechos que les deben ser reconocidos, y son derechos íntimamente ligados con el derecho a la lengua. Con la finalidad de ejercer plenamente este derecho los pueblos indígenas deberán tener la posibilidad de establecer sus propios medios de información y comunicación, en sus propias lenguas. Igualmente, deberán tener garantizado el acceso a todos los demás medios de información y comunicación no indígenas sin discriminación alguna. El derecho a la expresión y a la información implica también la necesidad de visibilizar la existencia de los pueblos indígenas dentro de los estados, los cuales deberán realizar todas las acciones necesarias para que los sistemas de información y los medios de comunicación públicos y privados reflejen dicha diversidad cultural.<sup>230</sup>

#### B. La Organización Internacional del Trabajo y la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En 1919, después de los horrores de la Primera Guerra Mundial, los líderes del mundo decidieron formar la Liga de las Naciones. De este modo, esperaban entre muchas otras cosas evitar la guerra y mejorar la calidad de vida global. Una de las medidas adoptadas para cumplir con estos propósitos fue la creación de la OIT con el principal objetivo de promover la paz social. Con las palabras “la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social” este objetivo está claramente plasmado en

---

<sup>230</sup> CEPAL/ONU, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile, 2014, p. 110.

la Constitución de la OIT. Esta organización fue fundada en 1919, siendo el más antiguo de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y nació en 1919 como parte de la Liga de las Naciones, organización nacida después de la Primera Guerra Mundial y precursora de la ONU. Como los demás organismos especializados, la OIT tiene su propia Constitución, sus propios miembros y sus propios órganos de administración, presupuesto y personal y coopera con las Naciones Unidas en las esferas de interés común. El sistema supervisor de la OIT colabora con algunos de los sistemas creados en virtud de los instrumentos de las Naciones Unidas a cargo la defensa de los derechos humanos, entre ellos el Comité para Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Participa también en las reuniones de la ONU en donde se trata las cuestiones indígenas, entre ellas las del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La OIT participa también en la organización de las consultas anuales celebradas por organismos de las Naciones Unidas para tratar de las cuestiones indígenas; las consultas se celebran en Ginebra. Tiene como papel asignado desde su creación el promover la justicia social, el derecho a la libre sindicalización, el derecho a la negociación colectiva. Asimismo, está muy ligada a la emisión de una serie de normas reguladoras del trabajo<sup>231</sup>.

Al tener como tarea principal la promoción y el desarrollo de los trabajadores en el mundo, pronto la OIT comenzó a trabajar sobre la situación de los pueblos indígenas, expuestos a graves formas de explotación laboral en el marco de la era colonial estaban particularmente. Así, en 1921 la organización comenzó a abordar la situación de los denominados *trabajadores aborígenes* en las colonias de las

---

<sup>231</sup> OIT, “La OIT. ¿Qué es, Qué hace?”, p.4. En [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_386\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_386_span.pdf), revisado el 12 de febrero de 2017.

potencias europeas, haciéndose evidente que estos pueblos necesitaban contar con una protección especial debido principalmente por verse expulsados de sus dominios ancestrales, se convertían en trabajadores temporales, migrantes forzados, domésticos o esclavos. En 1926, a través del Consejo de Administración, instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena, cuyo objetivo era formular normas internacionales dirigidas a estos trabajadores.<sup>232</sup> Uno de los resultados de este reconocimiento fue la adopción en 1930 del Convenio sobre el Trabajo Forzoso de la OIT (núm. 29).<sup>233</sup> En 1936 el Convenio núm. 50 acerca del reclutamiento de los trabajadores indígenas; más adelante, en 1939, fue expedido el Convenio núm. 64, relativo a la reglamentación de los contratos escritos de trabajo de los trabajadores indígenas.<sup>234</sup>

En 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, se creó las Naciones Unidas que reemplazó la Liga de las Naciones. La OIT ahora se convirtió en un organismo especializado de la ONU y comenzó a ampliar su análisis de la situación de los trabajadores indígenas. En 1947, fue elaborado el Convenio núm. 86, referente a la duración máxima de los contratos de trabajo de los trabajadores indígenas. Con la experiencia obtenida, la OIT insistió en el tema de nueva cuenta para 1955, al expedir, en la trigésima octava reunión, el Convenio núm. 104 dirigido a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas.<sup>235</sup>

El mandato de la OIT comprende la elaboración y el establecimiento de normas internacionales de trabajo a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en todo el mundo. Estas normas revisten la forma de convenios y

---

<sup>232</sup> Lastra, “El Convenio 169...”, op. cit., p. 38.

<sup>233</sup> Ibid., p. 5.

<sup>234</sup> Ídem.

<sup>235</sup> Ídem.



recomendaciones donde se establecen normas internacionales mínimas en materia de cuestiones relacionadas con el trabajo, entre ellas los derechos humanos fundamentales en el lugar de trabajo, por ejemplo, el derecho a no ser objeto de discriminación, el derecho a una remuneración igual por un trabajo de igual valor, la eliminación del trabajo forzado y del trabajo infantil, y el derecho a la libertad de asociación y de negociación colectiva. Después de su ratificación por un gobierno, los convenios de la OIT crean obligaciones jurídicamente vinculantes para este gobierno. Muchas recomendaciones de la OIT hacen más precisos los convenios, pues completan sus disposiciones y establecen directrices detalladas para la aplicación del convenio. Las recomendaciones, las cuales no son tratados internacionales, establecen directrices no obligatorias para el desarrollo y la aplicación de la política y la práctica nacionales.<sup>236</sup>

Se puede interpretar como una anomalía el que la OIT haya adoptado convenios sobre pueblos indígenas, sobre todo convenios que no se limitan a temas laborales. La OIT no tiene mandato específico con respecto a los pueblos indígenas en general. Sin embargo, los Convenios No. 107 y No. 169 abarcan muchos aspectos además de los laborales, tales como salud, educación y lengua. Hay razones históricas por las cuales se explica la participación poco usual de la OIT en los temas indígenas. La participación de la OIT en dichos temas data del año 1921, cuando emprendió una serie de estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores “nativos” o “indígenas” en las colonias. Estos estudios revelaron la existencia de trabajo forzoso en muchas partes y conllevaron a la adopción del

---

<sup>236</sup> OIT, “Folleto Núm.8, La OIT y los pueblos indígenas y tribales”, OIT, “Folleto Núm.8, La OIT y los pueblos indígenas y tribales”, indileaflet8\_sp.doc, p.1. En: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet8sp.pdf>, revisado el 4 de octubre de 2017.

Convenio de la OIT sobre el Trabajo Forzoso (Convenio 29) en 1930, que continúa siendo relevante para la condición de los trabajadores indígenas.<sup>237</sup>

La situación de los pueblos indígenas ha sido una preocupación central de la OIT desde su creación. La discriminación y la explotación de los pueblos indígenas inspiraron directamente la adopción de normas laborales tales como el Convenio 29. Durante los años cincuenta, fueron cada vez más evidentes las condiciones laborales de explotación y miseria a las cuales eran sometidos (y aún los son) estos pueblos, las cuales eran la consecuencia de injusticias y prejuicios profundamente arraigados y ligados intrínsecamente a cuestiones más amplias de identidad, idioma, cultura, costumbres y tierras. Por esta razón corresponden a la jurisdicción de la OIT los dos únicos instrumentos internacionales con carácter vinculante referidos exclusivamente a los pueblos indígenas y tribales: el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957 y el Convenio 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales de 1989.

En la década de 1950, la OIT, junto con otros organismos del sistema de la ONU, comenzó a trabajar en el Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales (número 107)<sup>238</sup>. Este convenio fue adoptado en junio de 1957 como el primer tratado internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, y finalmente, fue ratificado por 27 países, principalmente en América, pero también en el sur de Asia y en varios países de África y Europa.<sup>239</sup> El Convenio cubre una amplia variedad de asuntos, incluso el empleo y la ocupación, los derechos a la tierra y la educación

---

<sup>237</sup> Leary, Virginia A., *La Utilización del Convenio Ni 169 de la OIT para Proteger los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Costa Rica, Colección Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 17.

<sup>238</sup> Rodgers Gerry, Lee Eddy, et. al., *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, Ginebra, OIT, 2009, p. 91.

<sup>239</sup> Ídem.

en idiomas indígenas<sup>240</sup>. México aprobó este convenio el 1º de junio de 1958, entrando en vigor desde el 2 de junio de 1959 hasta su sustitución en septiembre de 1991 por el Convenio No 169.

### C. Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Número 107).

En 1957 y en representación del sistema de las Naciones Unidas, la OIT adoptó el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales número 107 (en adelante el Convenio 107). El Convenio 107 fue el primer tratado internacional en ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio sigue todavía en vigor en 17 países, donde se usa como instrumento para garantizar ciertos derechos mínimos. Sin embargo, el Convenio 107 quedó cerrado a nuevas ratificaciones desde la entrada en vigor del Convenio 169<sup>241</sup>. En nuestro país el Convenio fue aprobado por el senado el 26 de diciembre de 1958 para entrar en vigor el 1º de junio de 1960.

De acuerdo con el preámbulo de este Convenio, la necesidad de un instrumento internacional sobre los pueblos indígenas nació de la consideración de la existencia de poblaciones indígenas, otras poblaciones tribales y semitribales en países independientes “que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutan los otros elementos de la población”<sup>242</sup>. Esta realidad exigía la implementación de medidas para mejorar las condiciones de vida y laborales de estos grupos para influir en

---

<sup>240</sup> Ídem.

<sup>241</sup> Dentro de los países donde aún está vigente este convenio resaltan tres países latinoamericanos: El Salvador, Haití y Panamá, los cuales aún no han ratificado el convenio 169.

<sup>242</sup> Preámbulo del Convenio 107 de la OIT, p. 1.

todos los factores que han impedido de forma histórica su participación del progreso de las naciones en las cuales habitan. Es importante señalar el lenguaje claramente integracionista de este convenio, esto es, la protección estaba concebida desde la perspectiva de la necesidad de integrar a los pueblos indígenas a la sociedad nacional, como única vía para mejorar sus condiciones de vida y laborales.

Este lenguaje integracionista está reflejado en la definición del convenio de los grupos *tribales*, *semitribales* e indígenas en su artículo primero como aquellos cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada a la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional, regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Mientras tanto los pueblos indígenas están definidos como las poblaciones *tribales* o *semitribales* descendientes de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país,<sup>243</sup> en la época de la conquista o la colonización y las cuales desarrollan sus actividades de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales propias, en vez de las instituciones propias de la nación de la cual forma parte. Este convenio hace énfasis en el término de *semitribales* para referirse a aquellas poblaciones en proceso de perder su condición, las cuales aún no se encuentran plenamente integradas a la colectividad nacional.

---

<sup>243</sup> La aparente redundancia hace referencia a las posibilidades de que el territorio ocupado por las poblaciones indígenas fuera inferior al ocupado por el Estado que se asentó sobre él, o de forma contraria, este fuera superior y actualmente dos o más Estados ocupen el territorio ancestral de dicha población. En el primer caso el mejor ejemplo es nuestro país, en cuyo territorio se asientan 63 pueblos indígenas. El segundo caso se puede ejemplificar con el pueblo Maya, que ocupa diversas entidades federativas de México, además de Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador.

El Convenio 107 instruye la obligación de los Estados de establecer las medidas necesarias para asegurar la protección de las instituciones, personas, bienes y trabajo de las poblaciones tribales y *semitribales* cuando por causa de esta situación les fuera imposible beneficiarse de la legislación del Estado al cual estuvieren inscritos (artículo 3.1). Este lenguaje, claramente integracionista, hace referencia a políticas de excepción, esto es, a proteger a los pueblos indígenas y sus instituciones en tanto estos no puedan acceder al sistema mayoritario, considerando esta situación como anormal y debiendo unificar su acceso.

Esta tendencia se ve reflejada en el señalamiento que al Convenio 107 hace a continuación, referente a que dichas medidas de protección especiales no deben crear o mantener estados de segregación, y deben ser aplicables sólo en caso de la protección especializada sea necesaria (artículo 3. 2), sin definir de forma precisa parámetros o categorías de cuando dicha protección resultaba necesaria o no. Estas medidas especiales se comprendían como no limitativas del ejercicio de los derechos generales asociados a la ciudadanía en dichos Estados:

1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.
2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.
3. La aplicación de los párrafos precedentes de este artículo no deberá impedir que los miembros de dichas poblaciones ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos

a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes.<sup>244</sup>

i. El Convenio 107 de la OIT y el Derecho a la Lengua.

En el Convenio 107 de la OIT se omitió referir a la lengua como un elemento identitario para reconocer a los integrantes de los pueblos indígenas y tribales, refiriendo a los criterios étnicos (el descender de poblaciones quienes habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización) y cultural (vivir más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a la cual están sujetos).

Bajo esta omisión, en el Convenio 107 sólo menciona una protección a las lenguas indígenas (referidas como idiomas maternos o lenguas vernáculas<sup>245</sup>) “en la medida que esto fuera posible”, promoviendo en cambio la transición desde dichas lenguas hacia la lengua nacional u oficial del Estado como una obligación de este. Dicho planteamiento estaba reforzado por el señalamiento sobre la enseñanza básica destinada a estos pueblos se debería impartir en su lengua materna. Cuando esto resultara imposible, dicha enseñanza se debería impartir en la lengua más comúnmente hablada por el grupo de pertenencia. Esto dejaba abierta la posibilidad de preferir la lengua mayoritaria (no indígena) en la enseñanza básica, como medio para promover en primer lugar el bilingüismo de estas

---

<sup>244</sup> Artículo 3 inciso 2 del convenio 107 de la OIT.

<sup>245</sup> Artículo 23 incisos 2 y 3 del Convenio 107. La Real Academia de la Lengua española refiere vernáculo como un adjetivo que refiere aquello doméstico, nativo, de la casa o país propios.

poblaciones y en segundo lugar promover la transición hacia la lengua mayoritaria del Estado.<sup>246</sup>

Respecto a dar espacios para las expresiones en lenguas originarias, el Convenio 107 sólo hace referencia de forma indirecta, al requerir, para la difusión de los derechos y obligaciones de estos pueblos, atender a sus características sociales y culturales, promoviendo el uso de traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas (en referencia quizá a los medios de comunicación) de dichos derechos y obligaciones.<sup>247</sup>

En la actualidad el Convenio núm. 107 está cerrado para ratificación. Sin embargo, continúa siendo vinculante para algunos de los países ratificantes, entre ellos, Bangladesh, India y Pakistán en el sur de Asia. En estos países, el Convenio puede todavía ser usado como un instrumento para garantizar a los pueblos indígenas y tribales ciertos derechos mínimos<sup>248</sup>.

## ii. Revisión del Convenio 107 de la OIT.

Con el transcurso de los años, se hicieron evidentes algunos puntos débiles del Convenio núm. 107, en particular la suposición subyacente de la integración como el único futuro posible de los pueblos indígenas y tribales en el conjunto de la sociedad y dejar las decisiones relativas a su desarrollo deberán estar en manos de otros. Con la creciente participación, organización y concientización de los

---

<sup>246</sup> Artículo 21, 22 y 23 del convenio 107 de la OIT.

<sup>247</sup> Artículo 26 del convenio 169 de la OIT.

<sup>248</sup> La lista de países ratificantes del Convenio 107, así como de aquellos que no han ratificado el Convenio 169 está disponible en el sitio [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312252](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312252), revisado el 14 de abril de 2017.

pueblos indígenas a nivel nacional e internacional durante las décadas de 1960 y 1970, estos supuestos se vieron desafiados. Eventualmente, se plantearon inquietudes referentes al enfoque del Convenio núm. 107 en el sentido de ser integracionista y se efectuaron convocatorias para revisarlo y actualizarlo. En 1986, una Comisión de Expertos en la OIT concluyó “el enfoque integracionista del convenio había quedado obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”. Se revisó el Convenio núm. 107 el cual finalmente fue reemplazado por el Convenio núm. 169 adoptado en 1989. Este último se basa en el respeto de las culturas y los estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales y reconoce su derecho a definir sus propias prioridades para el desarrollo.

El motivo fundamental para proceder a la revisión era la constatación, por parte de la OIT, fue el cambio de concepciones filosóficas desde la adopción del Convenio en 1957 gracias, especialmente, a los puntos de vista expresados por las propias organizaciones de pueblos indígenas a nivel nacional e internacional. El enfoque integracionista ya no podía seguir manteniéndose como principio de relación entre Estados y pueblos indígenas, pues debía reconocerse el derecho indígena a controlar el ritmo y alcance de su propio desarrollo económico y social. En la redacción del texto final del Convenio 169 se omitió deliberadamente el utilizar el término *libre determinación*, a pesar de la reivindicaban de su uso dada por los movimientos indígenas en el mundo, al expresar el derecho a controlar su desarrollo.<sup>249</sup>

Otro término conflictivo para la redacción del Convenio 169 fue el de “autodeterminación” de los pueblos indígenas, el cual terminó por omitirse en virtud de las inquietudes expresadas por los representantes de los países firmantes. Así

---

<sup>249</sup> Huaco Palomino, Marco Antonio, *Los Trabajos Preparatorios del No. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Bolivia, Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2015, p. 27.



mismo, omitió pronunciarse debidamente sobre la participación de los pueblos en el control de su aplicación, reflejando así la visión integracionista en el indigenismo imperante en la época.<sup>250</sup>

“10. (...) La finalidad de la Reunión no era pasar revista de los hechos ya conocidos, sino analizar los problemas para tratar de solucionarlos. El punto más importante entre los señalados en el documento de trabajo era la supresión de la noción de integración del Convenio. Deberían de reconocerse los derechos de los pueblos indígenas y tribales para determinar la extensión y el paso a un desarrollo económico que les pueda afectar, manteniendo las formas diferentes de vida a los que prevalecen en el resto de las sociedades nacionales, preservando y desarrollando sus propias instituciones, lenguas y culturas, independientemente de los grupos sociales dominantes. La tarea de la Reunión era determinar la medida en que el Convenio podría ser reorientado. (...)”<sup>251</sup>

De esta forma, el lenguaje paternalista con el cual fue diseñado el convenio dio pie a uno de los principales motivos de crítica a este Convenio. Como ya se mencionó anteriormente, en varios de sus artículos está implícita la perspectiva de las culturas indígenas y tribales como “menos avanzadas” o menos “desarrolladas” respecto al resto de la sociedad nacional. En el mejor de los casos, este enfoque

---

<sup>250</sup> Ibid., p. 8.

<sup>251</sup> OIT, APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234va Reunión del Consejo de Administración, Suiza, OIT, noviembre de 1986.

suponía la pérdida paulatina del carácter tribal de las poblaciones indígenas, así como muchas de sus características “primitivas”, conforme se multiplicarán sus contactos con la sociedad moderna. En el peor de los casos, se daba por supuesta la desaparición pura y simple de las poblaciones indígenas y tribales <sup>252</sup>.

Como reflejo del cambio conceptual e ideológico sobre el cual se sustentó la actualización de este Convenio, se partió de la necesidad de eliminar estas concepciones sobre los pueblos indígenas y tribales. En su sustitución se buscó un planteamiento más positivo, para en cuenta las necesidades y exigencias manifestadas por las organizaciones de poblaciones indígenas en los planos nacional, regional e internacional, en lugar del enfoque protector adoptado durante la década de 1950.

#### D. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante el Pacto) es el segundo pacto de derechos humanos del sistema universal, siendo el primero fue el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político. Este instrumento fue adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. México se adhirió al Pacto el 21 de marzo de 1966.

Contiene principios importantes donde se señalan las obligaciones de los Estados frente a los tres tipos de derechos humanos, listados a continuación:

1. El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables.

---

<sup>252</sup> OIT, Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), Suiza, OIT, 1986.

2. El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental.
3. El derecho a la educación y el disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.<sup>253</sup>

En virtud de la ratificación del Pacto, los Estados se obligan a la adopción de medidas, incluyendo las legislativas, hasta el máximo de los recursos a su disposición, para lograr el avance progresivo en el ejercicio de los derechos en el reconocidos por su población. Se establece que las medidas deberán tener una finalidad de cambio progresiva y no inmediata,<sup>254</sup> siendo esta es la única limitación por la cual los estados pueden tener retrasos en el cumplimiento de sus obligaciones, teniendo únicamente el carácter inmediato la obligación de garantizar su ejercicio libre de toda discriminación.<sup>255</sup> Por lo tanto los estados no podrán establecer programas o políticas públicas donde se promuevan el acceso a estos derechos y sus beneficios de forma diferenciada, cuando tengan como la finalidad de aventajar a un grupo frente a costa del bienes de otro.<sup>256</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló, en las observaciones realizadas en su segundo periodo de sesiones celebrado en 1998, la obligación de los estados ratificantes del Pacto para establecer todas las medidas y políticas públicas diseñadas para dar acceso al ejercicio de los derechos reconocidos en el acto, en las cuales se debían incluir plazos claramente definidos con la finalidad de realizar los actos concretos, deliberados y orientados a la

---

<sup>253</sup> Hernández Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, México, IIJ/UNAM, 2010, p. 99.

<sup>254</sup> Artículo 2.1 párrafo primero del Pacto.

<sup>255</sup> Artículo 2.2 del Pacto.

<sup>256</sup> Artículo 5.1 del Pacto.

consecución de sus fines.<sup>257</sup> Esto implica el que, independientemente de las condiciones financieras de los firmantes, estos deberán proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones. Estos derechos, como el resto del sistema de derechos humanos, se rige bajo los principios de progresividad y prohibición de regresividad, por lo que los Estados deberán en todo momento cumplir con el compromiso de adoptar medidas, tanto por separado como mediante programas de asistencia y cooperación internacional, para asegurar el ejercicio de estos derechos, a través de todos los medios económicos y políticos a su alcance.<sup>258</sup>

Respecto de los derechos de los pueblos indígenas el Pacto no hace una referencia específica, teniendo un carácter general. Sin embargo, de la interpretación de su artículo 2° se ha hecho una ampliación a la protección de los derechos de estos grupos, sobre todo en virtud de su interpretación conforme a otros tratados internacionales como el Convenio 107, el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumentos desde los cuales se extiende la protección al derecho a la lengua indígena, en especial al derecho a la educación en la lengua materna.

#### E. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes es un convenio de gran relevancia para los derechos de estos pueblos, siendo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en la 76ª reunión el 7 de junio de 1989, y ratificado por México veinte días después. Los temas incluidos

---

<sup>257</sup> Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación N.º 3, inciso 2, 1998.

<sup>258</sup> Ibid., Inciso 6.

en el texto del Convenio habían sido tratados con anterioridad en el Convenio 107, pero, sin duda, tuvieron un mayor impacto en el 169, porque con él quedaron cimentadas las bases para iniciar un proceso de descolonización de los pueblos indígenas.<sup>259</sup> Este Convenio representa el consenso alcanzado por los mandantes tripartitos de la OIT. Los pueblos indígenas y tribales se encuentran entre los grupos vulnerables de mayor interés para la OIT en el ejercicio de su misión para la promoción de la justicia social, los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional y el trabajo decente. El Convenio 169 trata de la situación de más de 5000 pueblos indígenas y tribales, quienes constituyen una población de más de 370 millones de personas, y que viven en más de 70 países en todas las regiones del mundo.<sup>260</sup> Su contenido se conforma de diez apartados: I. Política general, II. Tierras, III. Contratación y condiciones de empleo, IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales, V. Seguridad social y salud, VI. Educación y medios de comunicación, VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras, VIII. Administración, IX. Disposiciones generales y X. Disposiciones finales.<sup>261</sup>

Este convenio refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los estados-nación donde viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo relativo al proceso de desarrollo. El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias las cuales afectan a estos pueblos y hacer posible su participación en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios

---

<sup>259</sup> OIT, “Comprender el Convenio 169...”, op, cit, p. 9.

<sup>260</sup> Ídem.

<sup>261</sup> Lastra, “El Convenio 169...”, op. cit. p. 38.

fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Además, el Convenio cubre una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, incluyendo el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras.

El Convenio 169 es, junto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el instrumento jurídico más importante y específico que existe en el mundo sobre derechos indígenas,<sup>262</sup> Entre estos dos instrumentos destaca el convenio pues, “es importante, inicialmente por ser el primer instrumento internacional que explícitamente repudia y descarta el enfoque integracionista que ha sustentado las políticas de los gobiernos hacia los indígenas durante décadas”<sup>263</sup>, pues representa una visión distinta a la prevaleciente hasta el momento. Las organizaciones de pueblos indígenas no forman parte de los mandantes tripartitos de la OIT como es el caso de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Sin embargo, se alienta a las personas indígenas o a sus organizaciones a participar en las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

En algunos casos, los pueblos indígenas han formado organizaciones específicas de trabajadores y de empleadores, o secciones específicas dentro de organizaciones de mayor alcance. En otros casos, los trabajadores y los empleadores han formado alianzas con las organizaciones indígenas, por ejemplo,

---

<sup>262</sup> Ídem.

<sup>263</sup> En Latinoamérica este convenio ha sido ratificado en los siguientes años: Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Costa Rica (1977), Ecuador (1983 y 1998), Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Panamá (1972 y 1983), Paraguay (1992), Perú (1993), Chile (1993) y México (1992 y 2001).

para abordar situaciones de trabajo forzoso. El acceso a los mecanismos de control en virtud de los convenios ratificados, incluyendo el Convenio núm. 169, se encuentra reglamentado en la Constitución de la OIT, y queda restringido a los mandantes tripartitos. Si bien los pueblos indígenas han criticado esta restricción, no hubo obstáculos en la práctica, pues los pueblos indígenas han hecho alianzas, particularmente con sindicatos, para presentar informaciones, comentarios y reclamaciones<sup>264</sup>.

El espíritu del Convenio 169 de la OIT se fundamenta en el necesario reconocimiento de las aspiraciones de todos los pueblos indígenas a asumir el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico, así como a recrear y fortalecer sus identidades, lenguas y cosmovisiones en el marco de los Estados en los que viven. Indica además dos mecanismos vitales para la relación de los pueblos indígenas con sus estados: la consulta y la participación.<sup>265</sup>

- i. Procedimiento para la Presentación de Quejas por Incumplimiento del Convenio 169.

El sistema supervisor de la OIT no prevé la presentación de quejas por individuos o por organizaciones no gubernamentales de alcance general, entre éstas las organizaciones indígenas. Sin embargo, el sistema supervisor de la OIT establece procedimientos para la presentación de quejas a los que pueden recurrir las organizaciones de empleadores o de trabajadores en representación o por cuenta de organizaciones, comunidades o individuos indígenas.<sup>266</sup> En el artículo 24 de la Constitución de la OIT se dispone el proceso por el cual una organización nacional

---

<sup>264</sup> Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez Consuelo, *México diverso: el debate por la autonomía*, México, Ed. Siglo XXI, 2002, p.14

<sup>265</sup> Melesio y Bailón, op. cit., p. 12.

<sup>266</sup> Ídem.

o internacional de empleadores o de trabajadores puede hacer una “reclamación” a la OIT para denunciar el hecho de que un Estado miembro no haya observado o no haya garantizado satisfactoriamente la aplicación de un convenio ratificado, proceso que se desahoga de la siguiente forma:

1. Si la reclamación se ajusta a las exigencias enunciadas en el artículo 24, el Consejo de Administración de la OIT la declarará aceptable y designará una comisión tripartita para examinar la representación.
2. El texto de la representación se comunica al gobierno interesado, que tiene la oportunidad de responder a las alegaciones.
3. Después de examinar el asunto, la comisión tripartita presentará un informe al Consejo de Administración para su aprobación. Por regla general, el informe contiene las conclusiones y recomendaciones del Comité.
4. Si la comisión tripartita decide que se plantean problemas en relación con la aplicación de un convenio, propondría por lo general que el gobierno adopte medidas específicas para resolver el problema. Además, el Consejo de Administración puede pedir al Comité de Expertos que se ocupe de la situación y siga el asunto para asegurarse de que el gobierno adopta las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones de la comisión tripartita.<sup>267</sup>

A comienzos de 2001, se habían recibido reclamaciones según el artículo 24 acerca de la aplicación del Convenio 169 contra Bolivia, Colombia, Dinamarca, Ecuador, México y Perú. Los pueblos indígenas y tribales pueden señalar también sus problemas a la atención de la OIT enviando informaciones sobre el cumplimiento de un convenio ratificado por un Estado miembro, o sobre su

---

<sup>267</sup> OIT, “Folleto Núm. 8: La OIT...”, op. Cit. P. 4.



incumplimiento, directamente a la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra. La información recibida pasa a formar parte de la documentación sobre el país y el Comité de Expertos puede examinarla en su reunión anual.<sup>268</sup>

ii. Quejas Presentadas desde México ante la OIT Relacionadas con el Incumplimiento del Convenio 169.

En arreglo al procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, relativo a la presentación de reclamaciones ante este organismo internacional, el estado mexicano ha sido sujeto de 8 reclamaciones desde 1998, de las cuales siete están relacionadas con el incumplimiento al contenido del Convenio 169, de estas últimas, cuatro están relacionadas con la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 y la violación al derecho a la consulta de los pueblos indígenas contenida en el artículo 6° del convenio.

Reclamaciones contra el Estado Mexicano ante la Organización Internacional del Trabajo.			
No.	Año	Reclamación	Contenido
1	1998	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 - 1998 / Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación	Incumplimiento del gobierno mexicano de lo dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho de consulta, el derecho de decidir sus propias prioridades y participación, el derecho a sus territorios al despojar a los indígenas huicholes de Jalisco de sus territorios, en particular en el caso de los habitantes de San Andrés de Cohamiata.

<sup>268</sup> Ibid., p.12.

2	1999	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 – 1999 / El Sindicato Radical de Trabajadores del Metal y Similares	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho de consulta, el derecho de decidir sus propias prioridades y participación, el derecho a sus territorios y en las condiciones de contratación empleo en torno a la construcción de la de la presa del "Cerro del Oro" en San Lucas Ojitlán, Estado de Oaxaca, la cual provocó el traslado y la reubicación forzosa de 5,000 familias indígenas chinantecas. El gobierno mexicano incumplió los compromisos de otorgamiento de tierras y la construcción de la infraestructura acordada.
	2004	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 - 2004	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en torno al proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.
3	2004	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 – 2004 / Frente Auténtico del Trabajo (FAT)	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en torno al proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.
4	2004	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 – 2004 /	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169

		Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM), Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR)	respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en torno al proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.
5	2004	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 - 2004 / Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH)	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en torno al proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.
6	2004	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 - 2004 / Nueve organizaciones de trabajadores	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en torno al proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.
7	2006	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C169 - 2006	Incumplimiento del gobierno mexicano de los dispuesto en el Convenio 169 respecto del derecho de consulta, el derecho de decidir sus propias prioridades y participación, el derecho a sus territorios y en las condiciones de contratación empleo, en torno a la construcción de una supercarretera en el Istmo de Tehuantepec que afectó principalmente a comunidades chontales y zapotecas.

8	2009	RECLAMACIÓN (artículo 24) - MÉXICO - C150, C155, C170 - 2009	Incumplimiento por el Gobierno de México de los diversos convenios ratificados relativos a la seguridad en el espacio de trabajo y la prevención de accidentes en relación a accidente ocurrido en la mina Pasta de Conchos el 19 de febrero de 2016.
---	------	--	---

La primera de estas quejas se dio a raíz de la ratificación del Convenio 169 en 1990 y fue remitida la memoria correspondiente a la OIT, incluyéndose un comentario del Instituto Nacional Indígena (en adelante INI) donde se reportaban abusos serios contra trabajadores del sector rural, la mayoría de los cuales se identificaban como indígenas. Este comentario incluyó alegatos de reclutamiento por “enganche” (un tipo coercitivo de reclutamiento), el no pago de salarios, la denegación del derecho de los indígenas a organizarse, y una casi total falta de inspecciones laborales en estas áreas. La inclusión del comentario del INI demuestra la manera como puede llamarse la atención sobre deficiencias en la aplicación del Convenio. El Comité señaló que el Gobierno había brindado información sobre muchos programas dirigidos a tratar estos problemas, pero lamentó la falta de inclusión de información sobre la situación práctica.

En el informe de 1995, el Comité se refirió al brote de violencia en Chiapas y solicitó al Gobierno que lo mantuviera informado de los pasos dados para mejorar la situación en ese Estado y otras partes del país. En 1995, un representante de México fue invitado a comparecer ante la Comisión de la Conferencia para responder a preguntas de la Comisión relacionadas con la aplicación del Convenio 169. El intercambio largo entre los integrantes de la Comisión y el representante de México quedó registrado en 20 párrafos del informe de la Comisión, donde se confirmó la existencia de problemas reales en la aplicación de la legislación laboral nacional a las poblaciones indígenas rurales del país, siendo de preocupación para la comisión la posible contribución de dicha situación a los disturbios ocurridos en

el estado de Chiapas a partir de 1994. Solicitó al gobierno mexicano aceptar a la brevedad recibir a una misión de asesoría técnica de la Oficina con el fin de explorar maneras de mejorar la situación. En 1996, la Comisión de Expertos, en el marco del conflicto zapatista, el cual se mantenía vigente por la represión del Estado hacia las comunidades indígenas en la entidad; publicó una larga Observación en la cual solicitó a México informar el año siguiente de nuevo sobre el Convenio 169; una solicitud poco común, pero no rara, cuando se han observado serios problemas en su aplicación.<sup>269</sup>

La primera queja presentada por un sindicato sobre el incumplimiento del Convenio 169 fue el promovido por la Delegación de Sindicato, D-111-57, Sección XI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Educación Radial (México), presentó una reclamación en 1996 en nombre de organizaciones indígenas, en la cual alegaba la violación por parte de México del Artículo 14 del Convenio No. 169, relativo a la tenencia de tierras. Como se mencionó en dicha sección anterior, la reclamación fue recibida por el Órgano Rector, designándose una comisión para considerarla.<sup>270</sup> Esta queja concluyó con la elaboración del informe correspondiente<sup>271</sup>, cuyas conclusiones más relevantes son:

---

<sup>269</sup> Leary, op. cit., p. 72.

<sup>270</sup> MacKay Fergus, *Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo*, Reino Unido, Forest People Program, 2002, p. 28.

<sup>271</sup> OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Estados Unidos Mexicanos del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la delegación sindical D-III-57 sección XI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPL](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPL)

1. Instar al Gobierno a tomar medidas, en los casos apropiados, para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, sin perjuicio de los de terceros ocupantes, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, en virtud del artículo 14 del Convenio;
2. Informar a la Comisión de Expertos las medidas tomadas o que podrían tomarse para remediar la situación en que se encuentran los huicholes, que representan una minoría en el área en cuestión y no han sido reconocidos en los censos agrarios, las cuales podrían incluir la adopción de medidas especiales para salvaguardar la existencia de estos pueblos como tales y su forma de vida en el grado que ellos deseen salvaguardarla;
3. Informar al Comité de Expertos sobre la posible adopción de medidas apropiadas para remediar la situación que ha dado origen a esta reclamación, tomando en consideración la posibilidad de asignación de tierras adicionales al pueblo huichol cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico, como lo dispone el artículo 19.

El segundo caso de relevancia dentro de los procesos frente a la OIT está relacionado con los procesos de pacificación tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, cuando tras los acuerdos alcanzados en San Andrés Larráinzar, el Estado mexicano presentó una serie de propuestas de reforma al marco normativo nacional que trastocaban fundamentalmente lo

---

AINT\_PROCEDURE\_ID,P50012\_LANG\_CODE:2506985,es:NO, revisado el 23 de abril de 2018.

pactado. Respecto de dicho caso, la OIT hizo una precisión pública en 1997, respecto al sentido del contenido de los acuerdos, a los cuales se consideraba aplicable el principio *pacta sunt servanda*<sup>272</sup>, es decir, como pactos legalmente celebrados deben cumplirse en sus términos: “Los Acuerdos de San Andrés corresponden, tanto en su sustancia como en su forma, con lo previsto en el Convenio 169. Es decir, son asuntos negociados y discutidos entre gobierno y pueblos indígenas”<sup>273</sup>, en virtud de que el proceso de discusión de los acuerdos equivalía al proceso de consulta contenido en el artículo 6° del Convenio 169. Posteriormente, como parte de la azarosa vida de los Acuerdos de San Andrés, cuando estos fueron llevado ante el Congreso de la Unión por el entonces presidente Vicente Fox Quesada, el trastocamiento de su contenido por los legisladores resultó en la presentación, como se señaló antes, cuatro reclamaciones distintas sobre la violación al contenido del artículo sexto del convenio sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, las cuales fueron resueltas tres años después por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2004. En las resoluciones correspondientes se tomaron en consideración

---

<sup>272</sup> El término *pacta sunt servanda* señala en el Derecho Internacional señala que las normas creadas por los tratados internacionales fundamentan su obligatoriedad en el procedimiento por el cual los Estados manifiesta la concordancia de sus voluntades. De esta forma funciona como un principio superior de Derecho Internacional al establecer un procedimiento especial para la creación de sus normas, haciéndolas obligatorias para los Estados participantes. Kunz, Josef, L., “El Sentido y el Alcance de la Norma ‘Pacta Sunt Servanda’”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo VIII, Núm., 29, enero-marzo de 1946, pp. 7-29. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/20628/18534>, revisado el 27 de marzo de 2018.

<sup>273</sup> Gómez, Magdalena, “Los Acuerdos de San Andrés Sakamch’en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo”, *El Cotidiano*, México, núm. 196, marzo-abril de 2016, pp. 53-64.

las revisiones previas a la aplicación del Convenio 169 por parte de México, así como los diversos procesos de reforma tras la ratificación del mismo en 1990 y el largo proceso de negociación tras la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (en adelante el EZLN). En las resoluciones, por demás idénticas en tanto las reclamaciones eran sustancialmente las mismas, se culpaba al gobierno mexicano de la violación del artículo 6 del Convenio en el procedimiento legislativo en el proceso de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, proceso iniciado el 5 de diciembre de 2000, el cual comprende: la elaboración y aprobación del dictamen por parte del Senado el 25 de abril de 2001; su aprobación por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001; y, con la promulgación del decreto, el 14 de agosto de 2001. Durante este proceso no se cumplió con el requisito procedimental de la consulta a los pueblos indígenas exigible cada vez que se realice un acto legislativo susceptible de afectarles directamente, no siendo válidas como consultas previas las iniciativas de consulta promovidas por el Ejecutivo dentro del marco del proceso de diálogo y pacificación en Chiapas inaugurado en 1996 e interrumpido en 1998. La propuesta de reforma resultado de dichos procesos fue rechazada tanto por los pueblos indígenas participantes en la Comisión para la Concordia y Pacificación (en adelante COCOPA) como por el Congreso de la Unión, pues la iniciativa presentada por el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León el 15 de marzo de 1998 disfrazaba pobremente su alejamiento del contenido pactado en los acuerdos, provocando tanto la ruptura de como el abandono de la discusión legislativa de la iniciativa de reforma. De esta forma el Comité reconocería como culminado el proceso de consulta con la presentación por parte del Poder Ejecutivo (representado en ese momento por Vicente Fox Quezada) al Congreso de la Unión de la iniciativa COCOPA el 5 de diciembre de 2000, el cual se sometería a un nuevo proceso al no respetar el contenido de los Acuerdos tal y como fueron aceptados por el gobierno de mexicano. Por lo tanto, agotado este proceso y dando inicio a uno nuevo donde se cambiarían su contenido sustancialmente, se hacía necesario llevar a cabo nuevos procesos de consulta en torno a un nuevo proceso de reforma



legislativa distinto al intento fallido de 1998 y el trastocado en diciembre del 2000. Bajo estos hechos, el Comité reconocería la violación al criterio de representatividad requerido por el artículo 6 (bajo el concebido canon de evitar la crítica flagrante a los gobiernos de los países miembros) pues en primer lugar el gobierno mexicano ni siquiera había considerado la participación de ninguna organización indígena en su proceso de discusión, y, cuando fue objeto de crítica y presión social ante esta situación, la legislatura llevó a cabo consultas mucho más limitadas con los pueblos indígenas en torno al proyecto de reformas. Estas consultas consistieron en una serie de audiencias, actividades y consultas organizadas por la Subcomisión de Asuntos Constitucionales entre el 12 de marzo y el 4 de abril de 2001, las cuales en opinión del Comité limitaron las posibilidades de obtener un consenso ante la brevedad del tiempo otorgado por el Congreso para decidir sobre las reformas. Así mismo, las audiencias a indígenas y a otros sectores se realizaron a pedido de parte por una sola vez con cada sector, persona u organización sin realizar verdaderamente un proceso en el cual las personas u organizaciones tuvieran la oportunidad instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo para, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos entre los diversos pueblos indígenas afectados y el gobierno mexicano. Como ejemplo de esta situación, en el mes de marzo de 2001, al finalizar la llamada *Marcha del Color de la Tierra* se permitió a representantes del Ejército Nacional y del Congreso Nacional Indígena tomar la tribuna, una única vez por cada representante, donde su defensa del proyecto elaborado por la COCOPA fue descartada por los legisladores sin ningún tipo de discusión o debate.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB289/17/3/2004-02-0047-3ES. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_)

iii. El Convenio 169 de la OIT y el Derecho a la Lengua.

El Convenio 169, el cual en su artículo 28 establece diversas obligaciones de los países firmantes para adoptar las disposiciones necesarias para preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover su desarrollo y práctica. En su inciso 1 se señalan dos obligaciones distintas para los estados. En primer lugar, se establece la obligación de promover que los niños aprendan a leer y escribir en sus propias lenguas o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo del cual formen parte. Esto genera una problemática en cuanto la mayor parte de las lenguas indígenas no tienen un sistema de escritura estandarizado y por su devenir histórico se transmiten de una generación a otra principalmente mediante la oralidad. Esta situación permite a los Estados optar por enseñar la lecto-escritura en la lengua oficial o nacional del mismo, en vez de realizar la enseñanza en las lenguas originarias. Ese es un caso común en nuestro país, donde los profesores y educadores, al desconocer las lenguas indígenas omiten su enseñanza y enseñan únicamente en español, incumpliendo así el contenido del Convenio.<sup>275</sup>

---

COMPLAINT\_PROCEDURE\_ID,P50012\_LANG\_CODE:2507251,es:NO, revisado el 15 de marzo de 2018.

<sup>275</sup> De acuerdo con una nota del periódico Excelsior, la mitad de los maestros en escuelas indígenas no hablan la lengua indígena de sus alumnos. Hernández, Lilia, García Tinoco, Miguel, "Profesores ven difícil enseñar a niños indígenas", *Periódico Excelsior*, México, Nacional, 1° de mayo de 2011. En <https://www.excelsior.com.mx/2011/05/01/nacional/733350>, revisado el 13 de marzo de 2020. Esa situación continua sin cambios hasta el 2018 como se señala en una nota del periódico La Jornada, en la cual al describir los problemas de las escuelas interculturales se afirma que incluso a veces se da prioridad al inglés frente a las lenguas maternas de los estudiantes. Poy Solano, Laura, "La falta de maestros bilingües dificulta la educación indígena", *La Jornada*, Sociedad, 11 de

En segundo lugar, se establece en el inciso 2 la obligación para dar la oportunidad a los pueblos indígenas para dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. Como se señala más adelante, la distinción entre lenguas nacionales y oficiales es problemática en tanto implica una distinción entre las obligaciones del estado respecto de uso. Un estado está obligado a prestar todos sus servicios en una lengua con el carácter de oficial. Mientras tanto, una lengua nacional es aquella con el reconocimiento de instrumento válido de comunicación en todo el territorio de dicho estado, sin obligar al estado a prestar sus servicios en ella, quedando sujeto a la *disponibilidad* o *capacidad* de hacerlo en cada caso. Dicha distinción es de suma relevancia para nuestro país, pues las lenguas indígenas y el español comparten el mismo rango de lenguas nacionales designado así en el artículo 2° constitucional, teniendo el resultado señalado anteriormente, donde los servicios prestados en lenguas indígenas son en el mejor de los casos insuficientes e intermitentes, ante la falta de una obligación señalada de forma precisa en el ordenamiento mexicano para prestar de manera efectiva sus servicios en las lenguas reconocidas como nacionales, junto a la obligación de asegurar activamente su uso en todos los espacios públicos.<sup>276</sup> La distinción entre una obligación y la simple disponibilidad a ofrecer todos los servicios del estado en las lenguas maternas de los pueblos indígenas incide también en el ejercicio de otros derechos humanos como los derechos políticos, pues la falta de una obligación del estado para garantizar el debate político en las lenguas indígenas difícilmente se puede afirmar que los miembros de los pueblos indígenas son miembros verdaderos de la sociedad al no poder participar efectivamente y en condiciones de igualdad en discusión democrática. La determinación del reconocimiento de carácter oficial a una lengua o varias lenguas dentro de un estado es una decisión

---

agosto de 2018. En <https://www.jornada.com.mx/2018/08/11/sociedad/031n1soc>, revisado en la fecha de su publicación.

<sup>276</sup> Vid. supra, Capítulo Tres, inciso f. Lengua indígena, p.285.

fundamental, la cual incide directamente en el ejercicio del resto de los derechos reconocidos dentro de su sociedad, el cual trasciende el contexto de conveniencia entre las personas<sup>277</sup>, donde no sólo la elección de una lengua exclusiva que excluye el uso de otras lenguas en el espacio público y en las relaciones con el estado limita el ejercicio de esos derechos, en tanto el reconocimiento parcial, como lo es el carácter de nacionales, tiene exactamente el mismo efecto en la limitación en los derechos, al establecer implícitamente una preferencia hacia una lengua frente a las otras, al no obligar efectivamente al estado a la prestación de servicios en ninguna lengua ni a asegurar la igualdad en el uso de las lenguas en el espacio público.

Finalmente, en el inciso 3 se señala la obligación de los Estados para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y práctica de las mismas. Este inciso es especialmente importante porque en él se reconoce indirectamente el carácter colectivo del derecho a la lengua de los pueblos indígenas, Al establecer de conformidad al interés de estos para preservar su lengua el Estado deberá tomar las medidas necesarias para preservar, promover y desarrollar sus lenguas se evidencia el carácter colectivo de las lenguas. Para su supervivencia requieren del uso continuado por los integrantes de la comunidad hablante, y esto sólo es posible mediante la puesta en práctica de medidas por parte del Estado para dar espacios adecuados para su uso, y el no tomar medidas que generen su exclusión del espacio público. Esto pone en relieve la principal limitación del Convenio 169 respecto del uso de las lenguas. A diferencia de otros derechos contenidos en el mismo instrumento el uso de la lengua no está, en primer lugar, definido claramente, lo cual permite dar una interpretación laxa a su contenido y las obligaciones derivadas de él.

---

<sup>277</sup> Langerpetz, op. cit., p. 129.

Al no haber una descripción de las acciones para llevar a la realidad los conceptos de *promover el desarrollo y la práctica*, es posible generar esfuerzos encaminados, no la generación de espacios para el uso cotidiano de las lenguas indígenas, sino esfuerzos como su registro, la traducción de sus contenidos a la lengua dominante, como parte de un proceso de folclorización de sus contenidos. En los incisos subsecuentes se contrastará esta situación respecto de los tratados internacionales posteriores al Convenio 169, en los cuales se han incluido precisiones relacionadas al uso de las lenguas indígenas como medio de comunicación habitual.

#### F. Convención de los Derechos del Niño.

Como antecedente a la Convención sobre los Derechos del Niño tenemos en primer lugar a la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, de 1924, y recoge 10 principios. Esta Declaración nació en el seno de la Sociedad de Naciones, antecediendo así a los trabajos realizados en la materia por la ONU.

Después de 59 años, la Declaración fue sustituida por la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyas negociaciones culminaron tras 10 años, con las aportaciones de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones, la Convención fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989. Está conformada por 54 artículos y a diferencia de la Declaración, su cumplimiento es obligatorio por parte de los estados ratificantes. Dentro de las principales novedades está el enfoque de género incluido en su redacción, donde se reconoce a las niñas y niños como sujetos de protección y no sólo como objetos de la misma. En la Convención los niños, comprendidos como los seres humanos menores de 18 años, se reconocen como sujetos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. Además, la Convención es también un modelo para la salud, la supervivencia y el progreso de toda la sociedad humana. México ratificó la

Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, quedando obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella a favor de todos los niños, niñas y adolescentes en el país.<sup>278</sup>

En su artículo 17, la Convención establece el reconocimiento a la importancia de los medios de comunicación en el desarrollo de la infancia, por la cual los estados firmantes deberán alentar a los medios de comunicación a tomar en cuenta las necesidades lingüísticas de los niños pertenecientes a un grupo minoritario o indígena.

En su artículo 30 establece la obligación de los Estados firmantes para que los niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, así como las personas de origen indígena tengan el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

#### G. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

De forma paralela a los trabajos de revisión del Convenio 107 por parte de la OIT, en la ONU comenzaron los trabajos del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas creado por la Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías. Desde 1972 este grupo de trabajo inició la formulación de una declaración de principios sobre derechos indígenas (que se convertiría la futura Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en el año 2007). Sin embargo, la falta de consenso entre los países integrantes de la ONU postergó su adopción, favoreciendo los trabajos de los organismos como la ONU para la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, el Instituto Indigenista

---

<sup>278</sup> Convención de los Derechos del Niño, UNICEF, p. 1.

Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el mismo Subsecretario General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para facilitar y estimular el proceso de revisión del Convenio No. 107, reconociéndose que la OIT era el único organismo que podría adoptar normas y estimular nuevas actividades coordinadas en materia de derechos de los pueblos indígenas<sup>279</sup>.

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades de recibir servicios sanitarios inadecuados y una educación deficiente, en el caso de recibir alguna n absoluto. Los planes de desarrollo económico suelen pasarlos por alto o no tienen suficientemente en cuenta sus opiniones y necesidades específicas. Otros procesos de adopción de decisiones suelen mostrarse igualmente desdeñosos de su contribución o son indiferentes a ellos. Esto tiene como resultado la creación de leyes y políticas formuladas por mayorías con escaso o nulo interés en la atención a las preocupaciones de los pueblos indígenas, generando a menudo conflictos y disputas por los recursos naturales, amenazando el modo de vida y la supervivencia misma de esos pueblos.<sup>280</sup> Finalmente, después de más de 20 años de negociaciones entre los pueblos indígenas y los Estados, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada por la Asamblea General en la 107ª sesión plenaria, 13 de septiembre de 2007, mediante la resolución A/RES/61/295. La Declaración fue aprobada con 144 votos a favor, 4 votos en contra, y 11 abstenciones.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos no tiene la fuerza vinculante de un tratado. Sin embargo, como todo instrumento

---

<sup>279</sup> Huaco, op. cit, p. 29

<sup>280</sup> Pillay, Navanethem, "Artículo de opinión en ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas", ONU, 9 de agosto de 2009. En <https://www.un.org/es/events/indigenous/2009/pillay.shtml>, revisado el 15 de julio de 2018.

adoptado por la Asamblea General, debe ser considerado y acatado de buena fe por todos los Estados Miembros,<sup>281</sup> y ser utilizada como guía en la elaboración de la legislación nacional. La Declaración no logró ampliar la base de derechos para los pueblos indígenas, insertándose únicamente en la articulación de los derechos humanos ya reconocidos en instrumentos previos.

Respecto del Convenio 169, la Declaración actúa de forma complementaria a esta, en tanto la Declaración aborda otros temas omitidos en el Convenio núm. 169, tales como la militarización de las tierras indígenas y la protección de los conocimientos tradicionales. Así mismo, la Declaración afirma explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, excluido del Convenio 169 por motivos políticos durante su diseño. En su artículo 3 la Declaración reitera el derecho a la libre autodeterminación, y en virtud de ese derecho el determinar libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

- i. Contenido de Derechos de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>281</sup> A diferencia de los tratados internacionales que operan bajo el principio *pacta sunt servanda*, las declaraciones como la de los Derechos de los Pueblos Indígenas operan bajo el principio de buena fe, donde los Estados firmantes deben cumplir su contenido por una obligación *moral*, sin que exista un mecanismo coercitivo para exigir su cumplimiento. Ramella, Pablo A., “Los Principios del Derecho Internacional Público a través de la Carta de las Naciones Unidas”, *Revista de Política Internacional*, España, núm 93, 1967, pp. 65-87. En [https://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII\\_Curso\\_Derecho\\_Internacional\\_principios\\_der echo\\_internacional\\_carta\\_OEA\\_mauricio\\_herdocia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_principios_der echo_internacional_carta_OEA_mauricio_herdocia.pdf), revisado el 17 de julio de 2018.



La Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene como una de sus partes más relevantes la referente al derecho a la educación nacional, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas para establecer y controlar sus sistemas e instituciones educativas con la finalidad de ofrecer ésta en sus lenguas maternas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje (artículos 15 al 18). Para lograr este fin se propone a los Estados el adoptar los medios necesarios para dotar de los recursos necesarios a las comunidades indígenas. Se incorpora también el reconocimiento a la necesidad de establecer una educación pública que incluya las culturas, tradiciones, históricas, y aspiraciones de los indígenas, a fin de eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los indígenas y todos los sectores de la sociedad.<sup>282</sup>

En el tema de la lengua de los pueblos indígenas, la Declaración prevé en su artículo 13 el derecho de los pueblos a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. Así mismo, establece la obligación de los Estados para adoptar las medidas necesarias la protección de ese derecho y también para asegurar la capacidad de los pueblos indígenas para entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

En relación con la educación, esta deberá ser impartida en la lengua y cultura propia, con énfasis especial en la educación de los niños, promoviendo también el

---

<sup>282</sup> Ordóñez, op. cit., p. 51

acceso a la educación en todos los niveles y formas,<sup>283</sup> en el caso del Estado mexicano, dónde se garantiza la educación básica (actualmente hasta el nivel bachillerato) es necesario también el implementar programas que promuevan la inclusión de los integrantes de pueblos indígenas en la educación superior, así como promover la creación de instituciones de estudios superiores de carácter indígena, obligación atendida mediante la creación de las universidades interculturales.<sup>284</sup> Prevé de forma adicional las obligaciones de difundir y conservar en la educación y en la información pública su dignidad, cultura, tradiciones, historias y aspiraciones.<sup>285</sup>

Como una auténtica innovación de la Declaración, se incluye en su artículo 17 de la parte el derecho de los indígenas para establecer sus propios medios de información en sus lenguas, y la obligación de los estados para que al menos los medios de información estatales reflejen la diversidad cultural indígena de sus poblaciones. Este derecho se enfoca de forma más precisa hacia el tema de los

---

<sup>283</sup> Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>284</sup> Como en ejemplo, en México se avanzó desde la reforma al artículo 2º constitucional en materia indígena en la creación de Universidades Interculturales, con la finalidad de crear instituciones y programas pertinentes de educación superior que garanticen la formación de profesionistas que contribuyan al reconocimiento y ejercicio del pluralismo normativo, en la realidad pluricultural de nuestro país. Román González, Eduardo y Martínez González, Cecilia, “La Enseñanza del Derecho desde una Perspectiva Intercultural: El Proyecto de Licenciatura en Derecho con Enfoque Intercultural”, en Cáceres Nieto, Enrique, *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, Tomo 2, México, IJ/UNAM, 2016, pp. 181-201.

<sup>285</sup> Artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

medios de comunicación en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Finalmente, la Declaración incluye una disposición especial sobre el derecho a no ser sujetos a una asimilación forzada, sujetando a los Estados a la obligación de los Estados para prevenirla. Así, los Estados se comprometen a prevenir, entre otras cosas, todo acto realizado con el objeto o consecuencia de privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica, así como todo acto con el objeto o consecuencia de desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos, y toda forma de asimilación o integración forzada.<sup>286</sup> Dentro de esta protección contra la asimilación forzada, la protección de las lenguas indígenas y su uso por los integrantes de las comunidades en todos los aspectos sociales es un elemento esencial para la preservación de su identidad cultural.

- ii. Principales Diferencias entre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT.

Como ya se planteó anteriormente, existe una diferencia de casi veinte años entre el Convenio 169 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo cual resulta en una serie de diferencias entre los conceptos y los derechos contenidos entre ambos instrumentos. Es importante señalar que el Convenio 169 sigue teniendo un mayor peso en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, debido principalmente a que la Declaración no tiene un carácter vinculatorio, y su aplicación depende de los tribunales internacionales, sin contar con ningún mecanismo de exigencia de su contenido ante algún órgano de la ONU.

---

<sup>286</sup> OIT, *Comprender el convenio 169 de la OIT...* op. cit, p. 10.

Dicho esto, a continuación, se presentan las principales diferencias de contenido entre ambos instrumentos.

a. Definiciones de Indígena y Pueblos Indígenas.

En el Convenio 169 se consideran dos elementos para determinar la identidad indígena. En primer lugar, se hace hincapié en que los pueblos indígenas y tribales son quienes descienden de poblaciones habitantes de los territorios de países independientes en la época previa a su conquista y colonización, por tanto, previa a la formación de los estados-nación en los cuales se encuentran actualmente.

Esta idea no es retomada en la Declaración, conservando únicamente la idea del Convenio 169 referente a la auto adscripción como un elemento fundamental para determinar la identidad indígena. Sobre este concepto, la Declaración lo presenta de forma más explícita este concepto, pues resulta esencial para prevenir la discriminación hacia los indígenas el que tanto la identificación, así como la auto adscripción no pueden ser la causa para excluir o impedir la adopción de la nacionalidad del estado al cual se circunscriben los pueblos indígenas.

Convenio 169	Declaración
Auto identificación: El Convenio se aplica a “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. (Artículo 1.a) “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican	Auto identificación: “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.” (Artículo 9) “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los estados en que viven.” (Artículo 33.1)

las disposiciones del presente Convenio”. (Artículo 1)	
---	--

Sin embargo, esta tipología vigente durante muchos años de ‘comunidades indígenas campesinas’ versus ‘grupos indígenas tribales’, necesita ser ampliada para incluir a la creciente población indígena en las ciudades y reconocer la articulación cada vez más grande de las economías y sociedades indígenas con la economía de mercado y la sociedad dominante.<sup>287</sup>

b. Respeto a la Identidad.

En cuanto al respeto a la identidad indígena derivada del concepto antes estudiado, el convenio 169 incluyó una definición sumamente breve, referente principalmente a la obligación de los estados para respetar dicha identidad al momento de implementar medidas y políticas encaminadas a mejorar las condiciones de los pueblos indígenas. Aunque breve, esta disposición tiene una gran relevancia por contrastar con las disposiciones del Convenio 107, al expresar claramente la obligación de los estados de abandonar las políticas asimilacionistas<sup>288</sup> hacia estos

---

<sup>287</sup> Deruyttere, op. cit., p. 6

<sup>288</sup> El *asimilacionismo* representa un enfoque particular dentro las políticas públicas de un Estado, las cuales están orientadas a rechazar toda expresión cultural distinta a aquella hegemónica, rechazando los valores, costumbre, tradiciones y lengua que les son distintas. Estas diferencias son planteadas como un *déficit*, es decir, una desventaja que debe ser solucionada mediante la implementación de medidas para eliminar esas identidades diferenciadas y facilitar su integración a la mayoría hegemónica, a través de la adopción de su cultural, costumbres valores y lengua. Jiménez-Delgado, Mariana, “Discursos interculturales y prácticas asimilacionistas: algunas contradicciones en el sistema educativo español”, *Convergencia*, México, vol. 23, núm. 71, mayo-agosto de 2016, pp. 41-62.

pueblos, si bien lo hace únicamente de forma tácita, prestándose a interpretaciones indebidas.

Mientras tanto, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece de forma directa la prohibición para la asimilación forzosa de estos pueblos a la cultura dominante del estado, estableciendo la obligación de estos para no sólo prevenir, sino también resarcir todas las acciones encaminadas a menoscabar, reducir o eliminar las diferencias culturales; privarlos o desplazarlos de sus territorios ancestrales; los desplazamientos forzosos; así como cualquier medida encaminada a la asimilación forzada de estas comunidades.

Convenio 169	Declaración
Respeto a la identidad en general. El Convenio establece que los estados, al adoptar medidas los estados para promover la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas deben hacerlo “respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones” (Artículo 2.b)	Prohibición de la asimilación forzosa “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.” Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica; b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos; c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos; d) Toda forma de asimilación o integración forzada; e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos” (Artículo 8)  Derecho a pertenecer a una comunidad: “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho

	<p>no puede resultar discriminación de ningún tipo.” (Artículo 9)</p> <p>Derecho a conservar sus propias instituciones: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. (Artículo 5)</p>
--	--

c. Derecho a la Consulta.

Una de las novedades más importantes del Convenio 169 fue la inclusión de la obligación de los Estados de realizar proceso de consulta para los pueblos indígenas en todos los casos donde se tomarán medidas legislativas o administrativas cuyos efectos les afectasen directamente. Esta es uno de los contenidos más importantes del Convenio 169, si bien, una de las mayores críticas a este precepto su redacción, en tanto permite su la interpretación de su objetivo como el llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, resultando de forma general en el sentido de que basta realizar la consulta, aún sí los pueblos no están de acuerdo con el resultado. Esta redacción, como podemos ver, se realizó de forma sumamente cuidadosa para evitar dotar a los pueblos indígenas de un derecho al veto, dejándolos en la práctica indefensos ante las medidas de los Estados.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Como ya se mencionó anteriormente, este es el caso de las quejas presentadas ante la OIT por el proceso de reforma al artículo 2° constitucional del 2001. Vid. infra, ii. Quejas Presentadas desde México ante la OIT Relacionadas con el Incumplimiento del Convenio 169, p. 168.

En la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el derecho a la consulta se registra de forma aún más breve, incorporándose el principio de *buena fe* a las consultas, y estableciendo de forma aún más problemática el que las consultas tienen como finalidad *obtener* el consentimiento, descartando de forma directa cualquier resultado que implique la obligación de los Estados de cambiar las medidas presentadas a consideración.

Convenio 169	Declaración
Consulta previa a los pueblos indígenas: "Deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (Artículo 6.1.a) "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas"(Artículo 6.2)	Consulta previa a los pueblos indígenas: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado." (Artículo 19)

d. La Autonomía y el Autogobierno Indígena como Libre Determinación.

Tanto el Convenio 169 como la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen de forma muy pobre los principios de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas, limitándose al reconocimiento del derecho de estos a decidir sobre sus prioridades de desarrollo, entendiéndose este como desarrollo económico, y con la limitación de la falta de carácter vinculante de no obtener su consentimiento en las consultas que se les realicen, como se señaló en la sección anterior.

Convenio 169	Declaración
Derecho a decidir propias prioridades: "Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades	Derecho a decidir propias prioridades: Derechos Reforzar sus propias instituciones (4°)



en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural". (Artículo 7.1)	Derecho a definir su propio desarrollo (20.1) Libre determinación y desarrollo (23)
---	--

e. Lenguas Indígenas.

El Convenio 169 de la OIT estableció la obligación de los Estados para preservar las lenguas de los pueblos indígenas y tribales y promover su desarrollo y práctica. Si bien dicha disposición no implicó el dar el reconocimiento a dichas lenguas de oficiales o nacionales,<sup>290</sup> si fue un gran avance respecto del Convenio 107 el cual explícitamente apelaba a la enseñanza de la lengua dominante del Estado como medio de asimilación de los pueblos indígenas. Mientras tanto, la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas si incluye un catálogo de supuestos sobre la protección de las lenguas indígenas, reconociendo su carácter cultural y su importancia en la supervivencia de la identidad de los pueblos indígenas, estableciendo una obligación de los Estados para tomar todas las medidas necesarias para garantizar a los indígenas el acceso a la justicia y a la administración pública en sus lenguas.

Como podemos observar, a pesar de los avances entre ambos instrumentos, no se ha incluido aún el problema de los espacios de difusión de las lenguas como elemento esencial para su supervivencia, no incluyéndose, por ejemplo, la problemática relacionada con el acceso a los medios de comunicación masiva como espacios necesarios para la expresión en dichas lenguas.

Convenio 169	Declaración
--------------	-------------

<sup>290</sup> Vid. Supra. Capítulo Tres, inciso B. Lengua Oficial en México y su Perspectiva desde el Siglo XIX al Siglo XXI, pp. 260.

<p>Lenguas indígenas y su preservación: Preservación de idiomas indígenas "Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas. (Artículo 16.1)</p>	<p>Lenguas indígenas y su preservación: Derecho a utilizar, revitalizar, fomentar y transmitir el propio idioma. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. (Artículo 13)</p>
--	--

f. Patrimonio Cultural Indígena.

Como se presentó al inicio de esta investigación, el patrimonio cultural es un elemento fundamental para la integración de la identidad de los pueblos indígenas, ya sea en cuanto a sus lenguas, tradiciones, territorios ancestrales o bienes, siendo su protección es necesaria para preservar la dignidad humana de los pueblos indígenas. Bajo este orden de ideas, desde el Convenio 169 se incluyó la obligación de los Estados para adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medioambiente de los pueblos indígenas. Esta obligación se ve ampliada en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas desde una perspectiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, fomentando la idea de la participación de los pueblos indígenas en la vida Estatal. En este orden de ideas, se puede observar aún una subordinación del patrimonio cultural indígena al de la sociedad dominante de los estados donde están integrados.

Convenio 169	Declaración
Protección al patrimonio cultural indígena: El Estado debe adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados” (Artículo 4.1)	Protección al patrimonio cultural indígena: Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. (Artículo 5)
No asimilación de su cultura: Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.” (Artículo 8.1)	Práctica y revitalización de costumbres culturales: Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas. (Artículo 11.1)

g. Acceso a los Medios de Comunicación.

Los medios de comunicación masiva, como se mencionó en el apartado sobre el derecho a la lengua en ambos instrumentos, son un espacio relevante para la difusión de las lenguas indígenas y por tanto de su supervivencia. El Convenio 169 de la OIT tiene como principal limitación la falta de disposiciones referentes al acceso de los pueblos indígenas a medios de comunicación, pues la disposición referente sólo se establece que, cuando sea necesario dar a conocer medidas legislativas o administrativas relativas al convenio, se debería recurrir a su difusión a través de los medios de comunicación masiva, sin vinculación directa con su uso por los pueblos indígenas.

La Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas supera el contenido del Convenio 169, al reconocer el Derecho de los Pueblos Indígenas a ser propietarios de sus propios medios de comunicación. Sin embargo, la redacción de dicha disposición parece supeditar este derecho a la obligación de los medios

de comunicación masiva públicos y privados reflejen la diversidad cultural de los Estados.

Convenio 169	Declaración
<p>Medios de comunicación para y por indígenas: “Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.” (Artículo 30.1)</p>	<p>Medios de comunicación para y por indígenas: “Los medios de información deben reflejar diversidad cultural “Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.” (Artículo 13.2)</p> <p>“Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.” (Artículo 16.1)</p>

### III. Los Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe constituyen, sobre la base de los censos de 2010, se estima que la población indígena en la región asciende a 45 millones de personas, con una importante heterogeneidad entre países; en un extremo están México y el Perú, con casi 17 millones y 7 millones de población indígena, respectivamente, hasta Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000 personas indígenas, y el Uruguay, con casi 80.000.<sup>291</sup>

<sup>291</sup> CEPAL/ONU, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile, CEPAL, 2014,

Como resultado de las acciones llevadas a cabo en los últimos años con la finalidad de mejorar la elaboración de los censos en la región, y en especial, en la inclusión del criterio de auto adscripción indígena, se observa un aumento significativo de la población indígena en la región. Esta población implica una recuperación demográfica respecto del censo anterior (2000) en un 49,3% en diez años, con una tasa de crecimiento medio anual del 4,1%.<sup>292</sup> Se trata de una “recuperación demográfica” de magnitudes considerables, sobre todo si se tiene en cuenta que en el mismo período América Latina incrementó su población un 13,1%, a un ritmo medio anual del 1,3%.<sup>293</sup>

Actualmente, es posible contabilizar 826 pueblos indígenas en los países de la región, también con un panorama altamente heterogéneo; en un extremo se ubica Brasil, con 305 pueblos indígenas, y en el otro extremo Uruguay, con apenas dos pueblos. Los censos de esta década contribuyeron a mejorar en parte esta información, considerando las denominaciones de los propios pueblos indígenas. Cabe señalar que la determinación de las listas en varios países fue el resultado del trabajo conjunto entre los institutos de estadística, los organismos del estado a cargo de los asuntos de pueblos indígenas y las organizaciones de estos pueblos, a lo que se sumó la colaboración de centros académicos.<sup>294</sup>

El cambio de perspectiva respecto de los pueblos indígenas y de las sus integrantes, obedece a una reconfiguración del Estado en todas aquellas regiones con población identificada con estas características. Derivado de los diversos

---

p. 339. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf), revisado el 17 de julio de 2017.

<sup>292</sup> Ídem.

<sup>293</sup> Ídem.

<sup>294</sup> Ídem.

procesos de movilización de finales del siglo XX, en particular los acontecidos en América Latina, los Estados se enfrentaron a la necesidad de realizar ajustes de tipo estructural y a generar proceso de democratización de sus gobiernos, los cuales trascendieron los simples reconocimientos de la de la multiétnicidad y el pluriculturalismo.

Algunas de las transformaciones enfrentadas por los Estados atendieron también a procesos de la transnacionalización de los mecanismos de reconocimiento de derechos y la impartición de justicia, en el caso americano, a la toma de relevancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Corte respectiva. Estos procesos se vieron también influenciados por el agotamiento global del modelo de Estado intervencionista por el modelo de mercado del neoliberalismo, por el cual muchas de las funciones asociadas al poder gubernamental se vieron reformadas por procesos de centralización y privatización, alterando la relación entre gobierno y gobernados. De estos procesos es posible observar que la transformación en el modelo típico de estado-nación conformado desde el siglo XIX hacia los modelos de pluriculturalismo y etnicidad responde a multiplicidad de factores, razón por la cual las experiencias en los diversos países de la región son distintas, en tanto las concepciones de identidad, pertenencia y ciudadanía toman una expresión particular por cada nación, sin haberse uniformado del todo por los mecanismos internacionales.<sup>295</sup>

Estos procesos de transformación han influido en la politización de la identidad indígena. Por un lado, los esfuerzos por modernizar los regímenes de tenencia de la tierra, la reducción del gasto social y la eliminación de apoyos a los precios y de subsidios para el sector agrario, acabaron con los mecanismos

---

<sup>295</sup> Willem Assies, Gemma Van der Haar y André J. Hoekema, “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina”, *Papales de Población*, México, núm. 31, 2002, pp. 95-115.

mediante los cuales obtenían una cierta forma de protección. Por otra parte, la liberalización política hizo posible una más amplia movilización. A la vez, el entorno internacional incrementó el atractivo político de lo indígena. Los pueblos indígenas se han convertido en una importante categoría de clientes para los fondos multilaterales y transnacionales destinados a la demarcación de tierras y otros proyectos. Esto ha sido motivado principalmente por la pobreza de los pueblos indígenas y su vulnerabilidad en el proceso de desarrollo, así como por las inquietudes ecológicas a las cuales están sometidos en virtud de desarrollo económico sustentado en el extractivismo bajo el cual se ponen en riesgo sus territorios.<sup>296</sup>

Si bien el desarrollo de nuevas formas de participación indígena en el interior del estado y sus instituciones es un aspecto importante del nuevo pluralismo, el respeto para con la autonomía de las instituciones indígenas constituye el otro componente crítico. Conjugar estos dos rasgos es lo que representa el desafío más serio, pues implica una extensa reforma de las actuales estructuras del Estado y una revisión de los conceptos en los cuales se sustenta. Esto requiere pensar el pluralismo en su sentido de *autodeterminación interna* y del reconocimiento y acomodo de los derechos colectivos a través de los cuales se puede ejercer.

La introducción de la noción de “autodeterminación interna” puede verse como un intento por desplazar el debate hacia la cuestión algo menos controvertida de los derechos colectivos. Sin embargo, esto no resuelve el problema de fondo, pues no define la distinción entre lo “interno” y lo “externo”, y dice poco acerca del alcance actual de la “autodeterminación interna”. Lo que está en juego son las demandas territoriales y no solamente en el sentido de los recursos o incluso en cuanto hábitat, sino de manera más comprensiva, como el espacio donde rigen y pueden desarrollarse las estructuras políticas, sociales, económicas y legales

---

<sup>296</sup> Ibid., p. 100.

indígenas. Esto significa también que los derechos indígenas no pueden reducirse a una identidad propia y derechos culturales. Tanto la lengua, el atuendo, las piezas de museo, los arreglos políticos, legales, económicos y sociales constituyen partes integrales de los patrimonios indígenas y son esenciales para su supervivencia y desarrollo futuro.<sup>297</sup>



Infografía tomada de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con datos del 2010. Publicado el 24 de septiembre de 2014 en <https://www.cepal.org/es/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>, revisado el 17 de mayo de 2018.

<sup>297</sup> Ídem.



De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), en el año 2010 habitaban en las regiones urbana de Latinoamérica cerca de 45 millones de personas de origen indígena, representando el 8,3 % de la población.<sup>298</sup> Este grupo enfrenta diversos problemas socioeconómicos por los cuales se sitúan en una posición de vulnerabilidad respecto del resto de la población del continente. Problemas como desplazamientos forzados, acceso limitado a los bienes y servicios del Estado; son fuente de una constante migración de los grupos indígenas tradicionalmente rurales hacia la ciudad. Otros factores también influyen en el incremento de la población indígena urbana, como la expansión urbana que puede implicar la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes, y el crecimiento vegetativo de la población indígena residente en áreas urbanas; en otros casos, las ciudades se fundaron directamente sobre territorios indígenas.<sup>299</sup>

**América Latina (10 países): población indígena en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2010**  
(En números y porcentajes)

Pais y año censal	Total urbano y rural	Total urbano	Total rural	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Brasil, 2010	821 501	321 748	499 753	39,2	60,8
Colombia, 2005	1 392 623	298 275	1 094 348	21,4	78,6
Costa Rica, 2011	104 143	42 517	61 626	40,8	59,2
Ecuador, 2010	1 018 176	218 571	799 605	21,5	78,5
México, 2010	16 933 283	9 093 447	7 839 836	53,7	46,3
Nicaragua, 2005	311 704	123 852	187 852	39,7	60,3
Panamá, 2010	417 559	99 655	317 904	23,9	76,1
Perú, 2007	6 489 109	3 621 440	2 867 669	55,8	44,2
Uruguay, 2011	76 452	73 723	2 729	96,4	3,6
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	724 592	458 219	266 373	63,2	36,8
<b>Total</b>	<b>28 289 142</b>	<b>14 351 447</b>	<b>13 937 695</b>	<b>50,7</b>	<b>49,3</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro de población indígena urbana y rural tomado del documento Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. CEPAL. En

<sup>298</sup>Ibid. 65.

<sup>299</sup> Ídem.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf),  
revisado el 17 de julio de 2018.

Las desigualdades territoriales reflejan las limitaciones sufridas por la población indígena para el ejercicio de sus derechos, y en el caso de los pueblos indígenas adquieren mayor intensidad y un significado particular. En el análisis territorial de los pueblos indígenas, así como en las políticas públicas, es necesario adoptar un concepto de territorio y una práctica de la territorialidad más allá de la dimensión física, donde se incluyan las dimensiones social, cultural y simbólica. Estas son fundamentales en la definición de identidad de los pueblos indígenas y en el ejercicio de sus derechos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus territorios y recursos. Los pueblos indígenas no son ajenos al proceso de urbanización acelerada ocurrido en América Latina. La presencia urbana de los pueblos indígenas es significativa: según los censos de la ronda de 2010, el porcentaje urbano en la población indígena estaría alrededor del 50% (véase el cuadro III.1). Sin embargo, existen diferencias notorias en los países: una alta proporción de población indígena es urbana en México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), con más de la mitad de las personas de este origen viviendo en ciudades; medianamente urbana en el Brasil, Costa Rica y Nicaragua (entre el 40% y el 50%), mientras que continúa siendo eminentemente rural en Colombia, Ecuador y Panamá, aunque incluso en estos últimos casos la presencia urbana indígena es significativa (de 200.000 a 300.000 personas).<sup>300</sup>

Además de los desequilibrios territoriales en el acceso a los bienes y servicios del estado que estimulan la migración del campo hacia las ciudades, en el caso de los pueblos indígenas, la decisión del traslado está relacionada a factores más drásticos de expulsión, vinculados con las brechas de aplicación de los derechos territoriales ya señaladas. Otros factores también influyen en el

---

<sup>300</sup> Ibid., p. 66.

incremento de la población indígena urbana, como la expansión urbana que puede implicar la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes, y el crecimiento vegetativo de la población indígena residente en áreas urbanas; en otros casos, las ciudades se fundaron directamente sobre territorios indígenas.<sup>301</sup>

#### A. La Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En la comunidad de Estados del continente americano, la protección a los derechos de los pueblos indígenas estuvo sustentada principalmente en la interpretación de los Convenios y Declaraciones en materia de derechos humanos ratificados en la región, subsanado la falta de un instrumento especializado en la materia falta con instrumentos de carácter global, en especial el Convenio 169 de la OIT así como la interpretación de convenios internacionales principalmente el Convenio 169 de la OIT, fuente principal de la protección de los derechos de estos pueblos en el continente.

Fue hasta precisamente en la década de los ochenta cuando la Comisión Interamericana comenzó a pronunciarse de forma sistemática sobre los derechos de los pueblos indígenas en sus informes especiales y a través del sistema casos, en informes de admisibilidad, informes de fondo, informes de solución amistosa, el mecanismo de medidas cautelares, como también a través de demandas y solicitudes de medidas provisionales interpuestas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte Interamericana). En el 1990 se creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y

---

<sup>301</sup> Ídem.

de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.

En 1997 cuando se aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde la Comisión Interamericana señaló la apremiante necesidad de dotar de una protección especial a estos pueblos, en virtud las severas discriminaciones que habían sufrido desde el inicio del periodo colonial en la región, instando a los Estados En dicha resolución la Comisión llamó a los Estados miembros a *“implementar las recomendaciones hechas por las Conferencias Interamericanas e Indianista y en especial las provisiones del Artículo 39 de la Carta Interamericana de Garantías Sociales*<sup>302</sup>.

En el 2016 el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas pasó a ser una declaración plena.

i. El Convenio 169 de la OIT en el Sistema Interamericano.

La mayoría de los estados ratificantes del Convenio 169 están ubicados en América Latina. Estos Estados forman parte de la organización de Estados Americanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante el SIDH), habiendo ratificado los instrumentos de derechos humanos elaborados por esta organización, fundamentalmente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (en adelante la Declaración Americana) y el Convenio Americano sobre Derechos Humanos de 1969 (en adelante el Convenio Americano). La Comisión Interamericana está habilitada para recibir demandas de individuos o grupos de individuos relativas a presuntas violaciones de sus derechos

---

<sup>302</sup>Comisión interamericana de Derechos Humanos, La situación de los derechos humanos de los indígenas en las américas, Capítulo I, 2000. En <http://www.cidh.org/Indigenas/indice.htm>, revisado el 17 de julio de 2018.

establecidos en la Declaración y el Convenio. También se puede presentar casos en el Tribunal Interamericano, con la autoridad de dictar sentencias vinculantes<sup>303</sup>. De esta forma, es posible plantear demandas sobre violaciones a los derechos de los pueblos indígenas sustentadas tanto en las Declaraciones Americanas como en el Convenio 169, actuando de forma complementaria.

La Corte Interamericana ha considerado conveniente utilizar otros tratados internacionales distintas a las Declaraciones Americanas en el momento de llevar a cabo sus interpretaciones en virtud de la evolución experimentada en el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, la interpretación de las normas contenidas en las Declaraciones Americanas también debe contar con los aportes que brinda la jurisprudencia interna de los Estados miembros del SIDH, especialmente en casos sobre los derechos de los grupos étnico cultural, desarrollada en el ámbito del derecho internacional, pero con un desarrollo más amplio en la legislación y jurisprudencia internas.<sup>304</sup>

Una característica importante de los procedimientos de la Corte Interamericana es su capacidad de referir a instrumentos internacionales distintos a los adoptados por el sistema interamericano para sustentar sus decisiones y determinar las obligaciones de los Estados. Esto se aplica tanto a la Declaración como al Convenio Americano. En el caso del Convenio se establece:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de

---

<sup>303</sup> MacKay, op. cit., p. 87.

<sup>304</sup> Ruiz Chiriboga Oswaldo, "El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: Una mirada desde el Sistema Interamericano", *Sur: Revista de Derechos Humanos*, Brasil, Año 3, núm. 5, 2006, p. 50.

cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.<sup>305</sup>

Este artículo ha sido interpretado por la Corte Interamericana en el sentido que, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en esta.<sup>306</sup>

La Corte Interamericana considera al Convenio 169 como “el instrumento internacional de derechos humanos específico más relevante para los derechos de los indígenas”<sup>307</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado al analizar el contenido y alcance del derecho de propiedad colectiva de comunidades indígenas, al Convenio 169 de la OIT como fuente normativa de sus decisiones, a la luz de las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana de acuerdo con la evolución del sistema interamericano, en virtud del

---

<sup>305</sup> Artículo 29(b) del Convenio 169 de la OIT.

<sup>306</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria a una asociación prescrita por ley para la práctica del periodismo (artículos 13 y 29 de la Convención americana sobre Derechos Humanos), 13 de noviembre de 1985, Ser. A No. 5 párr. 52.

<sup>307</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humano en Paraguay*. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párr. 12.

desarrollo experimentado en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional.<sup>308</sup>

Hay dos diferencias importantes entre los procedimientos de reclamaciones y quejas de la OIT y el procedimiento ante la Corte Interamericana. Primero, ante esta los recursos internos deben ser agotados antes de presentar una demanda. Esto no se requiere y es uno de los principales beneficios del procedimiento ante la OIT. Segundo, con la excepción del procedimiento de arreglo amistoso, el proceso de la Corte Interamericana es más contencioso que el proceso ante la OIT, tanto en términos del proceso real como los medios por los cuales las recomendaciones de los dos organismos son seguidas y puestas en efecto. Una de las ventajas del proceso ante la OIT es su diseño específico para trabajar en cooperación con los Estados para remediar violaciones de los Convenios de la OIT<sup>309</sup>. Esto es citado frecuentemente como una de las principales razones de su éxito. Finalmente, usar el procedimiento de la Corte Interamericana en vez de los procesos disponibles ante la OIT resultará, muy probablemente, en una decisión y recomendaciones más fuertes. Esto se debe en gran parte a la naturaleza procesal del Convenio 169 en comparación con la naturaleza substantiva de la Declaración Americana y el Convenio. El primero requiere mayormente que el estado siga los requisitos procesales establecidos en el Convenio 169, en tanto los últimos requieren exigen al estado cumplir con la sustancia de los derechos establecidos allí y requieren un resultado, reconocimiento y respeto por la sustancia de los derechos.<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 117.

<sup>309</sup> MacKay Fergus, op. cit., p.56.

<sup>310</sup> Ídem.

Esto es importante porque la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana han elaborado jurisprudencia cuyo contenido va más allá de las garantías contenidas en el Convenio 169. Por lo tanto, puede ser más ventajoso para los pueblos indígenas de un Estado miembro de la OEA procurar la implementación de sus derechos ante la Corte Interamericana en vez de ante la OIT. Al hacer esto, también puede invocarse el Convenio 169 para demostrar obligaciones estatales. Los poderes investigativos de la Corte Interamericana son mucho mayores de los Comités especiales de la OIT<sup>311</sup>, permitiéndole una mayor atención a la situación concreta y los mismos pueblos indígenas pueden presentar demandas a la Corte Interamericana, en vez de recurrir a una organización de trabajadores. La Corte Interamericana también puede procurar un arreglo negociado de la disputa a través de su procedimiento de arreglo amistoso además de presentar un caso al Tribunal, quien también considerará el Convenio 169 y puede dictar sentencias vinculantes.<sup>312</sup>

#### B. El Marco Interamericano de Protección de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Como se señaló anteriormente, la posibilidad de recibir peticiones o denuncias por la violación de derechos humanos de personas o grupos de personas del SIDH es una de sus características más relevantes en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en América. En la región, múltiples comunidades indígenas han logrado la protección de los órganos del sistema y el reconocimiento de las violaciones producidas en su contra. No obstante, una de las limitantes más importantes para SIDH fue, hasta la ratificación de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el no poseer un instrumento vinculante específico donde se consagren los derechos diferenciados de los grupos étnico-

---

<sup>311</sup> Ídem.

<sup>312</sup> Ídem.



culturales de la región. Este instrumento fue aprobado en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General de los Estados Americanos, celebrada el 14 de junio de 2016. Los derechos reconocidos más relevantes se refieren a la tierra y los recursos naturales, el idioma, el origen étnico, el patrimonio cultural, la autonomía y la participación indígena.<sup>313</sup>

Los reclamos por violaciones a los derechos humanos ante el Sistema Interamericano provienen tanto de pueblos originarios, como de pueblos quienes, aun no siendo originarios del continente americano, conservan todavía gran parte de su cultura y tienen formas de organización propia, obligando a la Corte a definir si la aplicación de la Convención debe o no ser la misma para cada uno de estos pueblos.<sup>314</sup> Este es el caso *Pueblo Saramaka Vs. Suriman*, donde los miembros del pueblo Saramaka no son originarios de la región en la donde habitan, fueron llevados ahí durante la época de la colonización al territorio conocido actualmente como Surinam como esclavos provenientes del África. Sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país donde establecieron comunidades autónomas. Los Saramaka están organizados en doce clanes de linaje materno (llamados *lös* o *lôs*)<sup>315</sup> y se estimaba que el número de la población, al momento de la sentencia de la Corte, iba de 25.000 a 34.000 personas.

En virtud de este análisis, la reconoció a los miembros del pueblo Saramaka conformaban su carácter de comunidad tribal cuyas características sociales, culturales y económicas eran diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, particularmente gracias a la relación especial existente con sus territorios ancestrales, y porque se regulaban, al menos en forma parcial, a través de sus

---

<sup>313</sup> Deruyttere, op. cit, p. 6.

<sup>314</sup> Ruiz Chiriboga Oswaldo y Donoso Gina, op. cit., p. 13.

<sup>315</sup> Price, Richards, *Rainforest Warriors: Human Rights on Trial*, Estados Unidos de América, University of Pennsylvania Press, 2012, p. 121.

propias normas, costumbres y tradiciones. La Corte concluyó entonces que su jurisprudencia sobre pueblos indígenas era también aplicable a pueblos tribales, pues estos comparten “características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, las cuales requieren medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos, a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo”.<sup>316</sup>

ii. El Derecho a la Lengua y la Identidad en la Convención Americana de los Derechos del Hombre.

El derecho a usar la propia lengua es desarrollado en tanto una restricción sobre su ejercicio afecta la dignidad personal de un individuo como miembro del pueblo al que pertenece. Sobre el particular, la Corte Interamericana reconoció a la lengua como “uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”<sup>317</sup>.

El derecho a la identidad cultural está definido como “ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos”<sup>318</sup> de los pueblos indígenas. En ese sentido, de acuerdo con la Corte IDH, constituye un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, el cual debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Así, una falta de consulta a los miembros de

---

<sup>316</sup> Ruíz y Donozo, op. cit., p. 13.

<sup>317</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Álvarez Vs. Honduras, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 1 de febrero de 2006, párs. 164, 166-169, 170-174.

<sup>318</sup> Reconocido en los artículos 1.1, 21 y 29 inciso b de la Carta Americana de los Derechos del Hombre.

un pueblo implica una afectación a dicho derecho en tanto supone una intervención y destrucción del patrimonio cultural y, por ende, una falta grave al respeto debido a la identidad social y cultural, costumbres, tradiciones, cosmovisión y modo de vivir.<sup>319</sup>

La pérdida de prácticas tradicionales, como los ritos de iniciación femenina o masculina y las lenguas de la comunidad indígena, y los perjuicios derivados de la falta de territorio, afectan en forma particular el desarrollo e identidad cultural de los niños y niñas de una comunidad indígena al no poder siquiera desarrollar esa especial relación con su territorio tradicional y esa particular forma de vida propia de su cultura si no se implementan las medidas necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos.<sup>320</sup>

El concepto de desarrollo en respeto de su cultura e identidad reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de evaluar el bienestar de sus comunidades y el uso apropiado de sus tierras, territorios y recursos de una manera diferente de las comunidades no indígenas. El conocimiento tradicional y el lenguaje son elementos clave en el desarrollo en respeto a su cultura e identidad y a los intereses de los pueblos indígenas. Los conocimientos y la experiencia deben estar en el centro de metodologías cuando se construye el conocimiento sobre los pueblos indígenas.<sup>321</sup>

iii. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

---

<sup>319</sup> Corte IDH, *Yakye Axa*, pár. 147; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sarayaku*, párs. 213, 217, 220.

<sup>320</sup> Corte IDH, *Caso Xámkok Kásek vs. Paraguay*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 24 de agosto de 2006, par. 263. P. 67.

<sup>321</sup> Ídem.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la DADDH) fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá en 1948. En dicha conferencia también se dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después. El valor jurídico de la Declaración ha sido muy discutido, en tanto no forma parte de la Carta de la OEA y tampoco es un tratado.

Los derechos donde se refiere específicamente a la cultura están consagrados en el Artículo XIII de la DADDH y en el Artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocida como el Protocolo de San Salvador. Estos dos instrumentos presentan algunas dificultades en el litigio internacional de los derechos culturales. En primer lugar, la Corte Interamericana no está facultada para aplicar directamente la DADDH dentro de su competencia contenciosa. En segundo lugar, el Protocolo de San Salvador no otorga competencia a la Comisión Interamericana ni a la Corte Interamericana para conocer casos contenciosos por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales que consagra, salvo el derecho a la educación y el derecho a la libertad sindical.<sup>322</sup>

#### iv. El Protocolo de San Salvador.

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos y sociales es reconocido como el Protocolo de San Salvador en virtud de haberse firmado en la capital del Salvador durante la XVIII Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 17 de

---

<sup>322</sup> Ruíz y Donoso, op. cit., p. 49.

noviembre de 1988. El número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor no se alcanzó hasta el 16 de noviembre de 1996, 18 años después. México ratificó el protocolo ese mismo año con la reserva al artículo 8° del mismo, referente a los derechos sindicales. Como ya se mencionó anteriormente, este Protocolo, al igual que la DADH, no puede ser aplicado directamente por la Corte Interamericana, por lo que su valor contencioso está limitado a su reconocimiento como costumbre dentro del derecho internacional.

Sobre los derechos de los pueblos indígenas, este Protocolo no contiene una provisión específica, a pesar de que los primeros trece países en suscribir el tratado (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay), cuentan con una alta población indígena. Sin embargo, los derechos de los pueblos indígenas se deducen de la interpretación del artículo 3° del Protocolo, relativo a la obligación de los Estados a la no discriminación y a garantizar el ejercicio de los derechos contenidos en el mismo.

En el mismo sentido, el artículo 4° del Protocolo establece la prohibición para los Estados de establecer restricciones de cualquier índole en sus legislaciones internas respecto de los derechos reconocidos, aún si éstas los reconocen en un grado menor al del Protocolo. Las limitaciones en el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en el Protocolo sólo estarán permitidas cuando dicha limitación tenga como finalidad el preservar el bienestar general de la sociedad y no contradiga el propósito de los mismos.<sup>323</sup>

Finalmente, el Protocolo reconoce el derecho a los beneficios de la cultura como el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, el reconocimiento a los beneficios derivados de los derechos de autor y la propiedad

---

<sup>323</sup> Artículo 5° del Protocolo.

industrial, así como el beneficiarse de los avances alcanzados en ciencia y cultura. Asimismo, establece las obligaciones de los Estados para asegurar la conservación, difusión y desarrollo de la ciencia y la cultura, el respeto irrestricto al desarrollo de estas actividades, así como el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo de la ciencia, el arte y la cultura.<sup>324</sup>

v. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas se aprobó en el marco del 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 15 de junio de 2016, después de 17 años de negociaciones. Con la aprobación de este instrumento interamericano, la OEA dio un paso histórico en el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos de los más de 50 millones de hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas indígenas que habitan el continente americano.

La Declaración es una contribución importante al desarrollo de estándares internacionales adoptados con miras a proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, complementando otros instrumentos esenciales en la protección de los derechos de los pueblos indígenas como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.

La Declaración también requiere cambios profundos dentro de los estados, para poder alcanzar una verdadera democracia y la participación de los indígenas dentro de cada uno de los estados. Se reconoce el derecho a la libre determinación,

---

<sup>324</sup> Artículo 14 del Protocolo.

a las tierras, los recursos y sobre todo al consentimiento previo, libre e informado, dentro de sus innovaciones en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se destacan:

1. La organización colectiva y el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos originarios.
2. La autoidentificación de las personas que se consideran indígenas.
3. Una protección especial a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, un elemento que lo distingue de otras iniciativas en la materia.<sup>325</sup>
4. Que avanzar en la promoción y protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas de las Américas es una prioridad de la OEA.

Dentro de las diferentes formas en que los Estados en la región han afrontado los cambios en la protección regional a los derechos de los pueblos indígenas, resalta el caso mexicano. Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA recibió las observaciones y recomendaciones del gobierno de México al “Proyecto

---

<sup>325</sup> Se considera como pueblos en aislamiento o en contacto inicial a aquellos que no fueron colonizados y que no tienen relaciones permanentes con las sociedades nacionales prevaletentes en la actualidad. En el continente americano habita el mayor número de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en el mundo y muchos corren el riesgo de desaparecer por completo. En la Amazonia se concentra la mayoría de estos y actualmente enfrentan diversos retos a su supervivencia, desde prácticas evangelizadoras depredadoras, el despojo de sus territorios, el contacto forzado, las agresiones directas, el turismo o el narcotráfico. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 diciembre 2013.

de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, extendiendo el veto del gobierno mexicano a los movimientos indígenas de la región, debido principalmente al conflicto zapatista enfrentado en esos momentos, y como se verá más adelante, enfrente la resistencia de la clase política aun tras haber concluido los procesos de pacificación y la negociación de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.<sup>326</sup>

Al tratarse de la Declaración en materia de derechos de los pueblos indígenas, es posible observar su lenguaje más desarrolla y la inclusión más amplia de derechos, lo cual, como ya se observó, implicó también la prolongación de su proceso de creación 26 años, enfrentando la resistencia por parte de diversos países integrantes de la OEA. A pesar de lo anterior, las innovaciones contenidas sobre temas de identidad indígena, derecho a la lengua y medios de comunicación la convierten en uno de los instrumentos internacionales más relevantes en la materia.

Respecto de los derechos colectivos consagrado en su artículo VI, se reconoce a los pueblos indígenas al derecho a exigir sus derechos como grupos, no de forma individual, pues las exigencias de bienestar y desarrollo integral son inseparables de sus sistemas e instituciones jurídicas, económicas, políticas y sociales. Estas instituciones están inevitablemente sustentadas el uso de sus lenguas, sus culturas, sus creencias y cosmogonías; así como la relación con sus territorios ancestrales. Sin embargo, una de las principales provocadas por la redacción utilizada la falta del establecimiento de una obligación, tutelándose desde la perspectiva de los principios de reconocimiento y respeto, limitando su exigibilidad y facilitando a los estados dar por cumplidos los derechos colectivos

---

<sup>326</sup> Organización de los Estados Americanos, OEA-Ser.G.CP-CAJP-1293-98, 12 de enero de 1998.



con mecanismos de *promoción*, aún si estos sólo son discursivos o no funcionan de forma plena.

Se reconoce en el artículo XIII el derecho a la identidad e integridad cultural de los pueblos indígenas, mediante la preservación de su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, con la finalidad de transmitirlo a las generaciones futuras. El principal medio de protección a estos derechos es la obligación de los Estados de proporcionar la reparación eficaz por los daños causados a este patrimonio cuando este haya sido dañado, limitado o privado sin su consentimiento libre e informado. Esto último, como se ha observado desde el Convenio 169, implica la seria limitación del carácter no vinculante de las consultas, no reconociendo a los pueblo y comunidades la posibilidad de vetar o limitar la actuación gubernamental, permite a los estados impongan su voluntad frente a la de los pueblos indígenas.

A pesar de esto, el inciso 3 del mencionado artículo si presenta una gran novedad respecto de los instrumento precedentes, pues al reconocer el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y respeto de todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas; se abandona el lenguaje asimilacionista dominante durante el siglo XX.

El reconocimiento a la protección del patrimonio cultural, así como de los sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación se ve reforzado por el artículo XIV inciso 3 el cual, como una novedad, establece el derecho a promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación, incluidos sus propios programas de radio y televisión, y acceder en condiciones de igualdad a todos los demás medios de comunicación e información para los pueblos indígenas. De esta forma se reconoce por primera vez la obligación de los Estados para tomar las

medidas necesarias para promover la transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena, particularmente en regiones de presencia indígena, así como la obligación de los Estados de promover y facilitar la creación de radioemisoras y televisoras indígenas, así como otros medios de información y comunicación.

### C. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Protección a los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Si bien la Convención Americana de Derechos Humanos no fue creada con la finalidad de dar una protección especial a los derechos de los pueblos indígenas de la región, tanto la Comisión Interamericana han utilizado sus facultades de interpretación con este fin, en especial temas como la propiedad de la tierra y los recursos naturales, así como el reconocimiento a sus territorios ancestrales, toda vez que su omisión “significaría hacer ilusoria la protección [de la Convención Americana] para millones de personas.”<sup>327</sup> De esta forma, la Comisión Interamericana ha interpretado el artículo 21<sup>328</sup> de la Convención Americana en el sentido de tutelar “el derecho de los miembros de las comunidades indígenas y tribales a determinar libremente y disfrutar su propio desarrollo social, cultural y económico.”<sup>329</sup>

---

<sup>327</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 145.

<sup>328</sup> El artículo 21 de la Convención, relativo a la propiedad privada, tutela los derechos de: el uso y goce de sus bienes, así como su posible subordinación al interés social. La prohibición a la privación a los particulares de los bienes de forma gratuita e injustificada; y, la exigencia de la prohibición de la usura y otras modalidades de explotación humana similares.

<sup>329</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y

Asimismo, la Corte Interamericana ha desarrollado estándares a raíz de la Declaración y Convención Americanas con relación a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y sobre su derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, el cual deben respetar los Estados cuando consideren proyectos que puedan afectar estos derechos. La Corte Interamericana usa de forma regular en sus interpretaciones en materia de derechos de los pueblos indígenas y tribales una amplia gama de fuentes que van desde instrumentos internacionales externos al sistema como el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, hasta el derecho interno de los países miembros aplicable caso por caso.

En materia de fuentes, en el caso *Sarayaku*, la Corte Interamericana nos recuerda que “los tratados externos al sistema, ratificados por el Estado acusado y que contienen aspectos de derechos humanos”<sup>330</sup>, “la legislación interna referente a los derechos de los miembros de los pueblos indígenas y tribales”<sup>331</sup>, “los principios generales de derecho internacional”<sup>332</sup> los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con el sistema interamericano<sup>333</sup>, son todos ellos elementos integrantes del análisis jurídico de la Corte Interamericana, integrando la costumbre internacional en su análisis.

---

*jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.LV/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 166.

<sup>330</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C. No. 245, párr. 161.

<sup>331</sup> Ídem.

<sup>332</sup> Ibid., párr. 163.

<sup>333</sup> Ibid., párr. 161.

En el caso *Saramaka*, la Corte Interamericana se inspirará en el Convenio 169, instrumento externo al sistema interamericano no ratificado por Surinam, además de otros elementos, para identificar la consulta como inherente al derecho de propiedad comunal<sup>334</sup>. La Corte IDH hará valer la misma interpretación dinámica en *Sarayaku* contra el Ecuador, quien ha ratificado el citado Convenio, para afirmar que “la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional”<sup>335</sup>.

Probablemente la CIDH reenvía a fuentes universales, en tanto la *conciencia de la identidad cultural* de cada sociedad tradicional es, conforme a los artículos 1 y 2 del Convenio 169, el aspecto fundamental a la hora de determinar su carácter indígena o tribal.

El carácter obligatorio tanto de la Declaración Americana de los Derechos Humanos como de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, ha sido reconocido por la CIDH, en cuyas interpretaciones se utilizan ambas declaraciones como derecho aplicable y no sólo como costumbre internacional.<sup>336</sup>

i. Jurisprudencia de la Corte Interamericana en casos Relacionados la Lengua e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto, hasta el 2014, un total de 31 casos relacionados con derechos de los pueblos indígenas. Los casos resueltos van desde el desconocimiento de los derechos territoriales en Nicaragua, Paraguay y Surinam; las masacres y ejecuciones extrajudiciales de indígenas en

---

<sup>334</sup> Ibid., párr. 92-93 y 129-134.

<sup>335</sup> Ibid., párr. 163-164.

<sup>336</sup> Ibid., párr. 160 y nota 178.

Guatemala y Colombia; violaciones sexuales a mujeres indígenas en México; indígenas privados de libertad en Honduras; impedimentos para la participación política en Nicaragua, entre otros.<sup>337</sup> En cada uno de los casos, la Corte ha hecho uso de una interpretación evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mecanismo a través del cual las normas previstas en ésta, aun cuando no fueron diseñadas en un inicio para abarcar las particularidades propias de los pueblos indígenas, puedan guardar una consonancia con los avances en el derecho internacional y en el derecho nacional de los estados partes. Conceptos como propiedad comunitaria, uso del propio idioma e integridad cultural son algunos ejemplos de cómo el Tribunal ha logrado construir en el articulado de la Convención pautas que los Estados del continente deben seguir a la hora de resolver asuntos indígenas o proteger los derechos comunales de estos pueblos en las legislaciones domésticas.<sup>338</sup>

A continuación, se presentan algunos de estos casos, cuya temática resulta relevante por estar relacionados con el derecho a la lengua y la cultura de los pueblos indígenas, si bien, en todos los casos, estos derechos han sido estudiados en relación con otros derechos (libertad, expresión, propiedad, etc.), principalmente, como elementos para determinar la identidad de estos pueblos y la necesidad de brindarles una protección especial.

a. Derecho a la Lengua y Libertad de Expresión.

En el caso *López Álvarez Vs. Honduras* se denunciaba que el director de un centro penitenciario prohibió hablar en su idioma tradicional a la población garífuna reclusa en dicho centro, incluido el señor Alfredo López Álvarez. En este caso, el pueblo *garinagu*, hablantes de la lengua garífuna, está conformado por los descendientes

---

<sup>337</sup> Ruíz y Donoso, op. cit. p. 12.

<sup>338</sup> Ídem.

de esclavos africanos e indígenas caribes y arahuacos, los cuales han conformado una cultura propia que tiene su origen en el proceso de colonización del Caribe y Centroamérica. La población de este grupo se calcula actualmente en más de 600,000 personas, cuyas comunidades están dispersas en Belice, Estados Unidos, Honduras, Guatemala y Nicaragua.<sup>339</sup>

La Corte indicó que el artículo 13.1 de la Convención consagra expresamente la libertad de difundir oralmente información, y consideró que “uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento”<sup>340</sup>. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas “son indivisibles, por lo tanto, una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente”<sup>341</sup>.

La prohibición impuesta al señor López Álvarez y a los demás reclusos garífunas fue calificada por la Corte como una medida injustificada, la cual lesionaba “la individualidad del detenido”<sup>342</sup> y no obedecía a “condiciones de seguridad o a necesidades de tratamiento”.<sup>343</sup> Asimismo, sostuvo que “la observancia de reglas en el trato colectivo de los detenidos dentro de un centro

---

<sup>339</sup> EcuRed, Garifuna (Etnia). En EcuRed, [https://www.ecured.cu/Gar%C3%ADfuna\\_\(etnia\)](https://www.ecured.cu/Gar%C3%ADfuna_(etnia)). Y de Cultura garífuna (Garinagu “caribes negros”) en Pueblos Originarios. <https://pueblosoriginarios.com/meso/maya/garifuna/garifuna.html>.

<sup>340</sup> Corte IDH. *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C. No. 141, párr. 164.

<sup>341</sup> Ruíz y Donoso, op. cit., p. 41.

<sup>342</sup> Ibid., párrs. 170-174.

<sup>343</sup> Ídem.

penal no concede al Estado en el ejercicio de su facultad de punir, la potestad de limitar de forma injustificada la libertad de las personas de expresarse por cualquier medio y en el idioma que elijan”<sup>344</sup>. La prohibición de hablar en lengua garífuna adquiriría una “especial gravedad”, puesto que “el idioma materno representa un elemento de identidad del señor Alfredo López Álvarez como garífuna.”<sup>345</sup> De ese modo, la prohibición “afectó su dignidad personal como miembro de dicha comunidad.”<sup>346</sup>

El Tribunal agregó que los Estados “deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.”<sup>347</sup> Además, los Estados “deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos”<sup>348</sup>, siendo la lengua “uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”<sup>349</sup>. Consecuentemente, declaró que al prohibir al señor Alfredo López Álvarez expresarse en el idioma de su elección durante su detención, “el Estado aplicó una restricción al ejercicio de su libertad de expresión incompatible con la garantía prevista en la Convención, la cual a su vez, constituyó un acto discriminatorio en su contra”<sup>350</sup>, lo cual implicó una violación de la libertad

---

<sup>344</sup> Ídem.

<sup>345</sup> Ibid., párrs. 166-169.

<sup>346</sup> Ídem.

<sup>347</sup> Ibid., párrs. 170-174.

<sup>348</sup> Ídem.

<sup>349</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 259-260.*

<sup>350</sup> Ídem.

de pensamiento y de expresión y del derecho a la igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 13 y 24 de la Convención Americana.

b. Protección de los Derechos del Menor Indígena.

En el caso *Xákmok Kásek*<sup>351</sup> Vs. *Paraguay*, la Corte Interamericana comprobó las condiciones de miseria en las cuales se encontraban los miembros de la Comunidad como consecuencia de la no restitución de sus tierras tradicionales. Las condiciones de extrema vulnerabilidad afectaron en forma particular a los niños y niñas, pues su desarrollo se había visto comprometido y los índices de atrofia en su crecimiento, así como de desnutrición, habrían aumentado. Igualmente, 11 de los 13 miembros de la Comunidad cuya muerte fue imputada al Estado, eran niños o niñas.

La Corte Interamericana recordó que los niños poseen los derechos correspondientes a todos los seres humanos y tenían, además, derechos especiales derivados de su condición, correspondientes a deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado. La prevalencia del interés superior del niño debía ser entendida “como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás

---

<sup>351</sup> La comunidad Xákmok Kásek pertenece al pueblo Enxet, un grupo nómada originario de la región del Chaco en Paraguay, cuyas costumbres nómadas y medios de subsistencia orientados a la cacería. Este pueblo ha sido víctima de la usurpación de su territorio ancestral por la industria ganadera del Paraguay. Velázquez Amadeo, “El pueblo enxet y su territorio ancestral”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, España, No. 42, julio-agosto de 2005. En <https://www.redalyc.org/pdf/623/62304202.pdf>, revisado el 4 de marzo de 2017.



derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”<sup>352</sup>. Asimismo, el Estado debía “prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad”. La educación y el cuidado de la salud de los niños, determinó la Corte, suponían “diversas medidas de protección”<sup>353</sup> y constituían “los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños”<sup>354</sup>.

Con respecto a la identidad cultural de los niños y niñas de comunidades indígenas, la Corte advirtió que el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño establecía una obligación adicional y complementaria, dotando de contenido al artículo 19 de la Convención, consistente en la obligación de promover y proteger el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, religión e idioma. Asimismo, la Corte estimó que dentro de la obligación general de los Estados de promover y proteger la diversidad cultural estaba incluida “la obligación especial de garantizar el derecho a la vida cultural de los niños indígenas”.

Finalmente, indicó que la pérdida de prácticas tradicionales y los perjuicios derivados de la falta de territorio, afectaban en forma particular “el desarrollo e identidad cultural de los niños y niñas de la Comunidad, quienes no podrán siquiera desarrollar esa especial relación con su territorio tradicional y esa particular forma de vida propia de su cultura, si no se implementan las medidas necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos”.<sup>355</sup>

---

<sup>352</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, op. cit., par. 257.

<sup>353</sup> Ibid., párrafo. 258.

<sup>354</sup> Ídem.

<sup>355</sup> Ibid., par. 245.

c. Acto Público de Reconocimiento de Responsabilidad Internacional.

En *Plan de Sánchez Vs. Guatemala*<sup>356</sup>, si bien la Corte señaló en su Sentencia de fondo que el reconocimiento de responsabilidad efectuado anteriormente por el Estado constituía una “contribución positiva al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana”, el Estado debía realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad por los hechos ocurridos en este caso, y en desagravio de las víctimas. El Estado debía disponer los medios necesarios para facilitar la presencia de dichas personas en el acto mencionado. Además, Guatemala debía realizar dicho acto tanto en el idioma español como en el idioma maya *achí*, y difundirlo a través de los medios de comunicación.<sup>357</sup> Adicionalmente, se estipuló la obligación del Estado para traducir al idioma maya *achí* la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la Sentencias de fondo y reparaciones dictadas por el Tribunal en el caso. Guatemala debía también disponer de los recursos necesarios para facilitar la divulgación de dichos textos y hacer entrega de los mismos a las víctimas del caso.<sup>358</sup>

En el caso *Moiwana Vs. Surinam* la Corte ordenó como una medida de satisfacción para las víctimas y garantía de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas, y la obligación del estado a reconocer públicamente su responsabilidad internacional por los hechos y emitiera una disculpa a los miembros de la comunidad. Este acto debía llevarse a cabo “con la

---

<sup>356</sup> La masacre ocurrida en la comunidad Plan de Sánchez por el ejército guatemalteco tuvo como principales víctimas indígenas mayas.

<sup>357</sup> Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*, *op. cit.*, párr. 101.

<sup>358</sup> *Ibid*, párr. 102.

participación del Gaanman, el líder del pueblo *N'djuka*<sup>359</sup>, así como de autoridades estatales de alto nivel” y debía ser difundido a través de los medios de comunicación nacionales.<sup>360</sup>

d. Publicación y Difusión en Lengua Indígena.

En *Yakye Axa*<sup>361</sup> vs. *Paraguay*, la Corte señaló, como medida de satisfacción, la obligación del estado de publicar, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, ciertas secciones de la Sentencia emitida por el Tribunal en ese caso. Asimismo, el Estado debía financiar la transmisión radial del contenido de la Sentencia, en lengua *enxet* y guaraní o español, en una radio a la cual tengan acceso los miembros de la Comunidad *Yakye Axa*. La transmisión radial debía efectuarse al menos por cuatro ocasiones con un intervalo de dos semanas entre cada una.<sup>362</sup>

A partir del Caso Comunidad indígena *Yakye Axa* vs. *Paraguay*, la Corte Interamericana señaló:

154. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente

---

<sup>359</sup> El pueblo *N'djuka*, asentado en Surinam, es uno de los 5 pueblos *Maroon* que representan el 20% de la población del país. Son descendientes de esclavos provenientes de África occidental y Central, con algunos rasgos de los indígenas de la región. El pueblo *N'djuka* junto con el pueblo *Saramaka* son los pueblos tribales más grandes del país.

<sup>360</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*, op. cit., párr. 216.

<sup>361</sup> La Comunidad *Yakye Axa* también pertenece al Pueblo *Enxet*. Vid. infra, nota 351, p. 223.

<sup>362</sup> Corte IDH. *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*, op. cit., párr. 102.

relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores.<sup>363</sup>

En *Yatama*<sup>364</sup> Vs. *Nicaragua*, la Corte ordenó la publicación y difusión de la Sentencia en términos idénticos a los expuestos en el caso anterior, incluyendo también la orden de publicar íntegramente en el sitio web oficial del estado.<sup>365</sup> Se ordenaron publicaciones en idioma indígena y difusión por radio en los casos *Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*,<sup>366</sup> *Escué Zapata Vs. Colombia*,<sup>367</sup> *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*,<sup>368</sup> *Tiu Tojín Vs. Guatemala*,<sup>369</sup> *Xámok Kásek Vs. Paraguay*,<sup>370</sup> *Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*,<sup>371</sup> *Fernández Ortega Vs. México*<sup>372</sup> y *Rosendo Cantú y otra Vs. México*.<sup>373</sup>

---

<sup>363</sup> Corte IDH, Caso comunidad indígena Yakyé Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C núm. 125, p. 83, En

<sup>364</sup> YATAMA es un partido político nicaragüense conformado por indígenas de los pueblos Misquito, Sumo y Rama.

<sup>365</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, op. cit., párr. 252.

<sup>366</sup> *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, op. cit., párr. 236.

<sup>367</sup> Corte IDH. *Caso Escué Zapata Vs. Colombia*, op. cit., párr. 174.

<sup>368</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*, op. cit., párr. 197.

<sup>369</sup> Corte IDH. *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*, op. cit., párrs. 106 a 108.

<sup>370</sup> Corte IDH. *Caso Xámok Kásek Vs. Paraguay*, op. cit., párrs. 298-299.

<sup>371</sup> Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, op. cit., párrs. 244-245.

<sup>372</sup> Corte IDH. *Caso Fernández Ortega Vs. México*, op. cit., párr. 247.

<sup>373</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, op. cit., párr. 229.

### CAPÍTULO TRES. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LENGUA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Durante los periodos correspondientes a la conquista, la colonia y el primer siglo de existencia de México como país independiente la cuestión indígena fue un tema abordado desde la finalidad de cómo lograr que las poblaciones originarias respondieran a las necesidades y fines de los colonizadores, tanto externos como internos, emprendiéndose diversos esfuerzos por conseguir su asimilación cultural. La evangelización, la imposición del español como lengua obligatoria o las reducciones como forma de organización territorial estuvieron orientadas a transformar y asimilar a estas poblaciones. Dichos esfuerzos asimilacionistas mantienen a los pueblos indígenas en la opresión, dependientes y sojuzgadas, generando en los pueblos indígenas la necesidad de establecer su perspectiva histórica y su legitimidad al margen del sistema de clases dominantes en la sociedad global.<sup>374</sup> A raíz de los procesos de consolidación de estados independientes en las antiguas colonias americanas la necesidad de lograr una identidad nacional para sustentar a las organizaciones políticas recién formadas se convirtió en uno de las principales preocupaciones de las naciones recientemente formados realizando diversos esfuerzos por establecer una cultura uniforme en los territorios recientemente independizados exacerbado la precariedad de la situación de los pueblos indígenas.

En la actualidad, México se reconoce a sí mismo como un Estado pluricultural, conformado por 68 pueblos indígenas, los cuales tienen como rasgos comunes, el uso de sus lenguas originarias, el sentido de pertenencia a un colectivo, culturas diferentes y sistemas sociales propios, formas de organización

---

<sup>374</sup> Bonfil Guillermo, “Del Indigenismo de la Revolución a ala Antropología Crítica”, en Warman, Arturo, et. al., *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1970, pp. 49-50.

de sus vidas, actividades y toma de decisiones propias.<sup>375</sup> En comparación con otros países con poblaciones indígenas en la región, México tiene una población indígena intermedia, con un total de 7,382,785 de personas de indígenas, frente a una población total de cerca de 120 millones de habitantes, estimándose que a nivel nacional 7 de cada 100 habitantes es hablante de una lengua indígena, de las cuales se reconocen 72.<sup>376</sup>

#### I. El Lugar de los Pueblos Indígenas en la Construcción del Estado Mexicano.

La historia oficial de nuestro país reconoce la caída de la ciudad de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521 en manos de Hernán Cortés como el punto en el cuál concluye el periodo prehispánico e inicia el periodo colonial en nuestro país. Sin embargo, el proceso de colonización del territorio que llegó a conformar la Nueva España no fue un proceso uniforme en el sentido de haber logrado su captura en el mismo momento ni en el sentido de haber mantenido un gobierno pacífico de los territorios durante el periodo. Como en la mayor parte de los eventos históricos la selección de una fecha determinada para señalar el punto donde inicia o concluye otro ayuda en la simplificación de procesos complejos para su registro historiográfico, además de facilitar la memorización de datos para la construcción de una iconografía nacional. Sin embargo, debido a esta simplificación se omiten partes importantes de los procesos históricos y se invisibilizan en mayor o menor medida a diversos actores. Tal es el caso de los pueblos indígenas de nuestro país, cuya historia de resistencia a la colonización, tanto externa como interna se ha soslayado. En los 300 años de duración del periodo colonial ocurrieron múltiples

---

<sup>375</sup> Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Programa de Derechos Indígenas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del ejercicio fiscal 2014. D.O.F. 24/01/2014.

<sup>376</sup> De acuerdo con datos de la encuesta intercensal de 2015 del INEGI. En <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>, revisado el 13 de marzo de 2018.

rebeliones indígenas en todo el territorio, a través de las cuales quedó patente la resistencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes al yugo colonizador. Diversas causas como la opresión española, las reducciones, el trabajo forzado, la resistencia a la asimilación cultural, monopolio de los símbolos religiosos por parte de los españoles provocaron un estado de guerra constante entre las fuerzas españolas y los pueblos. Durante ese periodo, en el cual la historiografía oficial pone énfasis en el desarrollo económico y políticos de las poblaciones españolas, criollas y mestizas ocurrieron, sin embargo, innumerables rebeliones a lo largo y ancho del territorio, como el levantamiento en Veracruz encabezado por Yanga 1609; la rebelión maya en la península de Yucatán encabezada por Jacinto Canek en 1761, la rebelión en 1801 del indio Mariano en el territorio del actual estado de Nayarit<sup>377</sup>, así como el gran número de levantamientos y procesos resistencia en el norte y noroeste del país<sup>378</sup> en contra de la evangelización, las reducciones y la pérdida de las formas de vida tradicionales y religiones de los pueblos indígenas de la región.<sup>379</sup> Si bien estos procesos de resistencia no tenían la perspectiva de lograr

---

<sup>377</sup> López Bárcenas, Francisco, *Rebeliones Indígenas en la Mixteca, México*, MC editorial, 2007, p. 89.

<sup>378</sup> En el Anexo 1 se presenta una lista de los pueblos indígenas descritos en los registros coloniales de acuerdo de la obra de José Luis Miraguentes Galván.

<sup>379</sup> Sublevaciones, levantamientos, motines, revueltas y saqueos ocurrieron de forma casi ininterrumpida a lo largo de un territorio que comprendía no sólo el actual territorio del estado mexicano, sino también Centroamérica y los territorios actuales de California, Oregón, Arizona, Nevada, Utah, Nuevo México y Texas, en los actuales Estados Unidos de Norteamérica. Tan sólo en esos territorios, alejados del gobierno central de colonia y del sureste del país considerado coloquialmente como el territorio indígena de México se describen en diversos textos coloniales al menos 362 pueblos indígenas (si bien el registro de los nombres y características de los pueblos es sumamente precario y confuso. Miraguentes Galván José Luis,

una independencia de la colonia, esto se debe, en primer lugar, la concepciones de independencia y estado-nación no comenzarían a construirse y definirse hasta finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. En segundo lugar, la perspectiva de la existencia de un régimen novohispano y de un territorio claramente definido y efectivamente gobernado en el reino de Nueva España es una construcción posterior a los hechos, por la cual se soslaya tanto la amplitud del periodo y la heterogeneidad de la situación real entre las diversas regiones de la colonia, donde en muchos casos múltiples pueblos no se sometieron al régimen colonial.<sup>380</sup>

Durante la lucha por la independencia de la Nueva España de la corona española iniciado en 1810 los pueblos indígenas jugaron papel muy importante al formar el grueso de las tropas insurgentes las filas de los insurgentes, integradas mayoritariamente por campesinos, en un periodo en el cual la población de la Nueva España se conformaba por un 60% de indígenas, un 22% de castas mestizas y un 18% de españoles peninsulares o criollos.<sup>381</sup> A pesar de esta situación, la historiografía mexicana ha hecho énfasis en un relato personalista del periodo, centrándose en algunos héroes y su papel durante los 11 años de lucha, omitiendo la forma como, mediante el reclutamiento forzoso o mediante engaños, fueron incorporados a las filas tanto de los insurgentes como de los realistas, siendo hostilizados de la misma manera por ambos bandos.<sup>382</sup>

La conclusión de la lucha por la independencia se fija el 27 de septiembre de 1821 con la firma de los Tratados de Córdoba (firmándose el 28 de septiembre del

---

*Movimientos de resistencia y rebeliones indígenas en el norte de México (1680-1821)*, México, INH/UNAM, t. I, II y III, 1993, pp. Xi-XII, 9-10 y 11-12.

<sup>380</sup> von Wobesser, Gisela, "Los indígenas y el movimiento de Independencia", *Estudios de Cultura Náhuatl*, México, vol. 42, agosto de 2011, pp. 299-312.

<sup>381</sup> Ídem.

<sup>382</sup> Ídem.



mismo año el Acta de Declaración de Independencia del Imperio Mexicano), dando inicio al periodo de consolidación del estado-nación mexicano. Durante este, la constante guerra entre los bandos liberal y conservador hizo de los pueblos indígenas víctimas de la lucha constante y los esfuerzos de diversos gobernantes y grupos de interés en cada bando por hacerse del poder, mantenerse en él y por controlar un territorio demasiado amplio y complejo, acosando a las comunidades indígenas mediante la leva para los ejércitos, el cobro excesivo de tributos o el simple y directo despojo de sus territorios. Es posible observar como el naciente estado mexicano intentó exterminar a los indígenas, estadística o físicamente, para construir un estado-nación homogéneo bajo una identidad nacional criollo-mestiza donde se excluyó a los indígenas, exacerbando el despojo de sus territorios ante la aceleración del colonialismo interno. Esto provocó diversas rebeliones indígenas a lo largo del país como los ocurridos en la región Huasteca desde 1845<sup>383</sup>, en la Costa Chica de Guerrero en 1847<sup>384</sup>, la Guerra de Castas en Yucatán del mismo año<sup>385</sup>, o la Rebelión Chamula en Chiapas de 1869<sup>386</sup>, ente muchas otras. Además

---

<sup>383</sup> Escobar Ohmstede, Antonio, “Violencia social en la primera mitad del siglo XIX mexicano: el caso de las Huastecas”, *Revista de Indias*, vol. LXIX, núm. 246, 2009, pp. 73-100.

<sup>384</sup> Hernández Jaimes, Jesús, “Actores indios y estado nacional: Las rebeliones indígenas en el sur de México, 1842-1846”, en Terrazas y Basante, Marcela y Ávila, Alfredo eds., *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, vol. 26, 2003, p. 5-44.

<sup>385</sup> Guzmán Urióstegui, Jesús, “De bárbaros y salvajes. La guerra de castas de los mayas yucatecos según la prensa de la Ciudad de México. 1877-1880”, *Estudios de Cultura Maya*, México, vol. 35, enero 2010, pp. 111-129.

<sup>386</sup> Har-Peled, Misgav, “Judíos, indios y el mito del crimen ritual. El caso de Chamula, Chiapas, 1868”, *Revista LiminaR*, México, vol.13, núm.1, enero-junio 2015, pp. 122-136.

de la resistencia armada los pueblos indígenas desplegaron otras formas de resistir a las políticas gubernamentales de despojo de tierras, de confinamientos, de y persecución como modos de evadir la leva, peticiones para negociar los impuestos, argumentaciones para defender sus territorios y recursos, quejas frente a injusticias cotidianas.

La situación de los pueblos indígenas en la segunda mitad del siglo XIX empeoraría ante la victoria definitiva del bando liberal y su consolidación en el poder tras la conclusión de la Guerra de Reforma y la victoria definitiva sobre las fuerzas francesas y el segundo imperio mexicano, dando inicio a una nueva etapa de colonialismo, despojo y sometimiento. Las reformas liberales conocidas como las Leyes de Reforma<sup>387</sup> son reconocidas en la historiografía oficial como el inicio de la modernización del estado mexicano, su economía y su sociedad en la segunda mitad del siglo XIX, a través de la secularización de la sociedad y la separación definitiva entre la iglesia y el estado. Para alcanzar estos fines se buscó terminar con la concentración de propiedades consideradas en manos muertas mediante su expropiación y subasta para convertirlas en propiedades productivas bajo las premisas fisiócratas imperantes entre los liberales. La primera herramienta para lograr esta transformación fue el Decreto sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas expedido por Lerdo de Tejada en 1856. Conocida como la Ley Lerdo, fue diseñada con la finalidad de poner a disposición de apropiación privada partes significativas del territorio

---

<sup>387</sup> Las Leyes de Reforma se compone de: Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios o Ley Juárez (23 de noviembre de 1855), Decreto de Desamortización de bienes eclesiásticos en México o Ley Lerdo (25 de junio de 1856), Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos (12 de junio de 1859), Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859), Ley de Creación del Registro Civil (28 de agosto) y la Ley Sobre la Libertad de Cultos (4 de diciembre de 1859).

nacional, mediante la limitación de la capacidad patrimonial de las corporaciones creadas desde el periodo colonial, definidas en el artículo 3 de la ley como todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación con el carácter de duración perpetua e indefinida. Si bien la lista es sumamente explícita en el tipo de organizaciones religiosas católicas consideradas como corporaciones, la lista de corporaciones civiles es mucho más vaga e indeterminada, bastando con cubrir las características de ser perpetuas e indefinidas para ser utilizada principalmente para atacar a las organizaciones de los pueblos y comunidades indígenas al eliminar las propiedades tanto ejidales como comunales al tener el carácter de corporación.<sup>388</sup> A partir de dicha reforma y a pesar de la extensiva si bien soslayada participación de los pueblos indígenas en contra de la segunda intervención francesa y el Segundo Imperio Mexicano gran parte de los territorios conservados por los pueblos indígenas pasarían a ser desamortizados y como consecuencia a concentrarse en unas cuantas manos, dando origen a un latifundismo exacerbado en el país.<sup>389</sup> Con la llegada de Porfirio Díaz al poder las comunidades indígenas serían privadas del 90% de sus tierras, impulsándose la conformación de los latifundios característicos

---

<sup>388</sup> Bolio Ortiz, Juan Pablo, "Acaparamiento y gran propiedad. Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856", *Hechos y Derechos*, México, núm 16, 2013. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6853/8789>, revisado el 24 de julio de 2020.

<sup>389</sup> Como ejemplo en la batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862 la participación indígena contó con una extensa participación de indígenas nahuas y totonacas de la Sierra Norte de Puebla, cuya participación se minimiza en los libros de textos y a quienes no se reconoce de forma directa, refiriéndose genéricamente a los *indígenas zacapoaxtlas*, dejando al olvido la identificación de los pueblos indígenas participantes para referirlos de forma genérica por el nombre del lugar donde se reunieron, Zacapoaxtla.

del periodo mediante el uso de Ley Lerdo, Decreto del Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, y Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos 1884, siendo esta especialmente perniciosa y contraria al principio de seguridad jurídica en tanto capacitaba a cualquier sujeto para denunciar y adquirir terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación de extensión, protegiendo incluso contra futuras revisiones los títulos expedidos derivados de los procesos de deslinde efectuados por las compañías.<sup>390</sup> Dicha normatividad tenía como objetivo poner a disposición de los capitales, particularmente extranjeros, grandes extensiones de territorio en manos de las comunidades indígenas.<sup>391</sup> Como resultado de la aplicación de estas normas, el despojo de los pueblos indígenas resultó en lo que Bartra y Otero definen como un proceso de acumulación primitiva consistente “en una doble ‘liberación’ de productores directos de los medios para producir su sustento (esto es, expropiación de tierras indígenas) y de cualquier relación de dependencia con la cual pudiera

---

<sup>390</sup> González de Silva Cano, Jorge J., *El Derecho Agrario Mexicano y la Constitución de 1917*, México, INEHRM, 2016, pp. 81-84.

<sup>391</sup> En Baja California se dieron más de once millones y medio de hectáreas a cuatro concesionarios. En Chihuahua más de catorce millones y medio de hectáreas a siete concesionarios. Solamente a uno se adjudicó casi la mitad, es decir, alrededor de siete millones. En Chiapas se adjudicaron a un concesionario poco menos de 300,000 hectáreas. En Puebla se entregaron a otro concesionario más de 76,000 hectáreas. En Oaxaca se adjudicaron a cuatro concesionarios más de 3.200,000 hectáreas. A uno solo se adjudicaron más de 2.000,000. En Tabasco se adjudicaron más de 720,000 a una sola persona. A un solo adjudicatario se entregaron poco menos de 5.000,000 de hectáreas en los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua. En Durango se entregaron a dos adjudicatarios casi 2.000,000 de hectáreas. En consecuencia, grandes extensiones de terrenos baldíos vinieron a formar enormes latifundios, quizá más grandes de los que existían anteriormente. Ídem.

haberse prevenido la venta de su fuerza de trabajo, creando así un proletariado libre para el desarrollo capitalista”<sup>392</sup>. La fundamentación del régimen de Porfirio Días de la modernización capitalista del país en el despojo de los territorios indígenas y la explotación de los pueblos indígenas convertidos por desesperación o mediante el uso de la fuerza en peones dentro de los nuevos latifundios desencadenó diversos movimientos de resistencia en contra del régimen porfirista como la Guerra del Yaqui que se extendería a lo largo de todo el periodo. Este y todos los movimientos indígenas serían sometidos brutalmente durante todo el periodo mediante el asesinato, el desplazamiento forzado o la reducción a la esclavitud, como ocurría en las haciendas henequeneras en Yucatán o el Valle Nacional en Oaxaca.<sup>393</sup>

El despojo de los territorios, la explotación y la violencia en contra de las comunidades indígenas se convertirían en uno de los factores más importantes que darían origen a la Revolución Mexicana, en la cual la participación de los pueblos indígenas también es largamente ignorada. Bajo la uniformante clasificación de campesinos se pasa por alto la participación, por ejemplo, de las comunidades nahuas de Morelos en el Ejército encabezado por Emiliano o la integración Yaqui del 3er. batallón de Sonora que encumbraría a Álvaro Obregón.<sup>394</sup> Sin embargo, fue durante este periodo cuando se establecieron diversas políticas sobre como atender la cuestión indígena, desde los esfuerzos educativos de Francisco León de la barra hasta la propia constitución de 1917 donde, si bien se omitiría el reconocimiento a los pueblos indígenas, la abolición de los latifundios y la

---

<sup>392</sup> Bartra y Otero, op. cit., p. 403.

<sup>393</sup> Abbondanza, Ermanno, “La cuestión yaqui en el segundo porfiriato, 1890-1909. Una revisión de la historia oficial”, *Signos Históricas*, México, vol. 10, núm. 19, enero-junio 2008, pp. 94-126.

<sup>394</sup> Gouy-Gilbert, Cécile, *Una resistencia india. Los yaquis*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1985, p. 125.

instauración del ejido se convertirían en herramientas mínimas para la protección de sus derechos.

Durante el periodo posrevolucionario la lucha y la resistencia de los pueblos indígenas continuó, o expresado de forma más adecuada, continúa hasta el día de hoy en diferentes regiones del país. La limitada implementación del artículo 27 constitucional para la restitución de sus territorios y las medidas asimilacionistas implementadas en los primeros gobiernos tras la revolución y su continuación por el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1940, resultaron insuficientes para dar satisfacción a las demandas indígenas:

Durante las décadas de los sesenta y setenta, el movimiento jaramillista en Morelos cuestionaba la política estatal y la falta de una atención y relación adecuadas con los campesinos; algunas similitudes se pueden encontrar en los movimientos guerrilleros encabezados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, durante los años setenta y principios los ochenta en el estado de Guerrero; a principios de los noventa, el movimiento indígena se intensificó con la influencia ideológica y política de diversas corrientes que preparaban la conmemoración de los 500 años de la dominación y sojuzgamiento de los indígenas; es así como en México, el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular protagonizó una serie de acciones en defensa de los pueblos indios. En 1992 se realizó una gran marcha indígena que atravesó al país desde Palenque, Chiapas, hasta la ciudad de México. Tales movimientos contaron con la participación y apoyo de amplios sectores de la sociedad.<sup>395</sup>

---

<sup>395</sup> Gómez González, op. cit. p.54.

Todos estos movimientos fueron la antesala para el levantamiento Zapatista en 1994, cuyos resultados a través de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y la reforma al artículo constitucional de 2001 se analizan más adelante.

#### A. El Indigenismo en México.

Entre las décadas de 1920 y 1970, el indigenismo se convirtió en la ideología oficial del Estado en varios países de América Latina.<sup>396</sup> En México el indigenismo se comenzó a difundir desde la realización del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, Michoacán, en el año 1940. De esta reunión surge, además, el Instituto Indigenista Interamericano, que en los años sesenta se convierte en una agencia especializada de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ese mismo año, se creó en México el Instituto Nacional Indigenista (INI). La historia del INI es demasiado extensa y sobre el existen una gran diversidad de estudios sobre su historia y su impacto en la vida de los pueblos indígenas de nuestro país. Como síntesis superficial e incompleta de su historia, podemos señalar su origen en las concepciones y el orden institucional desarrollados después de la Revolución Mexicana y la creación de la Constitución de 1917. Bajo este esquema su creación estuvo vinculada a una visión propia de la revolución de la relación con la población indígena mayoritariamente campesina, la cual había sido una de las mayores víctimas de las políticas porfiristas. Como antecedentes institucionales a su creación tenemos al Departamento de Antropología de la Secretaría de Agricultura (1917), el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena (1921), el Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena (1925), el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1935-1° de diciembre de 1936) y, en la Secretaría de Educación, del Departamento de Educación Indígena (1937). Finalmente, en 1947, desaparece el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y se crea en su lugar la Dirección

---

<sup>396</sup> Bello, op. cit. p. 62.

General de Asuntos Indígenas, como dependencia de la Secretaría de Educación.<sup>397</sup> Esta puede ser considerada como la institución más importante en la materia durante el siglo XX, sin embargo, fue cesada en mayo del año 2003<sup>398</sup>, trasladando sus funciones a la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>399</sup> como un organismo descentralizado, no sectorizado, para actuar como instancia consultora, asesora, coordinadora y evaluadora de la acción pública federal hacia los pueblos indígenas. Este organismo fue transformado el 4 de diciembre de 2019 mediante la expedición de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI),<sup>400</sup> con las mismas características que el CDI, incluyéndose en sus finalidades la protección de los pueblos afro mexicanos, recientemente reconocidos en el apartado C del artículo 2° constitucional, reformado el 9 de agosto de 2019.

Ahora bien, como política pública, el indigenismo se planteó la necesidad de incluir a las poblaciones indígenas en el proceso de modernización de la sociedad, al considerar a sus culturas, tradiciones y lenguas como *atrasadas*, requiriendo de la ayuda de la sociedad moderna para abandonar esa condición, mediante la aplicación de políticas y programas estatales, encaminados sobre todo al abandono

---

<sup>397</sup> Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano, “62.- ¿Cuál Fue la Trayectoria del Instituto Nacional Indigenista?”, Los Pueblos Indígenas de México 100 preguntas, México, UNAM, 2004. En

[http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num\\_pre=62](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=62)

<sup>398</sup> Ídem.

<sup>399</sup> Mediante el decreto que expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, miércoles 21 de mayo de 2003, pp. 2-7.

<sup>400</sup> Mediante el decreto que expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, miércoles 21 de mayo de 2003, pp. 2-13.



de sus lenguas, sus tradiciones y los demás elementos identitarios que impidieran su asimilación al progreso y la identidad nacional.<sup>401</sup>

La finalidad de indigenismo era, pues, cambiar la situación económica y social de los pueblos indígenas, mediante la implementación de políticas públicas y programas encaminados a sacarlos de su atraso, refugio en la tradición, el parroquialismo y la ignorancia. Desde esta perspectiva, sus elementos identitarios como lengua, cultura y tradiciones se presentaban como obstáculos a superar. Es importante señalar que, si bien estas políticas no estaban concebidas necesariamente desde una perspectiva de limpieza racial, no estuvieron exentas de un profundo carácter *etnocida*.<sup>402</sup> Se orientaban a favor del indígena, pero desde la perspectiva de ayudarlo a superar su condición de tal. Esto se puede observar

---

<sup>401</sup> Bello, op. cit. p. 62.

<sup>402</sup> En el Prólogo a la Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo se señala como “Desde hace algunos años se viene denunciando en forma creciente en distintos foros internacionales, la problemática de la pérdida de la identidad cultural de las poblaciones indias de América Latina, Este proceso complejo, que tiene raíces históricas, sociales, políticas y económicas, ha sido calificado de etnocidio. El etnocidio significa que, a un grupo étnico, colectiva o individualmente, se le niega el derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua. Esta implica una forma extrema de violación masiva de los derechos humanos, particularmente del derecho de los grupos étnicos al respeto de su identidad cultural, tal como lo establecen numerosas declaraciones, pactos y convenios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, como diversos organismos regionales intergubernamentales y numerosas organizaciones no gubernamentales”., p. 2. En <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=13135>, revisado el 31 de julio de 2019.

en las políticas de alfabetización, cuya una profunda carga asimilacionista<sup>403</sup> se ve reflejada en que, si bien se llevan a cabo en las lenguas originarias, estas tenían como finalidad la alfabetización en el español y la integración del indígena a la nación, no implementando ningún método para el desarrollo, conservación o registro de las lenguas indígenas, usándose únicamente para lograr un resultado final: la alfabetización en lengua española y la integración del indio a la nación.<sup>404</sup>

Adicionalmente, se puede observar como las reformas agrarias en la región se orientaron en buena medida para transformar las relaciones tradicionales de los pueblos indígenas con sus territorios (como la reforma al artículo 27 constitucional de 1992), a través de las cuales se buscaba cambiar las condiciones de vida de los campesinos indígenas, transformación orientada principalmente hacia su integración a los modelos de desarrollo nacional impulsados en la época, de carácter principalmente capitalista y liberal.<sup>405</sup> Aunque esta afirmación puede ser discutible, tras varias décadas de ensayo de estrategias de desarrollo, la integración y la modernización quedaron a medio camino, y al cabo de algunos años se pudo apreciar un creciente descontento originado en la frustración de las reformas agrarias y los repartos de tierras. No obstante, estos procesos, junto con la influencia de organismos de cooperación e instituciones como la iglesia católica, fueron fundamentales para la formación de los movimientos políticos campesinos y obreros, antecedente de los movimientos indígenas que van a surgir en los años setenta, ochenta y noventa en países como Ecuador, Bolivia y nuestro país.<sup>406</sup>

Estas políticas de visión desarrollista buscaron llevar hasta los pueblos indígenas carreteras y puentes, lo que vino a terminar con el aislacionismo de las

---

<sup>403</sup> Vid. infra, nota 153, p. 97.

<sup>404</sup> Bello, op. cit., p. 63.

<sup>405</sup> Ídem.

<sup>406</sup> Ídem.

regiones, la cuales hasta entonces habían funcionado como refugio a sus tradiciones y culturas. Esto permitió que las políticas indigenistas de integración, orientadas principalmente a conectar el trabajo y los recursos de las regiones indígenas con los mercados regionales y nacionales, tener un impacto contundente en las comunidades y su forma de vida, generando importantes fenómenos de migración desde las áreas rurales a las ciudades, transformando también las relaciones entre los integrantes de las comunidades indígenas.<sup>407</sup>

## II. La Población Indígena en la Actualidad en México.

Desafortunadamente, en nuestro país las lenguas indígenas y sus hablantes han ocupado un lugar en desventaja desde el inicio de la conquista. Como parte del proceso de construcción de un Estado-Nación de corte mestizo-criollo, los grupos indígenas han sufrido una constante discriminación, con un profundo impacto en la forma en cómo se ven a ellos mismos, a su lengua y a su cultura. Como resultado, muchas comunidades indígenas en México suelen abandonar su lengua y adoptar el español, situación alentada por políticas gubernamentales con la finalidad de lograr la *integración* de la población del país a la nación mexicana. Es importante señalar la existencia de una discrepancia entre los datos del INEGI y los utilizados para determinar el número de pueblos indígenas en nuestro país. Esto es, en el portal electrónico del INEGI se mencionan 72 lenguas indígenas habladas en nuestro país, mientras en el acuerdo que se cita a continuación, para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas hay 68 pueblos indígenas reconocidos. En la revisión de la lista del INEGI es posible observar a tres lenguas (Chontal, Popoluca y Tepehuano) señaladas con variantes no especificadas, además de la categoría de “otras lenguas del continente americano”, y, finalmente,

---

<sup>407</sup> Ídem.

una categoría de lengua indígena no especificada (con más de 100 mil hablantes).<sup>408</sup>

Esta discrepancia resulta relevante pues el criterio lingüístico es el más relevante, más no el único, para determinar la identidad indígena en nuestro país, por lo tanto, de acuerdo con los datos aquí presentados, existen 67 pueblos indígenas, más tres variantes no identificadas adecuadamente y las correspondientes a otras lenguas del continente americano y el grupo de personas quienes no especificaron su lengua. De acuerdo al INALI, en el Catálogo de Lenguas Indígenas nacionales se reconocen 68 agrupaciones lingüísticas, las cuales se utilizaron para la determinación del número de pueblos originarios de nuestro país. La discrepancia entre ambos registros se encuentra en el registro de la lengua Ku'ahl, perteneciente a la familia cochimí-yumana y hablada por el pueblo yumano.<sup>409</sup> Está lengua es muy importante pues representa el camino que seguirán las lenguas indígenas de nuestro país de no implementarse mecanismos efectivos para su conservación, difusión y uso en el espacio público por sus hablantes. Actualmente, sólo existe registro de dos mujeres hablantes de esta lengua (no registradas en el censo de 2010, razón por la que el INEGI no la reporta) quienes llevan a cabo una lucha por lograr el registro de su lengua y evitar su desaparición.<sup>410</sup> Pese a sus invaluable esfuerzos, es posible que su lengua pase

---

<sup>408</sup> Con datos del INEGI. En [http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas\\_lenguas.htm](http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas_lenguas.htm), revisado el 17 de julio de 2019.

<sup>409</sup> En el Anexo 2 se presenta la Tabla de Lenguas Indígenas y Población Hablante de Lenguas Indígenas de Acuerdo al Catálogo de Lenguas Nacionales del INALI y los Datos Demográficos del INEGI, donde se señalan las discrepancias.

<sup>410</sup> Esquivel, Beatriz, "La Lengua Indígena que Desaparecerá cuando Mueran las Dos Personas que la Hablan", *Revista Cultura Colectiva*, México, 19 de junio de 2019, En <https://culturacolectiva.com/historia/ku-ahl-lengua-indigena-yumana->

a formar del catálogo de lenguas extintas en pocos años, significando una pérdida irreparable para el patrimonio cultural de nuestro país.

Precisamente a raíz de las políticas indigenistas en México, así como de diversos factores relacionados principalmente con el cambio de modelo económico, se generaron diversos fenómenos de migración desde el campo a la ciudad, por lo cual las comunidades indígenas, históricamente rurales, tiene cada vez más expresiones urbanas.

Las ciudades constituyen, de esta manera, los espacios hacia los cuales ha fluido la migración y donde se condensan, progresivamente, importantes reasentamientos indígenas. La movilidad migratoria ha ampliado el hábitat espacial indígena, pero, incluso en esta desterritorialización, las comunidades de origen conservan un papel simbólico central, manifestado por ejemplo, en la persistencia del idioma y las tradiciones, el orgullo étnico, etc.<sup>411</sup> Esta revitalización de la identidad indígena se ve posibilitada por las facilidades de comunicación modernas como los caminos, los medios de comunicación y las telecomunicaciones, las cuales aún a pesar de sus tropiezos y profundas limitaciones, permiten a estas poblaciones migrantes mantener fuertes lazos con sus comunidades de origen.

De esta manera, a diferencia de la migración indígena de décadas previas en la cual se generaba una ruptura entre lo rural y lo urbano con los consecuentes fenómenos de aculturación, las migraciones actuales fortalecen la identidad cultural: incluso a la distancia, los migrantes indígenas siguen percibiéndose como miembros de su grupo regional o étnico, recreando una comunidad relativamente similar a la dejada atrás, pero a la cual se regresa recurrentemente. En este ir y

---

desapareciera-cuando-fallezcan-sus-hablantes, revisado en la fecha de su publicación.

<sup>411</sup> Ordóñez, op cit., p. 67.

venir del mundo rural-tradicional al urbano-moderno y viceversa, las identidades tradicionales son reinterpretadas híbridamente, entretejiéndose la integración a la vida urbana con la persistencia cultural y el orgullo étnico.<sup>412</sup>

En esta línea, el resurgimiento de la escritura y la literatura en lenguas indígenas en México tiene un papel esencial. Impulsado fundamentalmente por maestros bilingües, promotores culturales e intelectuales originarios de pueblos donde se hablaban idiomas indígenas, su participación en las políticas educativas indigenistas los llevó a preocuparse por el futuro desarrollo de sus propias lenguas y culturas. De este modo, el trabajo de investigación socio-lingüística, la recopilación de cuentos y leyendas, el rescate de tradiciones y música, o la invención de fabulaciones, se tradujo en la construcción de nuevas *comunidades imaginadas*, donde se reinterpretan y recrean las identidades tradicionales en nuevos discursos identitarios.<sup>413</sup>

#### A. La Determinación de la Identidad Indígena en México.

Como se planteó desde el capítulo anterior, la determinación de la identidad indígena es elemento de suma importancia para el reconocimiento de los derechos de estas poblaciones, así como de su implementación y la determinación de los beneficiarios de los mismos. En nuestro país se siguen principalmente dos tipos de criterios, los de carácter subjetivo y los de carácter objetivo. Ambos resultan relevantes y no pueden omitirse, pues los criterios de tipo objetivo permiten diferenciar a los integrantes de un grupo indígena de aquellos quienes no los son, en tanto los criterios de carácter subjetivo permiten reconocer aquellos rasgos de

---

<sup>412</sup> Ibid., p. 68-69.

<sup>413</sup> Waldman M., Gilda, “El Florecimiento de la Literatura Indígena”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico*, México, IJJ/UNAM, 2003, pp. 68-69.

identidad reconocidos como propios por las personas integrantes de grupos indígenas.

De forma institucional y con la finalidad de tener elementos para la creación de información y políticas públicas, se utilizan tres criterios para determinar la condición indígena:

1. El uso de una lengua indígena (criterio objetivo). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la define como “Distinción de la población de 3 y más años de edad según declare hablar o no alguna lengua indígena”. Este es el criterio tradicionalmente más utilizado, sin embargo, excluye a las personas de tradiciones indígenas cuya lengua se ha perdido a través de las generaciones.<sup>414</sup>
2. La auto adscripción, es decir, reconocerse como tal (criterio subjetivo). De conformidad con el Artículo 2° párrafo segundo, De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. El Convenio 169 de la OIT, toma en cuenta idéntico criterio para determinar los grupos a quienes se aplican sus disposiciones.<sup>415</sup>
3. La pertenencia a un hogar donde hay una persona hablante de una lengua indígena<sup>416</sup> (criterio objetivo).

---

<sup>414</sup> INEGI, Encuesta Intercensal 2015, Síntesis metodológica y conceptual, México, 2015, p. 35.

<sup>415</sup> Artículo 1.2 del Convenio 169 (La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio).

<sup>416</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) determinó que en virtud de que el hogar es la institución principal de socialización,

El INEGI reconoce la auto adscripción indígena a partir del “autorreconocimiento como persona indígena con base en su propia cultura, tradiciones e historia. Si bien este criterio puede resultar el más adecuado desde las perspectivas de la convencionalidad internacional y el respeto a la dignidad humana”.<sup>417</sup> Sin embargo, esta forma de registrar la identidad puede ocasionar el subregistro en los censos de la población indígena y su invisibilización, pues los integrantes de estos pueblos pueden preferir ocultar su origen étnico debido al racismo imperante en la sociedad mexicana. De forma paralela a esta situación, existen grupos indígenas quienes han transitado desde su lengua materna hacia el español, pero realizan el esfuerzo por mantener su identidad, patrimonio cultural, instituciones sociales y los patrones históricos de convivencia con la población mestiza, razón por la cual en el Censo de Población y Vivienda de 2010 se incluyó dentro de la metodología para la contabilización de la población indígena el criterio de “hogar indígena”, consistente en considerar a los integrantes de una familia

---

transmisión cultural y conformación de la identidad, se debe considerar indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena entendido como: “donde el jefe (a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro (a)), declaro ser hablante de lengua indígena”. Monografías para la No-discriminación. *Pueblos Indígenas y sus Integrantes*. Consejo para prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. En

<http://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/efe/2d9/5a1efe2d9536d568189415.pdf>, revisado el 6 de junio de 2018.

<sup>417</sup> Pueblos Indígenas y sus Integrantes. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. p. 2. En <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/efe/2d9/5a1efe2d9536d568189415.pdf>, revisado el 6 de junio de 2018.



como indígenas si alguno de los ascendientes es hablante de una lengua indígena.<sup>418</sup>

El Censo de Población y Vivienda de 2010 arrojó como resultado una población de 6.9 millones de personas hablantes de una de las 68 lenguas indígenas del país. Como este criterio depende del reporte de las personas como hablantes de una lengua indígena, se adicionó también como categoría la del “hogar indígena”, en la cual se identifican aquellas personas en cuya familia se autoidentifican como indígenas, aún si algunos o todos han abandonado el uso de su lengua. Bajo este criterio, se reportó en el Censo de Población y Vivienda de 2010 a 11.1 millones de personas viven en un hogar indígena. La diferencia de cerca de 4 millones de personas entre quienes reportaron hablar una lengua indígena y quienes reportaron habitar en un hogar indígena reflejan la velocidad a la cual se están perdiendo las lenguas, en tanto su transmisión entre generaciones se está rompiendo.<sup>419</sup>

Estos últimos representan el 9.9 por ciento de la población nacional y habitan en poco más de 64 mil localidades urbanas y rurales, en todo el país, generalmente en situaciones de gran precariedad económica. La población indígena mexicana se localiza mayoritariamente en seis entidades federativas, del sur y sureste. Oaxaca es la entidad que concentra mayor número de indígenas, 1.7 millones, le siguen Chiapas con 1.5 y Veracruz y Puebla con más de 1 millón cada uno y el estado de México y Yucatán con más de 985 mil. Los Estados con menor población indígena son Colima y Aguascalientes con poco menos de 10 mil indígenas cada uno.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Ídem.

<sup>419</sup> Los criterios para determinar si una lengua está extinta, amenazada o estable, de acuerdo con la UNESCO, se plantearon en el Capítulo Uno, inciso A. Diversidad Lingüística y su Desaparición. Vid. infra, p. 67.

<sup>420</sup> Ídem.

En cuanto a su distribución geográfica, de los 2,456 municipios que existen, 624 tienen 40 por ciento y más de población indígena y ahí se concentra el 58.3 por ciento de su población. Si bien es cierto que la población indígena vive principalmente en las localidades rurales de las regiones indígenas, también lo es que hoy día, uno de cada cuatro indígenas mexicanos viven en alguna zona metropolitana del país.<sup>421</sup> Destacan como polos de atracción la Ciudad de México y su área conurbada, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Culiacán, Acapulco, Oaxaca y Mérida; entre las ciudades medias están Tehuacán, Puebla; Cancún y Chetumal, en Quintana Roo; Matamoros, Tamaulipas; Coatzacoalcos, Veracruz; Ensenada, Baja California; La Paz, Baja California Sur, y Puerto Vallarta, Jalisco; y por último, algunas ciudades pequeñas tienen fuerte presencia indígena, entre las que sobresalen San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Juchitán y Tuxtepec en Oaxaca.<sup>422</sup>

#### B. La Diversidad Lingüística de México.

De las 68 lenguas o agrupaciones lingüísticas<sup>423</sup> consideradas en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales donde se describe la diversidad lingüística de

---

<sup>421</sup> Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diagnóstico Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena, p. 7. En <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/F031-programa-fomento-patrimonio-cultural-indigena-diagnostico-2014.pdf>, revisado el 31 de julio de 2019.

<sup>422</sup> Ídem.

<sup>423</sup> Cada una de las 68 agrupaciones lingüísticas aquí catalogadas se distingue de las otras, por un lado, en razón de su pertenencia a una determinada familia lingüística; y, por otro, tanto por las diferencias entre sus estructuras lingüísticas y repertorios léxicos, como por las oposiciones que en términos de identidad manifiestan sus hablantes. Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales:

origen indoamericano de la siguiente forma: 11 familias lingüísticas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas:

1. Una familia lingüística es un conjunto de lenguas cuyas semejanzas en sus estructuras obedecen a un origen histórico común.
2. Una agrupación lingüística es el conjunto de variedades lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado tradicionalmente a un pueblo indígena (náhuatl, otomí, mixteco), finalmente.
3. Una variante lingüística corresponde a una forma de habla que presenta diferencias internas con otras variantes de la misma agrupación.<sup>424</sup>

En los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 se identificaron 67<sup>425</sup> (ya se mencionó en el primer apartado de este capítulo el caso de la lengua Ku'ahl, registrado por reporteros del medio Pie de Página), muchas de las cuales tienen diversas variantes lingüísticas. Como señala el artículo 3 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, “la pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana”. En general, su denominación corresponde al nombre dado históricamente al pueblo indígena que las habla. Por este motivo es posible

---

Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2018., p. 40.

<sup>424</sup> Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Cuaderno Informativo sobre el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas, pp. 6-10.

<sup>425</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México*, México, 2015, p. 13.

distinguir a los diferentes pueblos indígenas de México a partir de las lenguas sea posible.

En primer lugar, debido a las limitaciones del criterio utilizado en los censos; en segundo lugar, a causa de que muchas personas niegan hablar su lengua indígena materna por considerarlo, con razón, un factor de discriminación. A esto se suma la falta de consenso sobre la definición de *hablante de lengua indígena*, la cual puede variar desde la comprensión de algunas palabras hasta el tener un dominio de la capacidad de construcción creativa y gramatical, situación incidente en el subregistro de los hablantes. Oficialmente, con la finalidad de uniformar este criterio, se considera como hablante a quien utiliza en la vida diaria la lengua indígena.<sup>426</sup>

La mayor dificultad está dada por la multidimensionalidad de componentes socioculturales por la cual es sumamente complejo tomar en consideración criterios donde se tome a uno solo de estos aspectos. Lo anterior es válido para los integrantes de cualquier población, pero es aún más relevante en el caso de los indígenas, dado el proceso de aculturación al cual han estado sometidos históricamente. Esto puede traer como resultado la rápida obsolescencia de tales indicadores. Dado lo anterior, las estimaciones existentes sobre poblaciones indígenas para el total de la región son muy variadas y, en la mayoría de los casos, parecen determinadas por una fuerte carga emotiva o, al menos, basadas en criterios de gran subjetividad. A pesar de las fuertes críticas realizables a las estimaciones provenientes de los censos de población, generalmente esta fuente

---

<sup>426</sup> Hogar indígena. Se considera un hogar como indígena si alguno de los miembros fundacionales (jefe o jefa del hogar, cónyuge o alguno de los ascendientes) es hablante de lengua indígena.

es una de las pocas que tienen una base real, aunque entregan un valor mínimo a partir del cual podrían realizarse ajustes importantes.<sup>427</sup>

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística según la lengua se identifica que los pueblos con mayor población son: Náhuatl, (24%); Maya, (13.7%); Mixteco, (6.8%); Zapoteco, (6.8%); Tzeltal, (5.7%); Paipai, (5.5%); Otomí, (5.5%); Tsotsil, (5.1%); Totonaco (3.6%); y Mazahua (3.0%). Estos diez pueblos concentran al 80% de la población indígena. Además, existen 11 grupos lingüísticos con menos de 500 personas indígenas: Ixcateco, Qato'k, Pápago, Ixil, Kiliwa, Teko, Oluteco, Kickapoo, Kaqchikel, Ayapaneco y Awakateko. Mientras tanto en otro grupo de nueve lenguas la población en hogares indígenas oscila entre 500 y 1,400 personas (K'iche', Pima, Texistepequeño, Jakalteko, Chocholteco, Seri, Kumiai, Lacandón y Cucapá); y en siete lenguas más la población indígena en hogares es mayor de 2 mil personas, pero menor de 5 mil (Chichimeco Jonaz; Chuj; Matlatzinca; Akateko; Guarijío; Tlahuica y Q'eqchi').<sup>428</sup> Como ya se mencionó en el primer apartado de este capítulo, de las 68 lengua indígenas habladas en nuestro país, la lengua Ku'ahl, perteneciente a la familia cochimí-yumana y hablada por el pueblo yumano está severamente amenazada, con sólo dos hablantes restantes en Baja California, con lo cual, en el corto plazo, la lengua y su pueblo terminarán por desaparecer.

---

<sup>427</sup> Peyser, Alexa y Chakiel, Juan, La Población Indígena en los Censos de América Latina. CELADE. Documento presentado al Seminario Taller "Investigación Sociodemográfica Contemporánea de Pueblos Indígenas", Santa Cm, Bolivia, 18-22 de octubre de 1993, p. 93.

<sup>428</sup> Ídem.

Porcentaje de población de 3 y más años hablante de lengua indígena,  
por entidad federativa<sup>429</sup>



<sup>429</sup> Gráfico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con datos de la Encuesta Intercensal 2015. Tomado de: [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena/imagenes/mapa\\_sensible/mapa\\_sensible.gif](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena/imagenes/mapa_sensible/mapa_sensible.gif)



### III. El Uso de las Lenguas Indígenas en México.

Como ya se ha planteado desde el Capítulo Uno, el uso de una lengua indígena es un elemento identitario esencial para las comunidades originarias, siendo el medio por el cual reproducen su cultura, reflejando el modo de concebir el mundo a su alrededor y los valores de su comunidad. Si bien existen múltiples elementos mediante los cuales se puede identificar de la diversidad cultural en nuestro país, como tradiciones, sistemas religiosos, o criterios étnicos; la lengua resulta uno de los criterios esenciales más importantes usados por el estado para determinar la identidad indígena, y uno de los elementos más fácilmente reconocible dentro de sociedad mexicana como muestra de su amplia diversidad étnica y cultural.<sup>430</sup> Dentro de la búsqueda del reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades culturales y nacionales dentro de los estados-nación como el mexicano, la lengua es uno de los elementos fundamentales de identidad y de reproducción de la cultura de estos pueblos, y su desuso implica el riesgo de la pérdida de la identidad cultural y la asimilación de estas poblaciones a la mayoría mestiza e hispanohablante.

En el caso de nuestro país podemos identificar a dicho grupo étnico mestizo e hispanohablante como el grupo mayoritario estadísticamente hablando, al cual podemos identificar como el grupo dominante, en virtud de su prevalencia en los ámbitos lingüístico, ideológico, político, económico y cultural. En oposición a este grupo, encontramos a los pueblos indígenas, identificados como grupos poblacionalmente minoritarios, frente al grupo étnico mestizo hispanohablante, identificado como mayoritario. En tanto las características lingüísticas, ideológicas, políticas y culturales implican una posición de desventaja frente al grupo

---

<sup>430</sup> Navarrete Linares, Federico, *Los Pueblos Indígenas de México. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*, México, Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, p. 69.



mayoritario,<sup>431</sup> situación no enfrentada por otros grupos minoritarios en su integración al estado-nación, como pueden ser los flujos migratorios provenientes de Europa, quienes no sólo no enfrentan la discriminación sufrida por los pueblos indígenas, parecen tener una ventaja incluso frente a la mayoría mestiza en la sociedad mexicana.<sup>432</sup> De la misma forma, existen grupos minoritarios migrantes quienes enfrentan un profundo rechazo a su integración a la sociedad, como son los migrantes mestizos, afrodescendientes e indígenas provenientes de Centroamérica, el Caribe y África. La posición de los pueblos indígenas como grupos dominados tiene su origen en el proceso de conquista del territorio reconocido actualmente como mexicano y el subsecuente establecimiento de una colonia se impuso de forma progresiva a las poblaciones originarias el uso del español como lengua única, desplazando el uso de sus lenguas maternas.<sup>433</sup>

---

<sup>431</sup> Nava, op. cit., p. 32.

<sup>432</sup> Esta percepción tiene su origen en que la idea de la existencia de “castas” dentro de la sociedad Novohispana como un método de clasificación de la población, que si bien no era inflexible ni definitivamente establecida, si ha permeado en una distinción entre aquellos descendientes de las poblaciones europeas (identificados como personas de tez blanca) considerados como “superiores” étnica y culturalmente, frente a la población mestiza (producto de la mezcla entre las poblaciones originarias, las europeas y las afrodescendientes) y los pueblos indígenas (poblaciones originarias de la región antes de la Conquista). López Beltrán, Carlos, “Sangre y Temperamento: Pureza y Mestizajes en las Sociedades de Castas Americanas”, en Gorbach, Frida y López Beltrán, Carlos (eds.), *Saberes Locales: Ensayos sobre Historia de la Ciencia en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 2008, pp. 289-342.

<sup>433</sup> La Corona española “decretó, en 1770, la obligatoriedad de la lengua dominante y la extinción o destierro de los diferentes idiomas de los naturales”. Zavala, Silvio, *¿El castellano, lengua obligatoria?, discurso de ingreso a la Academia Mexicana*

### A. Discriminación Lingüística.

La discriminación lingüística consiste en la exclusión y el menosprecio hacia la utilización de lenguas diversas a la utilizada por grupo étnico-social dominante en un estado. Esta resulta en la pérdida o abandono del uso de la lengua materna por un grupo o individuo, incidiendo directamente en la pérdida de su sentido de identidad y pertenencia a su grupo étnico. La discriminación lingüística, junto con la discriminación racial, se presenta como un obstáculo para la integración de los pueblos indígenas a la sociedad nacional sobre todo por la imposibilidad derivada de ella para asegurar su participación en el debate público y ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas y programas que les afectan directamente. El racismo en su sentido amplio, como discriminación de todo grupo cultural, étnico o religioso, es un problema difícil para la legislación liberal porque no respeta los límites entre lo público y lo privado. Por otra parte, la exigencia de derechos colectivos de los indígenas desafía la estructura del derecho y de la moral occidental basada en la libertad y autonomía individual. La demanda de autodeterminación al interior de un estado nacional hace complicada y ambigua la apelación al derecho de autodeterminación de los pueblos.

La discriminación en nuestro país es un fenómeno contradictorio, donde la mayoría mestizas no se identifica a sí misma como un grupo étnico distinto tanto a las poblaciones europeas como a los pueblos indígenas, tendiendo consciente o inconscientemente a identificarse con la *raíz* europea, mientras que con la raíz indígena sólo se tiene una identificación folclórica. Esto ha derivado en la respuesta a toda demanda de los pueblos indígenas es observada como una concesión realizada a un grupo *inferior*, donde las diferencias culturales (más obvias dentro

---

*Correspondiente de la Española*, México, Centro de Estudios de Historia de México, 1977, p. 42.

de una población cuya tendencia fenotípica es más cercana a la indígena, pero pretende ser caucásica) son observadas con desconfianza, convirtiéndose en el primer objeto alienación dentro de la sociedad. La lengua, como principal elemento identitario de los pueblos indígenas, es la fuente de la mayor discriminación, reflejado en la ausencia de una auténtica discusión sobre su discusión en el ámbito legislativo, reproduciendo la desigualdad en su práctica frente al de la lengua usada por la mayoría mestiza.

Esta razón hace de la discriminación hacia las lenguas originarias una de las principales causas de su desaparición, pues al enfrentarse a una lengua no sólo mayoritaria en la sociedad mexicana, sino también de extensión universal o cuando menos regional, las poblaciones indígenas terminan por valorar en mayor medida el aprendizaje del español frente a su propia lengua, y sus integrantes pueden comenzar a usar esta lengua en preferencia a la materna al observar como su abandono puede significar el dejar de ser sujetos de discriminación. Como ya se mencionó en el capítulo uno, al comenzar a educar sus hijos en la lengua dominante, bajo la creencia de que esto ayuda en su progreso económico y social, se puede ir relegando a la lengua materna cada vez al ámbito familiar dejando de lado su uso para la conveniencia social, provocando su abandono en el transcurso de pocas generaciones, causando la extinción de la lengua.

Para ejercer plenamente el derecho a las lenguas indígenas, es necesario garantizar a los pueblos indígenas y sus miembros la posibilidad de utilizarlas en todos los ámbitos de la vida social desde el marco de su propia identidad cultural, siendo la obligación del Estado no solo el respeto pasivo a estas lenguas, sino el deber de promover activamente mediante políticas públicas su uso en los ámbitos público y privado de la sociedad. A fin de lograr el éxito de una política pública en la promoción de las lenguas indígenas, podemos partir de los siguientes elementos:

1. La mutua identificación cultural de una etnia hacia las otras, de la manera más respetuosa posible.
2. La reflexión interna con respecto al estado en que se encuentra el grupo étnico: la valoración hacia dentro y hacia afuera, la funcionalidad de elementos culturales, etc.
3. La toma de consciencia étnica dirigida hacia la autovaloración.
4. El fomento de una actitud interétnica positiva.
5. El reconocimiento de la herencia cultural étnica como un patrimonio de gran valor.
6. La cohesión social dentro de la etnia y las relaciones interétnicas constructivas.

En los Estados con una alta diversidad lingüística, como en el caso mexicano, el ejercicio de este derecho cobra una importancia fundamental, en virtud de la coexistencia de grupos minoritarios hablantes de lenguas indígenas, en contraposición a una mayoría mestiza hablante del español, y que goza de un papel dominante en la sociedad en virtud de su superioridad en los ámbitos ideológicos, económicos, políticos y culturales. Con la finalidad de evitar esta situación resulta necesario el tomar medidas para la promoción de su uso público en todas las esferas de la vida social, como la implementación de diversas políticas públicas encaminadas a la promoción de las lenguas indígenas como el otorgamiento de becas de estudio tanto de la lengua como de opciones educativas en la misma, el establecimiento de la lengua como requisito de contratación para el desempeño de puestos públicos en aquellos lugares donde exista población hablante, así como incentivos de diversos tipos para promover su uso en la vida diaria y contrarrestar así la discriminación imperante hacia estas lenguas, como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

## B. Lengua Oficial en México y su Perspectiva desde el Siglo XIX al Siglo XXI.

El papel asignado a una lengua por el estado es uno de los elementos más importantes en la determinación de su supervivencia. En el caso de México, desde el periodo colonial a la fecha el papel de las lenguas indígenas del español ha variado sustancialmente. Sí bien el español nunca ha tenido el reconocimiento de lengua oficial en México, una gran diversidad de políticas implementadas por los gobiernos coloniales y nacionales sí le han otorgado ese papel en los hechos.

Al inicio del periodo colonial las distintas órdenes religiosas católicas utilizaron, en sus esfuerzos evangelizadores, las lenguas propias de los pueblos indígenas a quienes imponían sus creencias religiosas. La Iglesia Católica, a través de algunos de sus más célebres frailes, realizó los registros más importantes de diversas lenguas indígenas creados entre los siglos XVI al XIX, produciendo diversos estudios y textos con el propósito de llevar a cabo una conversión más eficiente de los pueblos recientemente sometidos, documentos conservados hasta nuestros días como un registros de los textos y gramáticas en lenguas indígenas, sobre todo en náhuatl.<sup>434</sup> Sin embargo, hacia la etapa final de la colonia estos esfuerzos se fueron abandonando paulatinamente para incluir en el trabajo evangelizador la imposición del español y el abandono forzado de las lenguas

---

<sup>434</sup> Fray Bernardino de Sahagún (1499-1590) es probablemente la figura más reconocida. Originario de la ciudad de León, España, perteneció a la Orden Franciscana y desarrolló su obra en torno al estudio de la religión del pueblo Mexica, el registro del vocabulario de la lengua náhuatl, y en general las costumbres y tradiciones indígenas; con la finalidad de crear un instrumento apropiado para la predicación en la Nueva España de la religión católica y evitar la regresión de los indígenas a sus sistemas de creencias tradicionales. López Austin, Alfredo, "Estudio acerca del método de investigación de Fray Bernardino de Sahagún", *Revista Estudios de Cultura Náhuatl*, México, vol. 42, agosto de 2011, pp. 353-400.

maternas. Al finalizar el proceso de independencia en México el discurso de igualdad entre sus ciudadanos fue utilizado para impulsar un programa educativo uniforme en todo el territorio, soslayando los esfuerzos en formas de educación diseñadas específicamente para la población indígena.<sup>435</sup> Si bien existieron algunos esfuerzos excepcionales como el impulsado por Juan Rodríguez Puebla para emplear las lenguas indígenas en la enseñanza, la propuesta de Ignacio Ramírez para publicar materiales educativos en lenguas indígenas, otros políticos de la época no tuvieron interés en reconocer la necesidad de educar a los indígenas, menos aún en sus lenguas maternas. Personajes como José María Luis Mora no avalaron una educación especializada y mucho menos la utilización de las lenguas distintas al español. Esta situación se vio exacerbada por la conformación de los gobiernos (tanto liberales como conservadores) con un carácter preeminentemente criollo y excepcionalmente mestizo, donde la participación de integrantes de los pueblos indígenas, particularmente como portavoces de sus pueblos y comunidades era nula.<sup>436</sup>

Ambas posturas ponen en relieve la falta de una política lingüística unificada en México durante el siglo XIX, estableciéndose tácitamente como único idioma válido el español, sin darle ese carácter en ninguna legislación, como si ocurría en el mismo periodo en otros países como Francia. Los esfuerzos educativos durante el siglo XIX tenían un carácter profundamente asimiladora e integracionista, con el objetivo de favorecer la construcción de una nación homogénea y mestiza. A pesar de esto, diversas instituciones como los obispos continuaron con la tarea de educar a los indígenas bajo sus propias lenguas, de la misma forma que diversos pueblos indígenas quienes mantuvieron el interés en preservar sus lenguas

---

<sup>435</sup> Zavala, op. cit., p. 42.

<sup>436</sup> Castillo Molina Daniel Gibrán, "El idioma mexicano visto desde las escuelas de pueblos tlaxcaltecas, 1900-1930", *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, México, vol. V, núm 10, 2017, pp. 181-197.

indígenas impulsaron proyectos educativos desde sus comunidades a través de escuelas sostenidas por los propios indígenas las funcionaban con relativa regularidad y donde incluso se tenían mejores salarios para los preceptores respecto de escuelas citadinas destinadas a la población mestiza. Los pueblos indígenas no jugaron un papel pasivo en la defensa de sus lenguas, muy por el contrario, lucharon constantemente por crear y mantener los recursos necesarios para sostener sus establecimientos escolares y mantener el uso de ellas.<sup>437</sup>

A finales del porfiriato en la primera década del siglo XX se había invisibilizado la existencia de la diversidad lingüística en México. Fue hasta el 18 de junio de 1911 cuando, durante el gobierno provisional de Francisco León de la Barra puso sobre la mesa el tema de las lenguas indígenas en la educación mexicana. La respuesta del gobierno provisional fue ordenar la instrucción rudimentaria en las comunidades indígenas, con el objeto de “enseñar al individuo de raza indígena, a hablar, leer y escribir en castellano”<sup>438</sup>. La enseñanza rudimentaria fue diseñada para implementar el método directo, consistente en la enseñanza del español sin la utilización de las lenguas indígenas. Como reflejo de la ignorancia y el desdén desde el cual se construyeron estas políticas, no sería hasta década después, en 1921 no se realizarían esfuerzos gubernamentales por determinar el número de lenguas y hablantes indígenas en el país.<sup>439</sup>

A lo largo del siglo XX; a través sobre todo del trabajo del INI, se implementaron dos medidas principales en torno a las lenguas indígenas del país. Se buscó lograr su registro en diversos medios escritos y audiovisuales como

---

<sup>437</sup> Ídem.

<sup>438</sup> Granja Castro, Josefina, “Procesos de Escolarización en los Inicios del Siglo XX. La Instrucción rudimentaria en México”, *Perfiles Educativos*, México, vol. 32, núm 129, enero de 2010, pp. 64-83.

<sup>439</sup> Ídem.

medios de preservación de la diversidad cultural indígena en México. Por otro lado, se buscó lograr la *castellanización* de estas poblaciones a través de diversas medidas como los Internados Indígenas Indígena establecidos por Lázaro Cárdenas, con las ambiguas finalidades de abandonar los esfuerzos previos por *desindianizar*, es decir desarraigar los dialectos regionales, las tradiciones, las costumbres, y hasta los sentimientos profundos del hombre apegado a su tierra, al mismo tiempo se buscaba no idealizar el mundo prehispánico ni a convertir la miseria en folclor. Por el contrario, produjo ideas precursoras acerca de las virtudes y los defectos de los indios y de los métodos para garantizar su inclusión a la cultura nacional sin sacrificar su identidad, al dotarlos de dos herramientas fundamentales para su asimilación: un oficio productivo y el español.<sup>440</sup>

No fue hasta la ratificación del Convenio 169 en 1990 cuando se procedió a reformar el artículo 4° constitucional para incluir la obligación del Estado de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas. Con el levantamiento indígena zapatista en la década de los noventas, el movimiento indígena cobró fuerza y recibió visibilidad nacional e internacional, resultando en la reforma sobre derechos indígenas, trasladado y ampliando su contenido al artículo 2° constitucional de 2001. Desde la ratificación del Convenio 169 una de las medidas consideradas como esencial para lograr su supervivencia fue el reconocimiento de las lenguas indígenas como oficiales, para pasar de ser sólo el derecho de los hablantes, a ser lenguas de uso corriente y obligatorio en todos los ámbitos de la vida pública. Una lengua oficial está reconocida expresamente en la constitución de un estado, y es la utilizada en todos los documentos oficiales y en los actos públicos y oficiales de este. Hablamos de una lengua oficial pues es la de uso obligatorio para los actos y servicios de la administración pública y privada, la impartición de justicia y la

---

<sup>440</sup> Quintanilla Susana, "La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas 194-1940", Diccionario de la Historia de la Educación en México, México, UNAM, 2002. En [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_31.htm](http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm)



comunicación social. Sin embargo, la implementación de este reconocimiento no se ha realizado en nuestra constitución ni en ninguna ley reglamentaria, lo cual genera la imposibilidad de implementar políticas públicas como las mencionadas. Si bien nuestra constitución no reconoce que el estado mexicano tenga una lengua oficial, es posible observar como en los hechos el español actúa como tal, siendo la lengua utilizada en todos los ámbitos de gobierno, y como ya mencionamos anteriormente, se estableciera en la legislación secundaria (como la Ley General de Educación) dando efectivamente una preferencia al español como idioma único para la población mexicana. Si bien a partir de esta reforma se reconoce a las lenguas indígenas con el carácter de nacionales, perspectiva bajo la cual se prohíbe la discriminación por su uso, no se establece ninguna obligación específica para el estado para brindar sus servicios en ellas. Así, a pesar las disposiciones relativas a las lenguas indígenas contenidas en las fracciones IV y VIII del apartado A del artículo 2° constitucional establecen el derecho a los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, no establece de forma precisa la obligación del estado de implementar medidas para garantizar su uso en el espacio público.<sup>441</sup>

#### IV. La Regulación Nacional del Derecho a la Lengua.

Como ya se planteó anteriormente, el derecho a la lengua tutela uno de los elementos identitarios más importantes de los pueblos indígenas, a partir del cual otros elementos identitarios como sus cosmovisión, costumbres, tradiciones y cultura en general son transmitidos de generación en generación. Para lograr la efectiva tutela de este derecho es necesario contar con la legislación adecuada, donde se tomen en consideración los elementos propios de las diversas comunidades indígenas del país, superando por un lado las consideraciones indebidamente generalizadoras de sus condiciones económicas, políticas y culturales, y por otro, la práctica de dejar los derechos lingüísticos de los pueblos

---

<sup>441</sup> Yrigoyen, op. cit. p. 77.

indígenas sólo en el marco discursivo, además de su registro y promoción como un elemento folclórico, sin generar políticas públicas para permitir el ejercicio de estos derechos.<sup>442</sup>

Para superar estos obstáculos, resulta entonces necesario que en la lucha por la revitalización de las lenguas indígenas tomar en cuenta los diferentes escenarios en donde se encuentran las distintas comunidades indígenas, y consideran en la planeación de las políticas a aplicarse no sólo el número y las características de sus hablantes, sino también la forma como las diversas lenguas indígenas se transmiten y se relacionan con las nuevas generaciones, así como las posibilidades ofrecidas por el contexto socioeconómico donde se hallan inmersos.<sup>443</sup> Uno de los elementos más relevantes para lograr esto es la creación de espacios para el uso cotidiano de las lenguas indígenas similares a los disponibles para español, como la creación de medios de comunicación para y operados por los propios hablantes de lenguas indígenas.

La efectividad en el diseño de una política pública para la revitalización de las lenguas no se cubre con los esfuerzos para lograr su registro antropológico e histórico, ni a través de su promoción como un testimonio de la diversidad cultural (menos aún con un carácter folclórico), sino en la orientación hacia devolver la función de las lenguas indígenas como medio de comunicación entre sus integrantes, cumpliendo con sus funciones de expresión y comunicación, evitando su desplazamiento en sus espacios de uso por la lengua dominante.<sup>444</sup> Precisamente en este papel de las lenguas indígenas como medio de expresión de

---

<sup>442</sup> Grosser Lerner, Eva, "Tének y Ngigua: dos experiencias", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico*, México, IJ/UNAM, 2003, p. 55.

<sup>443</sup> Ídem.

<sup>444</sup> Ídem.

las comunidades indígenas éstas han planteado históricamente sus exigencias hacia el estado mexicano, en un primer momento como su inclusión en los medios de comunicación, por ser estos espacios de reproducción de las lenguas y evolucionando con el tiempo hacia la exigencia de la inclusión de sus comunidades en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como el reconocimiento a su derecho a desarrollar sus propios medios de comunicación masiva frente a la oferta comercial expresada únicamente en la lengua dominante.<sup>445</sup>

A continuación, analizaremos como ha sido regulado el derecho a la lengua en el marco normativo nacional y los eventos socio-políticos respecto a sus transformaciones desde la ratificación del Convenio 169 por nuestro país, hasta la reforma constitucional de 2001 sobre derechos de los pueblos indígenas.

#### A. La Reforma al Artículo 4° Constitucional de 1992 y su entorno Jurídico Político.

Precisamente a raíz de la ratificación del Convenio 169 se creó el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, compuesta por especialistas del Instituto Nacional Indigenista, la cual tenía como propósito elaborar una propuesta de reforma constitucional para reconocer de los derechos culturales de los pueblos indígenas, reconociendo estos derechos en nuestro país por primera vez en el orden constitucional nacional.<sup>446</sup> Resulta interesante observar cómo desde la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, donde la única *ventaja* reconocible para las comunidades

---

<sup>445</sup> CEPAL/ONU. Los pueblos indígenas... op. cit. 118.

<sup>446</sup> González Galván Jorge Alberto, "Reforma al artículo 4 constitucional; pluralidad cultural y derechos indígenas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Año XXVII, No. 79, enero-abril, 1994, p. 105.

indígenas fue la creación del ejido en el artículo 27 constitucional, otorgándoles protección para el uso comunal de sus tierras, pasando más de 70 años antes de incluir en la norma suprema el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, ocurriendo precisamente en un momento cuando se cambió la perspectiva del estado desde la economía dirigida hacia el libre mercado.

En sus trabajos para elaborar una propuesta de reforma, esta comisión enfrentó, como uno de sus principales retos, la perspectiva oficialista dada al tema, la consideró suficiente reconocer los derechos de los pueblos indígenas de México desde una perspectiva superestructural, es decir, reconocer la identidad cultural de los mismos en texto constitucional, refiriendo en ella la conformación pluriétnica de la nación mexicana (originada en una diversidad de etnias con culturas y lenguas propias), sin ir más allá en el reconocimiento de derechos políticos o económicos diferenciados respecto de la población mayoritaria, dejando para la reforma o elaboración de leyes secundarias los mecanismos para el reconocimiento y exigibilidad de derechos relativos a la educación, la cultura, y la lengua.<sup>447</sup> De forma paralela a la reforma al artículo 4 constitucional, se llevó a cabo una reforma al artículo 27 constitucional, con la finalidad de limitar al ejido como forma de propiedad agraria y dar la oportunidad a la aparición de la pequeña propiedad rural<sup>448</sup>, generando así un ambiente más amigable para los inversionistas en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América de Norte.

---

<sup>447</sup> Ídem.

<sup>448</sup> Reforma al artículo 27 constitucional. Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992. En esta reforma se modificaron el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, referentes a los límites a la propiedad rural privada, los derechos de los ejidatarios y la posibilidad de crear asociaciones para la explotación conjunta de parcelas ejidales con capital privado.

Con el traslape de estas reformas, quedó patente como el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se oponía no sólo al control material ejercido sobre ellos, sino al esquema normativo implementado por el Estado para ejercer este control, tanto en las normas implementadas, como en la falta de la creación de las normas secundarias para asegurar su exigibilidad. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, asociados a su cultura y lengua propios, ejercidos desde sus territorios bajo esquemas normativos propios, se presentaban como una oposición a la transformación del modelo económico impulsada por el Estado con la reforma al artículo 27 constitucional, insistiéndose en la retórica asimilacionista de integrarlos a la vida nacional, desde los términos y perspectivas de la sociedad mayoritaria.<sup>449</sup> Dicha intención quedó patente en el lenguaje de la reforma al artículo 4 constitucional, en la cual quedó reforzada la redacción vinculada con la reforma agraria del artículo 27 constitucional, en tanto “en los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”, limitando la posibilidad de que los usos y costumbres de estos pueblos tuvieran prevalencia en la solución de conflictos agrarios, dando preeminencia a la jurisdicción estatal.

La falta de interés para otorgar un reconocimiento pleno a los derechos de los pueblos indígenas es observable en el estancamiento posterior a la reforma, dando prioridad a otras reformas como la ya mencionada al artículo 27 constitucional, dejando de lado otras reformas constitucionales necesarias en materia de educación, salud o el derecho al debido proceso. De la misma forma, no hubo interés en la creación de las normas reglamentarias al artículo 4° constitucional necesarias para el ejercicio de los derechos en el reconocidos. El

---

<sup>449</sup> Fernández Christlieb, Paulina, “El EZLN y la GBI en Chiapas: Derechos indígenas contra corporaciones transnacionales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, vol. 46, núm. 188-9, 2003, pp. 213-265.

artículo 27 entonces no sólo ese opuso directamente el desarrollo de los indígenas, sino también a la reforma al artículo 4º constitucional, pues debido a la premura por reformar el artículo 27, se dejó de lado la implementación adecuada del primero, poniendo en peligro la integridad indígena al desamparar la protección de sus tierras al no proteger ni promover las costumbres y formas de organización indígena.

Finalmente, la reforma al artículo 4 sí abrió las posibilidades de reglamentación para proteger y promover el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y organización social, misma podía interpretarse como respetar, proteger y promover a los grupos étnicos en su espacio territorial, en sus formas de expresión, de organización, de creencia, de educación y de ser social en su conjunto. Como se verá a continuación, el legado más importante de la reforma al artículo 4º fue sentar las bases del movimiento indígena zapatista que iniciaría en 1994, y sentaría un precedente importante para la elaboración y posterior aprobación de la reforma al artículo 2 constitucional, en 2001, mejor conocida como la Ley indígena.

#### B. Breve Historia del Conflicto Zapatista de 1994.

El levantamiento indígena en Chiapas del primero de enero de 1994 tiene su origen en una multiplicidad de factores sociales e históricos de la relación entre el Estado, la sociedad mayoritaria mestiza y los pueblos indígenas. Sus detonantes se pueden encontrar en dos ejes principales. En primer lugar, la histórica falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como se mencionó en el apartado anterior, sólo se habían reconocido con la ratificación del Convenio 169 y la subsecuente reforma al artículo 4º constitucional, sin materializarse en ninguna norma secundaria. En segundo lugar, se encuentra la inconformidad ante las reformas, en particular la del artículo 27 constitucional referente a la propiedad

agrícola, realizadas para asegurar la apertura económica del país en el marco de la aprobación del Tratado de Libre comercio de América del Norte.<sup>450</sup>

La respuesta al levantamiento armado del Ejército Nacional Zapatista por parte del estado fue sumamente rápida, siendo el principal enfrentamiento armado el ocurrido en el municipio de Ocosingo, donde perdieron la vida más de cien integrantes del ejército insurgente.<sup>451</sup> Formalmente, las hostilidades armadas finalizaron sólo doce días después de haber comenzado debido al cese al fuego unilateral decretado por el expresidente Carlos Salinas de Gortari en respuesta a la fuerte presión generada tanto a nivel nacional como internacional. A partir de ese momento, se pasó a una modalidad de conflicto de baja intensidad, caracterizado por una fuerte presencia militar en la zona de conflicto, que en su momento de mayor auge implicó la presencia de más de seis mil integrantes del ejército nacional en la región,<sup>452</sup> generando el desplazamiento forzado de miles de habitantes de la región quienes decidieron huir ante el temor de quedar atrapados en el conflicto.

Esta presencia militar ha estado relacionada con múltiples denuncias de violaciones a derechos humanos y de hostigamiento sufridas por los zapatistas y las poblaciones que les brindaron su apoyo, tanto por parte de las fuerzas regulares como de grupos paramilitares asentados en la región a partir de 1994.<sup>453</sup> Uno de

---

<sup>450</sup> Sámano Rentería Miguel Ángel. “La consulta Nacional Zapatista en el Marco del Convenio 169 de la OIT”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX jornadas Lascasianas*, México, IIJ/UNAM, 2000, p. 175.

<sup>451</sup> Ídem.

<sup>452</sup> Ídem.

<sup>453</sup> Recientemente, el Estado Mexicano ofreció una disculpa pública parcial a las mujeres indígenas víctimas de violencia sexual durante este periodo, violencia utilizada como una estrategia de guerra por el ejército mexicano para reducir la

los casos más trascendentes por sus implicaciones en la percepción sobre el movimiento y la situación de los pueblos indígenas en México fue la matanza ocurrida en el pueblo de Acteal, municipio de Chenalhó el 22 de diciembre de 1997, cuando un grupo paramilitar asesinó a 45 personas que se habían refugiado en una iglesia.<sup>454</sup>

Ante la presión nacional e internacional, el gobierno federal inició formalmente las negociaciones con el Ejército Zapatista el 11 de marzo de 1994, reconociéndolo como ejército beligerante. Al finalizar formalmente las hostilidades armadas entre las fuerzas estatales y las fuerzas zapatistas, se entró en un periodo de parálisis motivado principalmente por los acontecimientos relacionados con la transición gubernamental de 1994, que con el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio generó una crisis en las cúpulas gubernamentales del país. Fue hasta marzo de 1995 cuando, tras el fallido y ampliamente criticado intento del recientemente conformado gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León de asesinar al Subcomandante Marcos y al resto de los líderes del zapatismo con la finalidad de desestabilizar el movimiento, se emitió la Ley para el Diálogo, la Negociación y la Paz Digna en

---

combatividad de los integrantes del EZLN. En esta disculpa no participó la Secretaría de la Defensa Nacional ni se aclaró el estado de los procesos contra los militares que participaron en el crimen. Redacción, “Gobierno Mexicano Ofrece disculpa a Indígenas Violadas por el Ejército en 1994”, *Aristegui Noticias*, México, 18 de octubre de 2019. En <https://aristeguinoticias.com/1810/mexico/gobierno-mexicano-ofrece-disculpa-a-indigenas-violadas-por-el-ejercito-en-1994-donde-esta-sedena-preguntan-ellas/>, revisado en la fecha de su publicación.

<sup>454</sup> Van der Haar, Gemma, “El movimiento Zapatista de Chiapas: Dimensiones de su lucha”, Labour Again Publications, International Institute of Social History, 2005, p. 3. En <http://www.iisg.nl/labouragain/ruralmobilisation.php>, revisado el 20 de octubre de 2019.



Chiapas, con la finalidad de terminar el conflicto de forma pacífica, reiniciando el diálogo entre las partes en San Andrés Larráinzar.<sup>455</sup> Esta ley creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), en la Cámara de Diputados, con la intención llevar los resultados de las negociaciones a su discusión en el poder legislativo, a fin de alcanzar su inclusión en la Constitución, con el respaldo del poder ejecutivo.<sup>456</sup>

Con base en esta ley fueron acordadas las bases para el diálogo entre las partes en conflicto, definiéndose un esquema de mesas temáticas para atender las causas del movimiento armado, permitiendo la elaboración de una agenda plural mediante la integración de representantes de comunidades indígenas de todo el país, identificando así al movimiento zapatista con los pueblos indígenas del país y no con un movimiento local.<sup>457</sup> La primera mesa, la única llevada a cabo, fue la relativa a Derecho y Cultura Indígena, cuyos ejes temáticos fueron comunidad y autonomía, garantías de justicia, participación y representación política, mujeres, acceso a medios de comunicación y promoción y desarrollo de la cultura indígena.<sup>458</sup>

En los debates entre los representantes del EZLN y el gobierno se incorporó un concepto novedoso para la discusión de los derechos de los pueblos indígenas

---

<sup>455</sup> Sámano, op. cit., p. 175.

<sup>456</sup> Ídem.

<sup>457</sup> Gómez Rivera, Magdalena. “Los Acuerdos de San Andrés Sakamch’en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo”, *Revista El Cotidiano*, México, núm. 196, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016, p. 54.

<sup>458</sup> Gómez Rivera, María Magdalena, *El derecho indígena en el marco de la negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie de Estudios de Derechos Humanos, Tomo V, 1996, p. 13.

en México: el de autonomía.<sup>459</sup> Este concepto hace referencia a cierto grado de autogobierno dentro de un marco nacional e implica la transferencia de facultades políticas, administrativas y jurídicas, sin pretender con esto implique en ningún momento la pretensión de alcanzar la secesión para conformar un nuevo estado-nación. En estos debates, el concepto de autonomía se utilizó como la *expresión concreta del derecho a la libre determinación*.<sup>460</sup>

Este derecho fue retomado del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el senado mexicano en 1990 y, como se señaló en el segundo capítulo, se define como el derecho a la libre determinación, en tanto “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”<sup>461</sup>. Este reconocimiento sustenta los derechos “a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.<sup>462</sup>

i. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

De los resultados de esta primera mesa de Negociación nacieron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista el 16 de febrero de 1996.<sup>463</sup> En ellos, se incorporaría el reconocimiento a la libre determinación a través de la autonomía:

---

<sup>459</sup> En términos generales, autonomía se trata de cierto grado de autogobierno dentro de un marco nacional e implica la transferencia de facultades políticas, administrativas y jurídicas sin secesión. Van Der Haar, op. cit., p.10.

<sup>460</sup> Ídem.

<sup>461</sup> Artículo 2° del Convenio 169.

<sup>462</sup> Artículo 4 del Convenio 169.

<sup>463</sup> Acuerdos de San Andrés Larráinzar

Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer”.<sup>464</sup>

En estos acuerdos, se reconoció al municipio como el espacio privilegiado para el ejercicio de la autonomía indígena, estableciendo la necesidad de establecer su carácter de entidad de derecho público y la capacidad de asociarse libremente para cumplir con las finalidades propias de los pueblos indígenas. Con base en este principio, se reconocían también una serie de derechos relacionados con la identidad cultural de los pueblos indígenas y los mecanismos necesarios para su ejercicio en el marco de la normatividad nacional y la soberanía del Estado. Estos acuerdos fueron recogidos puntualmente en la iniciativa de la Ley sobre Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas redactada por la COCOPA, la cual fue presentada para su discusión el 29 de noviembre de 1996.<sup>465</sup> En su estructura, los Acuerdos de San Andrés recogen diversas declaraciones y compromisos del gobierno mexicano a nivel estatal y federal, mediante el cual se buscaba establecer un nuevo marco jurídico para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, bajo el principio del respeto a la diversidad étnica y cultural de nuestro país, la cuál había sido históricamente invisibilizada. En ellos,

---

<sup>464</sup> Documento 2: Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, II.2.

<sup>465</sup> López Monjardin, Adriana, “Los Acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos en Chiapas. Guerra en Chiapas: Antidemocracia en México”, *Revista Espiral*, México, Vol. V, núm. 14, enero-abril, Universidad de Guadalajara., 1999, p. 129.

se reconoce una serie de derechos relacionados con la organización política y social, la elección de autoridades locales, la administración de justicia, la tenencia de la tierra y el manejo de recursos naturales, y el desarrollo cultural. Como un elemento esencial para el ejercicio de estos derechos, se otorgaba a las comunidades indígenas la calidad de entidades de derecho público, a través de la cual se posibilitaría remunicipalización como mecanismo para que sus núcleos de población tuvieran la posibilidad de reorganizarse como entidades de organización político territorial.

Como resultado de las negociaciones iniciadas en 1995, el 16 de febrero de 1996, en San Andrés Sak'amchén de los Pobres, municipio tsotsil de Los Altos de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal firmaron el acuerdo de la primera mesa de diálogo referida al papel irremplazable de los pueblos indios en la nación mexicana. Para su elaboración, fueron convocados representantes del gobierno federal y local, así como los representantes e invitados del EZLN, además de organizaciones políticas, indígenas, sindicales, populares, de intelectuales, urbanas, campesinas y culturales. Esta convocatoria tan amplia tenía como finalidad alcanzar el mayor consenso posible sobre los principios históricos, políticos, sociales, económicos y culturales a convertirse en legislación vigente, orientada a terminar con la exclusión histórica de la cual habían sido víctimas los pueblos indígenas de todo el país.<sup>466</sup> Es importante señalar como, a pesar de la amplia convocatoria de todos los actores y fuerzas políticas y sociales del país, el contenido de los Acuerdos de San Andrés nunca llegaría a materializarse. La

---

<sup>466</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, *Los Acuerdos de San Andrés. Edición Bilingüe Español-Tsotsil*, México, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas (Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas) / Secretaría de Pueblos Indios, 2003, pp. 14-17. En [https://komanilel.org/BIBLIOTECA\\_VIRTUAL/Los\\_acuerdos\\_de\\_San\\_Andres.pdf](https://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf), revisado el 26 de octubre de 2018.

*Propuesta de la COCOPA para la Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* fue reconocida por el EZLN como un esfuerzo útil y, aunque no incorporaba la totalidad de los Acuerdos de San Andrés, fue aceptada pues constituía un avance en la materia, y una vez concretada como reforma, abriría la posibilidad de continuar con las mesas de negociación 2 y 3, las cuales nunca llegarían a realizarse.<sup>467</sup>

Esto ocurrió en virtud de los cambios realizados en la iniciativa presentada por el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León y en la iniciativa presentada por el partido Acción Nacional en el senado, al artículo 4° se aludía en sus preámbulos a lo contenido en los Acuerdos de San Andrés, sin embargo, trastocaba sustancialmente su contenido en el cuerpo de la reforma,<sup>468</sup> pues si bien ambas iniciativas de reforma constitucional aludían en su preámbulo a lo contenido en los Acuerdos de San Andrés y reproducían su lenguaje a lo largo de su contenido, trastocaban sustancialmente su contenido y espíritu en el cuerpo de la reforma.<sup>469</sup> Por el contrario, las “Observaciones del gobierno a la propuesta de la COCOPA”

---

<sup>467</sup> Fernández Christlieb, op. cit., pp. 213-265.

<sup>468</sup> En el preámbulo de la iniciativa se estipula: Fundamentada en su interpretación de los Acuerdos de San Andrés (...) el gobierno mexicano reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, este reconocimiento es seguido inmediatamente por la estipulación de que la ‘expresión concreta de esta autonomía será la de las comunidades indígenas’. (...) la propuesta gubernamental elimina el reconocimiento de tales comunidades como entidades de derecho público. Así el gobierno de México (...) únicamente (...) [concederá la] autonomía a un nivel inferior al municipio, a ‘comunidades’ que carecen de todo estatus jurídico o administrativo. No obstante, varios de los estados en México [como se observó] han experimentado con modificaciones de sus constituciones locales.

<sup>469</sup> Ídem.

enviadas por Ernesto Zedillo a la Cámara de Senadores como la iniciativa de “Decreto de reformas a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, constituían un importante retroceso, demostrando la intención del gobierno federal de retractarse de los acuerdos alcanzados. En una propuesta similar, el Partido Acción Nacional presentó su propia iniciativa, la cual minimizaba aún más el contenido de derechos reconocidos, alegando la incorporación de “la esencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.”<sup>470</sup> El texto propuesto por el Partido Acción Nacional limitaba efectivamente cualquier posibilidad de autonomía al no reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, restringiendo el ámbito de su autonomía al ámbito municipal, subordinándolas a los gobiernos de las entidades federativas; limitaba la posibilidad de crear nuevos municipios mayoritariamente indígenas al sujetar su propuesta a la elaboración de “Cartas Municipales” propuestas por los ayuntamientos existentes, las cuales deberían ser aprobadas por las legislaturas locales. Es importante señalar que estas propuestas serían incorporadas en la reforma al artículo constitucional de 2001, siendo una de las causas principales de un segundo rompimiento entre el gobierno federal y el EZLN.<sup>471</sup>

Ambas propuestas realizaban una interpretación particular de los Acuerdos de San Andrés, en la cual se desconocían los procesos en los cuales ambas fuerzas políticas habían participado, desechando el diálogo como un procedimiento válido para resolver los problemas por los cuales el conflicto zapatista había comenzado. Esto es observable en lenguaje utilizado en las propuestas, donde se usaron partes del texto de la propuesta de reforma de la COCOPA al artículo 4° constitucional,

---

<sup>470</sup> La propuesta de la COCOPA, las observaciones del gobierno y la iniciativa de Zedillo, así como la del PAN, se pueden consultar en el apartado de "Anexos" del libro de Juan N. Guerra, *op. cit.*, p. 285-334.

<sup>471</sup> Ídem.

dejando de lado la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público y se remitirán a la legislación secundaria o local los derechos que deberían ser reconocidos a nivel federal y constitucional.<sup>472</sup> Dentro estos cambios se destaca el no reconocimiento a los municipios indígenas como entidades de derecho público y el no reconocimiento a alguna modalidad de personalidad jurídica colectiva a los pueblos indígenas, con la consecuencia imposibilitar la exigencia colectiva de los derechos, sólo siendo exigibles de forma individual, desconociendo efectivamente su naturaleza.<sup>473</sup>

A pesar de estos cambios, realizados de forma unilateral por el Ejecutivo Federal en su propuesta de reforma presentada ante el senado, los representantes del movimiento zapatista decidieron analizar la propuesta y presentarla para discusión entre sus bases, siendo rechazada el 11 de enero de 1997. Como mecanismo para superar el *impasse* generado por los cambios propuestos en la iniciativa, los representantes del EZLN promovieron la idea de realizar una consulta nacional sobre los Acuerdos de San Andrés y su instrumentalización, como medio para generar un consenso suficiente para alcanzar su aprobación en el congreso, así como para ejercer presión en el gobierno para terminar con las actividades paramilitares orquestadas a raíz del término de las negociaciones.<sup>474</sup>

ii. Contenido de Derechos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas, son el resultado de las primeras mesas de negociación entre el gobierno del Estado Mexicano y el EZLN, y están organizados en tres textos que se describen a continuación:

---

<sup>472</sup> Ídem.

<sup>473</sup> López Monjardin, op. cit., p. 129.

<sup>474</sup> Ibid., p. 176.

1. Un documento político llamado Pronunciamiento. Define un nuevo proyecto de país y precisa el lugar que en él tendrán los pueblos indígenas.
2. Un documento legal llamado Propuesta. Enuncia los cambios necesarios a las leyes para que este nuevo proyecto de nación pase de las ideas a los hechos.
3. Un documento local, llamado Compromisos. Allí el Estado de Chiapas dice las acciones que va a llevar a cabo para cumplir con estos Acuerdos.

En ellos, el Estado reconoció diversos derechos a los pueblos indígenas, los cuales serían llevados a la constitución y las normas reglamentarias relativas. Sí bien, como ya se dijo, esto nunca ocurrió, es importante analizar su contenido para contrastarlo con la posterior reforma al artículo 2° constitucional de 2001.

a. Derecho a la Autonomía Territorial y Recursos Naturales.

En el Pronunciamiento de los Acuerdos de San Andrés se expresaba la voluntad del gobierno federal para transformar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, a través de acciones y políticas diseñadas para:

[...] Fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo. Los pueblos



indígenas contribuirán con lo mejor de sus propias culturas a esa edificación de una sociedad plural y tolerante.<sup>475</sup>

Con esta finalidad como planteamiento principal, la autonomía se estableció a partir del reconocimiento al territorio de los pueblos indígenas, incorporando en las conclusiones del apartado titulado Principios de la Nueva Relación entre Pueblos Indígenas y el Estado, el reconocimiento previsto en el artículo 13.2 del Convenio 169 sobre la protección a la propiedad territorial de los pueblos indígenas y de los recursos naturales encontrados en sus territorios, refiriendo a estos espacios como hábitat de dichos pueblos.<sup>476</sup> La instrumentalización del reconocimiento al territorio como base del ejercicio del derecho a la autonomía se sustentó en tres principios fundamentales, emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena. Si bien el reconocimiento a la autonomía ha estado históricamente reservado a las antiguas colonias en América y el resto del mundo, justificado en sus procesos para convertirse y consolidarse en estados soberanos, recientemente se empieza a reconocer este derecho a los pueblos indígenas que forman parte de un estado nacional independiente, como resultado de sus demandas como grupos étnicos sometidos a un régimen político, jurídico y cultural con el cual no se identifican plenamente.<sup>477</sup>

---

<sup>475</sup> Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, 16 de enero de 1996.

<sup>476</sup> Ibid., p. 178.

<sup>477</sup> Kraemer Bayer, Gabriela, “¿Por qué es importante la autonomía de los pueblos indígenas? Una justificación desde el punto de vista de quienes no lo somos”, en Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Plaza y Valdés Ed., México, 2000, pp.51-81.

b. Pluralismo.

Este principio, relativo al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de nuestro país, se incorporó a los Acuerdos como el respeto a las diferencias entre los diversos pueblos que integran la nación mexicana, diferencias históricamente invisibilizadas, como una nueva forma de entender la igualdad, históricamente ejercida por el estado como una herramienta para uniformarla identidad mexicana. Bajo este nuevo esquema de diferenciación cultural, el Estado reconocía la necesidad de combatir activamente la discriminación y las desigualdades político económicas de ella derivadas, mediante la implementación de políticas y programas específicos.<sup>478</sup>

c. Libre Determinación.

Este principio tomado del Convenio 169, se utilizó para dar sustento a la autonomía, actuando como principio para el ejercicio de una autonomía diferenciada en los ámbitos reconocidos (estatal y municipal), sin menoscabar la soberanía nacional. Para el ejercicio de la libre determinación se partiría de sus identidades culturales y sus formas tradicionales de organización social, con la finalidad de permitir a los pueblos indígenas determinar su propio desarrollo. En la redacción de este principio se incluyó como reserva por parte del gobierno federal su sujeción al interés nacional y el interés público, subordinando su ejercicio a lo establecido fuera de sus comunidades.<sup>479</sup>

---

<sup>478</sup> Acuerdo que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, mismo que contempla las propuestas conjuntas a ser enviadas a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento, y Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento.

<sup>479</sup> Ídem.

d. Sustentabilidad.

Bajo este principio se reconocía la relación entre las culturas indígenas y los territorios ancestrales habitados por sus integrantes, haciendo necesario proteger dichos territorios mediante programas de desarrollo sustentable. En la creación de este principio se recogió lo dispuesto en el artículo 14.2 del Convenio 169, relativo a la obligación del Estado de otorgar una indemnización a los pueblos afectados por actividades de explotación de recursos naturales, cuando estas provocaran daños a su territorio vulnerando su capacidad de reproducción cultural.<sup>480</sup>

Sobre la formulación de la sustentabilidad enfocada principalmente a la reparación de los daños, el EZLN hizo hincapié en que su formulación, entendida como la indemnización a los daños una vez acontecidos resultaba insuficiente para atender la problemática vivida por los pueblos indígenas derivada de los proyectos de desarrollo en sus territorios. Por esta razón, resultaría necesario construir un verdadero modelo de sustentabilidad, orientado a preservar los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, en la cual los costos sociales de los proyectos se hicieran evidentes desde su planeación.<sup>481</sup>

Paralelo a este principio se estableció el derecho a la consulta y acuerdo, por el cual se establecía la obligación del Estado no sólo para consultar con los pueblos indígenas todas las leyes, programas, políticas y acciones públicas cuyo contenido pudiera afectar sus derechos, sino la obligación de alcanzar un acuerdo sobre su contenido y ejercicio con ellos. Bajo este derecho, el Estado se obligaba

---

<sup>480</sup> Ídem.

<sup>481</sup> Documento "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, en el subtítulo "Principios de la nueva relación", inciso 2.

también a la coordinación entre sus órganos con la finalidad de evitar prácticas desordenadas. Finalmente, el establecimiento de un modelo de consulta y acuerdo buscaba evitar la imposición de políticas uniformadoras, tendientes a desaparecer la diversidad cultural de la nación. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas relacionadas con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos.<sup>482</sup>

Bajo estos tres principios se estableció la autonomía como el reconocimiento a los pueblos indígenas como colectividades con cultura diferente y capacidad para decidir sobre su propio desarrollo y organización, bajo el marco normativo del Estado Nacional. Para su ejercicio se establecieron cuatro principios bajo los cuales la autonomía se adecuaría a las aspiraciones y características:

1. El derecho al uso, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas, así como de sus costumbres y tradiciones, tanto políticas, como sociales, económicas, religiosas y culturales.
2. El derecho a practicar, ejercer y desarrollar sus formas específicas de organización política, económica y social.
3. El derecho a que se respeten sus formas propias y autónomas de gobierno, en las comunidades y municipios en las que están asentados.
4. El derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios, según se define en los artículos 13.2 y 14 del Convenio 169 de la OIT, a través de órgano de gobierno o de la administración que establezcan, exceptuando los recursos de las áreas estratégicas y aquellos cuyo dominio pertenece en forma exclusiva a la nación.<sup>483</sup>

---

<sup>482</sup> Ibid., p. 9.

<sup>483</sup> Ídem.

Con estas bases, se estableció la necesidad de crear espacios específicos para el ejercicio de la autonomía, bajo tres rubros principales. En primer lugar, la creación de espacios jurisdiccionales para las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, que, de forma compatible con el ordenamiento jurídico vigente, pudieran dirimir las controversias derivadas de la explotación de todos los recursos naturales no considerados como estratégicos o de dominio exclusivo de la nación. En segundo lugar, fórmulas para asegurar su participación en la creación de planes, programas, y proyectos de desarrollo de las comunidades y municipios donde se asientan. Finalmente, el derecho a desarrollar sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo.<sup>484</sup>

e. Cultura e Identidad de los Pueblos Indígenas.

Como se estableció en la sección anterior, con la finalidad de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, un elemento esencial es el de su identificación clara como culturas y sociedades distintas a las de la mayoría dominante. Para el establecimiento de dicha distinción, se utilizó el concepto de pluriculturalismo, en función de la existencia de una diversidad de culturas al interior del Estado mexicano las cuales se les reconocía una contribución de igual valor en la construcción de la nación y su identidad. La identificación de los pueblos indígenas respecto de otros grupos con culturas distintas a la de la mayoría nacional (como los migrantes), se determinó en los Acuerdos de San Andrés con base en la definición contenida en el artículo 1 incisos a y b del Convenio 169, quedando su redacción definitiva de la siguiente forma: “son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y

---

<sup>484</sup> Ibid., p. 11.

económicas, propias y diferenciadas.”<sup>485</sup> Bajo esta definición, esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación. La finalidad de toda protección a las culturas indígenas se sustentó en el enriquecimiento nacional y como una medida para eliminar la discriminación histórica hacia los indígenas, originado en la incomprensión e ignorancia sobre su historia, costumbre y tradiciones.

f. Lengua Indígena.

En los Acuerdos de San Andrés se instituyó la protección a las lenguas indígenas como un elemento esencial para la instrumentalización de todas las políticas relacionadas con la identidad y su tutela. Como ya se estableció antes, la lengua española no tenía el carácter de lengua oficial reconocido en la Constitución, pero si se había instituido su carácter preponderante frente a las lenguas indígenas en normas secundarias como la Ley General de Educación, orientando las políticas públicas en la materia hacia su enseñanza y alfabetización en el español como medida asimilacionista.

Para superar esta situación, se incluyó en los acuerdos de San Andrés la obligación de tomar las medidas legislativas necesarias y se implementarían las políticas públicas necesarias con la finalidad de proteger la identidad indígena, partiendo del establecimiento de las condiciones para asegurar a las lenguas indígenas el mismo valor social que el español (educación, uso en espacios públicos, uso en medios de comunicación), así como todas las medidas necesarias

---

<sup>485</sup> Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento. Documento 2. En <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>, revisado el 23 de noviembre de 2017.

para prevenir y combatir la discriminación en trámites burocráticos y proceso legales.<sup>486</sup>

El segundo elemento es el relativo a la transformación del sistema educativo, a fin de terminar con las políticas integracionistas del uso del español, promoviendo la educación pluricultural orientada al reconocimiento, promoción y difusión de la historia, costumbres, tradiciones y en general la cultura de los pueblos indígenas, desde el uso de sus lenguas y con la finalidad de asegurar su reproducción.<sup>487</sup> Esta finalidad se haría efectiva mediante la educación de las lenguas indígenas mediante la enseñanza de la lecto-escritura, además de asegurar la oportunidad de los integrantes de estos pueblos de dominar el español.<sup>488</sup>

Para asegurar que la educación indígena logrará estos propósitos, se incluyó la obligación de los órganos federales y estatales de dar prioridad en la programación y ejercicio del gasto público necesarios para garantizar la continuidad, congruencia y racionalidad de los programas.

#### g. Lenguas Indígenas en los Medios de Comunicación.

Reconocida en los Acuerdos de San Andrés la necesidad de refundar la relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas, así como entre estos y el resto de la sociedad de la nación mexicana; se incluyó en ellos la necesidad de dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación, considerando a estos como un medio esencial para asegurar la reproducción de sus lenguas y de sus culturas, así como de los espacios necesarios para participar en el debate nacional.

---

<sup>486</sup> Ídem.

<sup>487</sup> Ídem.

<sup>488</sup> Ídem.

Para lograr estos fines, se propusieron tres mecanismos para asegurar el acceso a los medios de comunicación:

1. La elaboración de una nueva ley de comunicación que permitiera a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.
2. Promover la transferencia de las 17 radios indigenistas (a cargo en ese entonces del Instituto Nacional Indigenista) al control de las comunidades indígenas donde operaban.
3. El establecimiento de medidas para asegurar la representación de los pueblos indígenas en los medios de comunicación nacionales.<sup>489</sup>

Respecto del primer punto, se incluyó en el documento de Propuesta la elaboración de un proyecto de ley de medios de comunicación, para abrogar la entonces Ley Federal de Radiodifusión de 1960, y en la cual se incluyera la posibilidad a los pueblos indígenas de adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

De la misma forma, se contempló en la elaboración de esta propuesta, la obligación de Estado de garantizar a los pueblos indígenas la adquisición, control y manejo, no sólo de sus medios de comunicación (televisión, prensa escrita y radio), sino de sus propios sistemas de telecomunicaciones (en ese entonces teléfono, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite).<sup>490</sup>

Sin embargo, las reformas necesarias nunca llegarían a materializarse. En la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006 (conocida como ley Televisa) no se incluiría ninguna forma de reconocimiento para las radiodifusoras

---

<sup>489</sup> Ídem.

<sup>490</sup> Ídem.



indígenas o comunitarias, eliminándose también la figura del permiso. Esta reforma sería objeto de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, en la cual la Suprema Corte de Justicia declararían inconstitucionales 6 artículos, 16 párrafos y diversas partes de los textos de la ley, sin pronunciarse sobre el tema de la radiodifusión indígena y comunitaria. Este se analizará en profundidad más adelante. En la siguiente reforma, en la cual en el 2014 se crearía la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (reputada como Ley Televisa 2), si fue incluida una modalidad de concesión de uso social para pueblos y comunidades indígenas, con las limitaciones que se analizarán en el siguiente capítulo.

Es importante señalar que esta propuesta se sustentaba en la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas el carácter de entidades de derecho público, mencionada anteriormente, sería eliminada de las iniciativas de reforma presentadas en 1998, y la reforma respectiva del artículo 2° en 2001. Adicionalmente, en ese momento histórico una de las formas de acceder a un bien de dominio exclusivo de la nación como el espectro radioeléctrico, era accesible desde la figura del permiso. En ambos casos, la reforma que estableció la creación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en 2014 no consideraría la posibilidad de acceder al espectro radioeléctrico desde una figura distinta a la concesión, ni reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, como se verá en el siguiente capítulo.

Respecto del segundo mecanismo para proveer a los pueblos indígenas de los medios de comunicación necesarios, tanto para la reproducción de su lengua y de su cultura, como para garantizar su acceso a la información y al debate nacional, se propuso la transferencia de las radiodifusoras indigenistas a la propiedad de las comunidades indígenas donde operaban, de acuerdo con las necesidades y la solicitud expresa de dichas comunidades. Como ya se mencionó antes, para lograr esta propuesta, el gobierno federal giraría las instrucciones respectivas para transferir la propiedad de las radiodifusoras del Instituto Nacional Indigenista (17 en

aquel entonces) a las comunidades indígenas en sus respectivas regiones, mediante la transferencia de la infraestructura, permisos y recursos necesarios para su funcionamiento.

La elección de la radio como el medio ideal para iniciar la transferencia de medios de comunicación a las comunidades, en virtud de las características de la población indígena, dispersa y mayoritariamente rural, al tener ventajas técnicas frente a otros medios como la televisión, por sus características requerimientos técnicos, penetración y recepción, convirtiéndola en un medio económico y de amplio alcance. Para iniciar con este proceso, se propuso iniciar la transferencia de la radiodifusora indigenista XEVFS, Radio La Voz de la Frontera Sur, ubicada en el municipio de Las Margaritas, operada fundamentalmente por indígenas y justo en la zona de conflicto con el zapatismo. Dicha apropiación se propuso como proceso de trabajo conjunto entre las instituciones del gobierno y la representación legítima de las comunidades indígenas, en ese momento recocida al EZLN. La transferencia de dichas radiodifusoras nunca llegaría a concretarse, y estas continúan en funcionamiento actualmente, como parte del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), del actual Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (actual transformación del INI, antes Comisión de Desarrollo Indígena). Finalmente, se incluyó la propuesta de crear centros de producción radiofónica audiovisual, en las comunidades indígenas que lo solicitaran, los cuales no se materializarían directamente, existiendo una opción dentro del SRCI desmantelada poco a poco en el gobierno de Enrique Peña Nieto.<sup>491</sup>

Sobre el tercer punto, relativo a la inclusión de los pueblos indígenas en los medios de comunicación nacionales, la delegación del EZLN propuso, en las mesas de negociación, la necesidad de garantizar el acceso a los pueblos indígenas a información oportuna, veraz y suficiente sobre las actividades de del gobierno, así

---

<sup>491</sup> Ídem.

como la necesidad de garantizar el acceso a los medios de comunicación existentes.<sup>492</sup>

Como un elemento fundamental para superar el racismo y la discriminación contra los indígenas, y dotarlos del acceso a la información pública en sus lenguas, se señaló la necesidad de espacios en medios de comunicación nacionales donde se mostrara la diversidad étnica y cultural de nuestro país, en un reflejo del principio de pluriculturalidad que se incluyó en los Acuerdos de San Andrés, mediante la inclusión de una reforma de medios, como se señaló en el apartado anterior.

Bajo este principio, se señaló la necesidad de garantizar el acceso de los integrantes de comunidades indígenas a:

1. Acceder a los medios de comunicación existentes en sus propias lenguas.
2. Garantizar su derecho a réplica en todos los medios existentes.
3. Garantizar derechos diferenciados de expresión, información y comunicación.
4. La participación democrática de las comunidades indígenas en las instancias de decisión sobre la regulación de la materia.

Para lograr este último punto, se propuso la creación de del ombudsman de la comunicación o del Consejo Ciudadano de la Comunicación,<sup>493</sup> órganos que

---

<sup>492</sup> Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", página 9, punto 8: "Medios de comunicación".

<sup>493</sup> Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4.

tampoco llegarían a materializarse ante la oposición de los concesionarios de medios de comunicación comerciales. Se propuso también establecer la obligatoriedad del establecimiento de códigos de ética en los medios de comunicación, en los cuales se diera prioridad a los intereses de las culturas indígenas, se evite la denigración, racismo e intolerancia y se promoviera la libertad de expresión. Si bien en los gobiernos posteriores se promovió la creación de los Códigos de Ética, el tema indígena sería reducido a la *diversidad*, sin acompañarla de ningún instrumento o marco gubernamental que incluyera el resto de los temas. Aunque actualmente los códigos de ética han sido implementados en los diversos medios de comunicación públicos y privados, incluyéndose en la mayoría de los casos la figura del *defensor de las audiencias*, estas medidas tienen poca o ninguna relación con lo estipulado en los Acuerdos de San Andrés.

#### h. Los Derechos de la Mujer Indígena y los Medios de Comunicación.

En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión padecida por las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural donde se incluya a todas y a todos los mexicanos.<sup>494</sup>

---

de las Reglas de Procedimiento. 3.2 Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN.

<sup>494</sup> Documento 3.2 "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN", p. 9. En <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>, revisado el 23 de noviembre de 2017.

### C. La Reforma al Artículo 2° Constitucional del 2001.

De la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, desconocidos posteriormente por el gobierno federal e implementados, en el mejor de los casos, de forma parcial; se puede destacar su papel en el desarrollo y protección de los indígenas, pues su contenido fue esencial para la reforma al artículo 2°, realizada en 2001, donde se retomó la propuesta de la COCOPA para el diseño de su contenido, si bien, de nueva cuenta los cambios introducidos en el Senado provocaron el descontento de EZLN y el Congreso Nacional Indígena, generando un nuevo estancamiento en las negociaciones, como se detalla a continuación.

El arribo Vicente Fox Quezada y el primer gobierno del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República en el año 2000 se generaron grandes expectativas de renovación democrática en todos los ámbitos de la vida pública del país. Durante su campaña para acceder la presidencia, el expresidente Vicente Fox realizó diversas declaraciones señaladas como ridículas por sus críticos, al ir en contra de las tendencias mostradas históricamente por el estado mexicano, las cuáles fueron motivo de incluso burlas tanto por sus adversarios políticos como por los analistas de la época. Dentro de ellas, se pueden destacar las afirmaciones realizadas sobre el conflicto zapatista y la necesidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En este tenor, durante su campaña electoral en septiembre de 1999, declaró que resolvería Chiapas en quince minutos<sup>495</sup>, declarando al

---

<sup>495</sup> “Para recordar... las frases de Vicente Fox”, Periódico Excelsior, México, 14 de noviembre de 2012. En <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/14/nacional/869821>, revisado el 29 de noviembre de 2019.

Subcomandante Marcos como su amigo y aliado, con quien “(estaba buscando) una cita con él, reemprender el proceso de diálogo y la negociación”<sup>496</sup>.

Con el inicio del nuevo sexenio en diciembre del año 2000 se generaron grandes expectativas de cambio y de solución al estancamiento en el conflicto indígena. En ese primer mes de gobierno se realizaron diversas acciones que, si bien de ninguna forma solucionaron el problema en quince minutos, si mostraron señales de una intención de cambio. Se cerraron algunas bases militares en el estado de Chiapas, se levantaron los retenes y se invitó a negociar de nueva cuenta al EZLN de forma directa con el gobierno federal. Como respuesta, el EZLN y su representante el subcomandante Marcos se comprometieron en diciembre de ese año a retomar el diálogo interrumpido en 1998 a condición de la aprobación de la iniciativa de reforma elaborada por la COCOPA.

En la acción más cercana a ofrecer la famosa “solución en 15 minutos” del ex presidente Vicente Fox, este presentó como iniciativa de reforma ante el Senado de la República los acuerdos de San Andrés Larráinzar, a los cinco días de haber iniciado su mandato. Con las discusiones en el Senado el EZLN inició la famosa Marcha por el Color de la Tierra, durante la cual se observó el amplio aval de la sociedad mexicana a las exigencias de los pueblos indígenas, la cual tuvo como momento culminante la participación de la Comandancia General del EZLN y del Congreso Nacional Indígena (CNI) en las discusiones en el Senado para la aprobación de la reforma constitucional.<sup>497</sup> Los discursos del EZLN y el CNI pronunciados ahí generaron amplias expectativas sobre la transformación de la

---

<sup>496</sup> Aznárez, Juan Jesús, “Quince minutos para pacificar Chiapas”, México, Periódico el País, 15 de julio del 2000. En [https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013_850215.html), revisado el 23 de abril de 2019.

<sup>497</sup> Gómez, op, cit., p. 60.

relación del Estado con los pueblos indígenas de México. Sin embargo, el resultado no pudo ser más desalentador, pues a poco más de un mes de esos discursos, en la cámara de Senadores se presentaría y discutiría un proyecto de reforma contrario en su mayor parte al contenido original de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.<sup>498</sup>

Dichas contradicciones quedaron patentes desde la minuta con el dictamen y proyecto de reforma presentada en el mes de abril ante la cámara de diputados, en la cual se declaraba abiertamente el haber trastocado el contenido y los alcances de los Acuerdos, además de lo expuesto por los diferentes representantes indígenas que participaron en los debates en la Cámara de Senadores. Quedó patente el temor a la secesión territorial, al afirmar contundentemente la unidad e indivisibilidad de la nación, como forma de prevención cualquier intento de independencia territorial, aun cuando desde los debates de la COCOPA y en todos los documentos emitidos por el EZLN se había dejado claro que en ningún momento esta era la pretensión.<sup>499</sup>

A continuación, se comenzó a hacer un énfasis en la idea de nación como concepto fundamental para el estado mexicano, señalando la falta de su conceptualización en el texto vigente de la Constitución, para precisar sus alcances

---

<sup>498</sup> Ídem.

<sup>499</sup> Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, viernes 27 de abril de 2001. En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html>, revisado el 20 de mayo de 2019.

y sus derechos de carácter soberano en los artículos 25, 27 y 39 de la misma. Con base en dicha argumentación se señaló a la unidad nacional como la única posibilidad para la expresión de la pluralidad, pasado a continuación a la definición de la nación mexicana como resultado del sentimiento de unidad, originado en el proceso de “independencia y que se va afirmando paulatinamente, que se fortalece frente a las amenazas exteriores pero que después busca su base en el logro de propósitos comunes”.<sup>500</sup> A continuación se procedió a definir al mestizaje como elemento fundamental de la constitución de la nación mexicana (como se viene haciendo de forma ideológica desde la independencia), bajo el cual se crea un agregado desde el cual parte el proyecto de nación único, en el cual los pueblos indígenas sólo forman parte del agregado, claro está, de forma indisoluble.

Continuando de la misma forma, asegurando como única posibilidad de la existencia de identidades diversas dentro de la identidad absoluta de la nación, manifestando su sustento en al artículo 1° constitucional y su contenido sobre la igualdad y la prohibición de la discriminación. Se reitera entonces, en el más farragoso estilo asimilacionista, que todo estatuto de origen étnico es discriminatorio, pues la separación entre españoles e indígenas (*alas*, he aquí el otro origen nunca mencionado de la nación mexicana) y cualquier estatuto diseñado para otorgar una protección a los segundos implica una desigualdad originaria, superable únicamente con una igualdad tajante, desde la que cualquier reconocimiento parte de la cultura mestiza general, pero dentro de esta, de acuerdo con el orden jurídico nacional y como esfuerzo fundado en la legitimidad.<sup>501</sup> Para zanjar cualquier posibilidad de duda sobre la intención asimilacionista, se aclara en la propia minuta que los indígenas no han sido asimilados dentro del gran conjunto nacional y quedado negados a la sociedad mexicana conformada, estableciendo como meta a alcanzar mediante la reforma propuesta el hacer efectivo a los

---

<sup>500</sup> Ídem.

<sup>501</sup> Ídem.



indígenas las promesa hechas en la Constitución y las leyes a favor de todos los mexicanos, así como proporcionarles mayores oportunidades para lograr su integración económica, social y política a la vida nacional.<sup>502</sup>

Finalmente, para evitar salir del tenor asimilacionistas y terminar con cualquier aspiración de verdadera autonomía para los pueblos indígenas, en el texto de la minuta se señala que en el texto constitucional se utilizarían de forma ambivalente los conceptos de pueblo y nación. Para el reconocimiento del sustento pluricultural de la nación se prefirió el término pueblo, por ser concepto de pueblo es por naturaleza sociológico, cargado de significado emotivo y por tanto difícil de determinar jurídicamente. Se funda en hechos históricos, en un sentimiento de identidad y en la preservación de su propia cultura, con lo cual un pueblo podría asimilarse a una nación y pretender conformar su propio Estado.<sup>503</sup> Por este motivo y con la finalidad de dar claridad jurídica a la interpretación sobre los sujetos de los derechos establecidos en el artículo 2º, se utiliza el término comunidad, por referir de forma más neutral, no peligrosa, a cualquier grupo que forma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. Esto, haciendo explícito que una comunidad es culturalmente parte de un pueblo, pero se distingue dentro de él y en ocasiones ha adquirido tal identificación que sólo por la voluntad manifiesta de ella y de otras, es posible reconstruir aquél. De esta forma, el pueblo es el mexicano, como manifiesta el artículo 39, el cual puede alterar o cambiar su forma de gobierno, sin incluir a las comunidades indígenas, pues como se aclaró puntualmente, éstas forman comunidades dependientes del pueblo mexicano.<sup>504</sup>

---

<sup>502</sup> Ídem.

<sup>503</sup> Ídem.

<sup>504</sup> Ídem.

Durante el proceso de discusión legislativa, la propuesta de reforma al artículo 2° constitucional recibió pocas críticas y ningún cambio. Se excepciona el voto particular del entonces diputado Héctor Sánchez López<sup>505</sup>, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, el voto en contra del diputado priista del Partido de la Revolución Institucional y la proposición suspensiva del Partido del Trabajo. En su voto particular, el diputado Sánchez López señaló diversas irregularidades y contradicciones en la minuta presentada ante la cámara de diputados, destacándose:

1. Se presentaron irregularidades en el proceso de discusión al omitirse la reunión solicitada por la Comisión de Asuntos Indígenas para realizar una reunión de Comisiones Unidas.
2. No se citó en ningún momento a la Subcomisión Dictaminadora, ni se dio tiempo adecuado para el análisis por parte de los legisladores del dictamen.
3. El dictamen presentado alteraba sustancialmente el contenido de la propuesta presentada por la COCOPA y discutida por el Senado de la República, incumpliendo con el compromiso de avanzar en el proceso de pacificación y terminar con el conflicto armado iniciado el primero de enero de 1994.
4. El dictamen no reflejaba los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en el Convenio 169.

---

<sup>505</sup> Voto particular que presenta el diputado Héctor Sánchez López, integrante del grupo parlamentario del partido de la revolución democrática al Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/votopar.pdf>, revisado el 31 de julio de 2019.

5. El dictamen incumplía con los preceptos plasmados en la Iniciativa presentado por el expresidente Vicente Fox y elaborada por la COCOPA, y mucho menos refleja los Acuerdos de San Andrés.<sup>506</sup>

Dichas acotaciones referían al incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y resultaban también insuficientes respecto de los compromisos adquiridos por el Estado a través del convenio 169 de la OIT unce años antes.<sup>507</sup> Bajo este esquema, la nueva redacción del artículo 2° constitucional establecería contenidos contradictorios. Por ejemplo, en el apartado A se reconoce la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, mientras en el apartado B ésta se niega o se limita al señalar que será el Estado quien aplicará los programas, mecanismos, y políticas necesarias para su implementación. De esta forma, la redacción del apartado A del artículo 2° constitucional aparecía como una maniobra de Estado en la cual se pretendía dar cumplimiento de los emblemáticos Acuerdos de San Andrés, pero su contenido se limitó severamente mediante la reacción dada al apartado B, desconociendo el contenido de los Acuerdos.<sup>508</sup>

La Cámara de Senadores elaboró y aprobó por unanimidad un dictamen, y en la de Cámara de Diputados sólo el Partido de la Revolución Democrática votó en contra. Con la aprobación de la reforma en ambas cámaras legislativas, la comisión permanente del Congreso de la Unión declaró, el 18 de julio de 2001, formalmente aprobada la reforma constitucional. Esta sería remitida a las legislaturas de los estados para su aprobación o rechazo. La iniciativa fue rechazada en Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, estados donde se concentra el mayor porcentaje de población indígena. También fueron significativas las protestas

---

<sup>506</sup> Ídem.

<sup>507</sup> Cámara de Diputados, sesión del 28 de abril del 2001, versión estenográfica.

<sup>508</sup> Ídem.

luego de su aprobación por el Congreso de la Unión y durante la ronda de aprobación por los órganos legislativos locales.<sup>509</sup>

El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales y declaró que la reforma había sido aprobada por 16 congresos, alcanzando la mayoría más uno requerida en la constitución, y la declaró válida. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional con el cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución federal, pero éstos no satisfacían las demandas de los pueblos indígenas y la reforma fue rechazada porque se apartaba de los Acuerdos de San Andrés.<sup>510</sup>

Por la forma como se aprobó la reforma en materia indígena de 2001 y los cambios realizados respecto de los Acuerdos de San Andrés, contradiciendo su contenido e incumpliendo los compromisos adquiridos, se considera a esta como un medio de continuidad de la misma política indigenista al elevar a rango constitucional la ley que creó al INI en 1948. La clase política mexicana se mostró dispuesta a continuar tratando a los pueblos indígenas como potenciales beneficiarios individuales de derechos propios de todas y todos, indígenas o no.<sup>511</sup> Se impondrían, por un lado, la visión asimilacionista de la solución al conflicto indígena; por otro lado, el imperativo político y económico de limitar la capacidad de organización y de autonomía de estas organizaciones. Dichas posturas tendrían

---

<sup>509</sup> Izquierdo Muciño, Martha E., “El Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Cerio, España, núm. 50-51, 2005, pp.109-124.

<sup>510</sup> López Bárcenas, Francisco, “Los Acuerdos de San Andrés, Proceso Constituyente y Reconstitución de los Pueblos Indígenas”, *El Cotidiano*, México, UNAM, núm. 196, marzo-abril, 2016, pp. 87-94.

<sup>511</sup> Ídem.

y tienen en común la perspectiva de dar prioridad a las medidas de desarrollo económico frente a la identidad y la libre determinación de los pueblos indígenas.

i. Contenido Normativo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la Reforma al Artículo 2° Constitucional de 2001.

Como se mencionó en el apartado anterior, mediante la reforma al artículo 2° constitucional de 2001 se implementó una nueva forma de reconocer los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Mexicano. Si bien esta reforma tuvo como antecedentes diversas fuentes, como son el Convenio 169, la reforma al artículo 4° constitucional de 1992 y los acuerdos de San Andrés Larráinzar, en la determinación de su contenido pesaron más el asimilacionismo y la visión uniformadora de los legisladores. Partiendo del contenido del abrogado artículo 4° constitucional, se reiteró el reconocimiento de los pueblos indígenas como uno de los elementos fundantes de la nación mexicana y a los cuales reconoce como el origen de esta, razón por la cual se reconoce a sí misma como una nación pluricultural. Como ya se mencionó antes, en el año 2019 mediante la adición del apartado C al artículo 2° constitucional, se incorporaron a este primer reconocimiento los pueblos afroamericanos como *tercera raíz* de la nación mexicana.

Dentro de los elementos retomados del Convenio 169 desde la iniciativa de reforma fue el relativo a la definición de pueblos indígenas como titulares de los derechos: “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de

ellas”.<sup>512</sup> Esta idea se ve reforzada con el criterio establecido en el párrafo segundo, referente a que la autoidentificación es el elemento fundamental para la aplicación de todas las disposiciones relativas a los pueblos indígenas. Esto puede significar diversos problemas al momento de identificar de forma plena que individuos forman parte de un pueblo indígena, pues estos pueden tener motivos para desear esconder su ascendencia, como puede ser la discriminación. Esto queda patente en lo planteado anteriormente en este capítulo, pues el propio INEGI tiene problemas para identificar adecuadamente a las poblaciones indígenas, razón por la cual el uso de una lengua indígena se adicionó como categoría en el último censo para medir de forma adecuada a los pueblos indígenas de nuestro país.

El reconocimiento así planteado, distinguiendo entre pueblos y comunidades indígenas, dispersa el reconocimiento al valor de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; bajo las cuales organizan su convivencia social y cuentan con el mismo derecho a ser preservadas y reproducidas en el marco de la sociedad mayoritaria en la cual se enmarcan. Precisamente en el párrafo tercero se delimita el espacio territorial de los pueblos indígenas a las comunidades que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Esto, genera importantes problemas derivados de los procesos de migración hacia áreas urbanas del país, pues, en primer lugar, los migrantes indígenas mantienen fuertes lazos con sus comunidades de origen; y, en segundo lugar, la cohesión social mantenida en las comunidades formadas en los lugares de destino puede no estar adecuadamente protegidas por los gobiernos locales.<sup>513</sup>

---

<sup>512</sup> Foros para la Revisión Integral de la Constitución. Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Estudios Históricos para la Revolución Mexicana, México, 2001, p. 23.

<sup>513</sup> Es el caso de la comunidad otomí de las colonias Roma y Juárez, que a raíz de los sismos del 19 de septiembre de 2017 “se vio afectada por daños en los predios

En el párrafo cuarto del artículo en comento, se señala el derecho a la libre determinación. Como ya se mencionó, este ha sido el elemento más conflictivo del reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas por sus implicaciones en los ámbitos jurídico, político y económico; siendo especialmente sensible para el Estado como entidad administrativa el tema de la unidad nacional, forma de expresión en la cual se enmarcan la idea de soberanía y el temor a la secesión territorial. Por estos motivos al momento de reconocer el derecho a la libre determinación se establecieron diversos candados. En primer lugar, el establecimiento como límite a esta libertad por el marco constitucional mexicano, con importantes implicaciones relativas a sus territorios y la explotación de los recursos existentes en ellos, limitados por el contenido de los artículos 25, 27, 39 y 115 de la Constitución. De esta forma, aunque se reconoció formalmente la libre determinación de los pueblos indígenas, el temor a que su concepción fuera utilizada como medio para fragmentar la unidad nacional, su reconocimiento constitucional quedó limitado a su integración dentro de la nación mexicana como única e indivisible, dentro de la cual se podría expresar la particularidad indígena.

En segundo lugar, la idea de la preservación de la unidad nacional quedó establecido como una forma de prevención a cualquier forma de secesión, así como a cualquier intento de alterar la distribución existente del territorio. Por este motivo, se destacó la aclaración conceptual al momento de reconocer a los pueblos

---

que habitan en las colonias Roma y Juárez. Además de confrontar lo que significa la posible pérdida de sus casas, han tenido que soportar el hostigamiento y el clasismo racista de vecinos y vecinas asentadas en la Colonia Condesa”. Colectivo Alterius, “Vecinos de la Condesa discriminan a Otomíes afectados por el terremoto”, Revista Tercera Vía, del 30 de septiembre de 2017. En <http://terceravia.mx/2017/09/vecinos-la-condesa-discriminan-a-otomies-afectados-terremoto/>, revisado el 14 de julio de 2019.

indígenas como sustento de la nación mexicana, para pasar a utilizar el concepto de comunidades indígenas en el momento de definir sus derechos y la forma de su ejercicio. Como ya se mencionó antes, esta disparidad conceptual estuvo sustentada en la concepción de la indivisibilidad de la nación mexicana, de carácter mestizo, donde cualquier distinción entre indígenas y españoles (incluyendo en 2019 a los afroamericanos), implicaría una forma de discriminación y la imposibilidad de lograr su asimilación a la nación mexicana.

En tercer lugar, se dejó al arbitrio de las entidades federativas el reconocimiento de los derechos relacionados con la libre determinación y la forma de su ejercicio, así como la identificación de estos pueblos, añadiendo a los criterios anteriores la aplicación de criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Si bien esto resulta administrativamente ventajoso para las entidades con poca o nula población indígena, deja desamparados a aquellos individuos con el carácter de migrantes, además de abrir la posibilidad a la discrepancia entre los derechos que estos pueblos pueden ejercer en entidades federativas distintas.

a. Los Derechos Contenidos en el Apartado A del Artículo 2º  
Constitucional.

En el apartado A se señalan, en sus 8 fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas debe ser reconocida y garantizada: Formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del estado. Todo ello en los términos precisados en las constituciones y leyes de los estados, en tanto en estos órdenes normativos se



podrían recoger mejor las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.<sup>514</sup>

<b>Apartado A</b>	
<p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p>	<p>La libre determinación y la autonomía se establecieron como derechos claramente sesgados para mantener la unidad nacional, estableciéndose a lo largo del texto del artículo 2° constitucionales límites para su ejercicio, terminando en elementos más declarativos que exigibles de una forma concreta.</p>
<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p>	<p>Como ejercicio de la libre determinación y la autonomía la redacción de la fracción primera del apartado A resulta ambigua. Tal y como se plantean en las fracciones subsecuentes decidir no es lo mismo a ejercer, pues posibilidades de elegir sus formas de convivencia y organización social, política y económica están acotadas a lo decidido por la mayoría mestiza.</p>
<p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p>	<p>Si bien se reconocieron en principio los sistemas normativos de los pueblos indígenas, tanto es su aspecto de derecho sustantivo como de derecho adjetivo. Sin embargo, resulta restrictivo al condicionar o sujetar la aplicación de esos sistemas normativos, <i>prima facie</i>, al respeto de los derechos humanos y a los principios generales de la CPEUM, no porque sea pertinente generar estado de excepción que permitan la violación de derechos humanos, sino porque se subordina su validez y aplicación aún antes de explicitar su contenido normativo, además de negar la posibilidad de que estos sistemas se utilicen como mecanismos contrarrestar las violaciones históricas a los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p style="text-align: center;">De la misma forma, el reconocimiento a los derechos de las mujeres se hace, por principio, desde una pretensión asimilacionista, hasta</p>

<sup>514</sup> Ídem.

	<p>civilizadora, en la cual se da por sentado que los usos y costumbres indígenas denigran a mujer. La doble discriminación que sufren las mujeres indígenas en tanto su pertenecía a dos grupos vulnerables (tres, en consideración de que en la mayoría de los casos se encuentra en condición de pobreza) es un tema en que el Estado mexicano ha fracasado estrepitosamente, y al establecer una exigencia de preservar sus derechos como mujeres antes que sus derechos como integrantes de pueblos indígenas implicó poner énfasis en derechos que no son protegidos ni siquiera fuera de las comunidades.<sup>515</sup></p> <p>La necesidad de proteger los derechos de las mujeres en México es innegable, sin embargo, se deben evitar las visiones universalistas que pretenden presentar a los pueblos indígenas como opresores de las mujeres, así como de toda visión de reduccionista sobre una relación antitética de las tradiciones indígenas a los derechos de las mujeres, asentada en las raíces y en el pasado de un pueblo.<sup>516</sup></p>
<p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco</p>	<p>La exigencia establecida en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación nacional y estatal se vio truncada en tanto se estableció que el único ámbito en el cual se podrían elegir representantes bajo los sistemas de usos y costumbres se limitó a la elección de autoridades municipales, además de remitirse los detalles de su ejercicio a las constituciones locales.</p>

<sup>515</sup> Cabedo Mallo, Vicente José, “De la Intolerancia al Reconocimiento del Derecho Indígena”, *Política y Cultura*, México, núm. 21, primavera 2004, pp. 73-93.

<sup>516</sup> Suárez Ibarrola, Jimena, “La Minoría de las Minorías o los Derechos de las Mujeres Indígenas”, Blog Derecho en Acción, CIDE, 26 de mayo de 2015. En <http://derechoenaccion.cide.edu/la-minoria-de-las-minorias-o-los-derechos-de-las-mujeres-indigenas/>, revisado el 31 de julio de 2019.

<p>que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p>	
<p>IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p>	<p>El carácter general de la fracción IV del apartado A pasa por alto los límites derivados de no reconocer sus lenguas con carácter oficial. Como norma reglamentaria de esta fracción se expidió en el 2003 la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en el que se les otorga a las lenguas indígenas el carácter de nacionales, no oficiales. Con esto no se refiere adecuadamente al uso o reproducción, ni al derecho a su uso en el espacio público en las mismas condiciones que el español.</p> <p>Como norma reglamentaria de esta fracción se creó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural, Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez.<sup>517</sup></p> <p>Igualmente, al no precisar la existencia de las lenguas indígenas y del español se omite un detalle importante.</p>
<p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p>	<p>Una de las críticas más extensas a la redacción del artículo 2° constitucional fue la relativa a los territorios indígenas. Se les reconoció la posibilidad de conservar, mejorar y preservar la integridad de sus territorios, pero se establecieron los límites</p>

---

<sup>517</sup> Artículos 3 y 4 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

	establecidos en el artículo 27 constitucional, limitando diversos derechos como el uso del espectro radioeléctrico, o supeditando sus derechos a otros como los relacionados con recursos encontrados en el subsuelo.
<p>VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p>	<p>En continuidad a las limitaciones al derecho a su territorio se omitió su reconocimiento como derecho de tipo colectivo. Adicionalmente, se establece que los derechos a la propiedad de la tierra sólo tienen el carácter de preferente frente a los derechos adquiridos por terceros (es decir, no indígenas) o por integrantes de la comunidad que se presenten como derechos de propiedad individuales.</p> <p>Esta situación se reitera respecto de los recursos naturales presentes en sus territorios, los cuales se pueden otorgar a terceros bajos esquemas administrativos como la concesión. Es además posible que no tengan preferencia alguna cuando se trata de áreas estratégicas.</p> <p>Finalmente, al no reconocerse el carácter de sujetos de derecho público, la defensa de sus territorios o la administración de los recursos naturales en ellos, como derechos colectivos, se vuelve imposible ante la falta de personalidad jurídica adecuada.</p>
<p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p>	<p>Al dejarse para el ámbito local el diseño de las formas para elegir a los representantes municipales y la posibilidad de crear municipios indígenas mediante la reorganización territorial se pretendió el que dichas normas podrían definir con mejor precisión estos conceptos, dada la variedad étnica que prevalece en cada entidad federativa. Esto, sin embargo, implica la limitación mencionada en la fracción segunda, en la cual no se establecieron mecanismos para su representación en los órganos nacionales legislativos o ejecutivos, limitando la posibilidad su participación en esos órganos, y de defender de forma adecuada sus derechos.</p>

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.	Se niega el carácter colectivo de las comunidades y se da acceso sólo desde la perspectiva del individuo, rompiendo con la naturaleza de derechos plenamente colectivos en tanto su objeto y su sujeto tienen esta categoría.
---	---

b. La Determinación de la Condición entre Sujeto de Derecho Público y Sujeto de Interés Público.

En el párrafo entre los apartados A y B del artículo constitucional se establece la obligación de establecer en las constituciones y leyes de las entidades federativas las características de libre determinación y autonomía más adecuadas para las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Dicha disposición buscó dar por terminado el debate sobre la calidad de los pueblos indígenas, los cuales pugnaban por obtener el reconocimiento de sujetos de derecho público desde las discusiones de los acuerdos de San Andrés Larráinzar. De acuerdo al dictamen de reforma, se determinó que este reconocimiento era inadecuado, al tratarse de entidades de interés público. A este respecto, señala Sandoval Forero, que considerar la naturaleza de las comunidades indígenas como de interés público resulta totalmente inadecuado, pues no resulta pertinente referirse a los sujetos como objetos o cosas, en tanto el concepto de interés público alude a todo aquello de incumbencia general a personas distintas y por el otro, a aquello que, por ser de beneficio o

aprovechamiento público, obliga a la intervención del gobierno o de algún concesionario de este, para garantizar esa condición pública.<sup>518</sup>

En la distinción entre sujetos de derecho público y entidades de interés públicos se sustentan la mayor parte de las críticas a la reforma aprobada, pues se considera un error haber definido a las comunidades indígenas como entidades y no sujetos, al negárseles una condición indispensable para poder ejercer su autonomía, la personalidad jurídica frente al Estado, condición indispensable para poder ejercer su autonomía.

Dentro de sus principales efectos negativos, la falta de personalidad jurídica implica la imposibilidad de recibir recursos económicos del municipio de manera regulada, ni administrarlos de acuerdo con sus criterios, y por ello, todo el recurso será otorgado por efectos políticos, asistenciales o clientelares. De la misma forma, quedó limitada la posibilidad de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios, o bien, regular el acceso a los mismos, quedando entonces doblemente acotados en virtud de los dispuestos en las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y las leyes relacionadas, en las cuales se reconocieron derechos de uso y disfrute preferente de los recursos naturales adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad de forma individual frente a la comunidad.<sup>519</sup> Esta forma de entender a los pueblos indígenas como sujetos de interés público será un elemento para limitar efectivamente las formas para ejercer su libre autodeterminación, Como se verá en los derechos contenidos en el apartado B.

---

<sup>518</sup> Sandoval Forero, Eduardo Andrés, “Ley para los indios: una política de paz imposible en un mundo donde no caben más mundos”, *Convergencia*, México, vol. 8, núm. 25, mayo-agosto de 2001, UEAM, pp. 37-59.

<sup>519</sup> Izquierdo, op. cit., p.119.

c. Los Derechos Contenidos en el Apartado B del Artículo 2°  
Constitucional.

Dentro de las diferentes partes que integran el artículo 2° constitucional tras su forma del año 2001, aquella que ha sido objeto de menor crítica, análisis o escrutinio es el apartado B. Dentro de dicho apartado se instrumentalizaron diversas medidas precisas para el ejercicio de diversos derechos, algunos de los cuales se encuentran reconocidos en otros artículos de la constitución y otros se reconocen de forma implícita; pero sobre todo, una serie de disposiciones sobre la distribución de la responsabilidad entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Una de las principales críticas al apartado B fue la expuesta por el Dr. Miguel Carbonell, reproducida a lo largo de la mayor parte de los textos donde se aborda el tema de la reforma en materia indígena. Su crítica parte de la incorporación de contenidos de justicia material, propios de normas secundarias, al texto Constitucional, lo cual pudo o puede haber banalizado sus finalidades. Si bien aclara dicha elección del lugar para fijación es una tendencia dentro del constitucionalismo moderno, con la finalidad de dar uniformidad al ordenamiento jurídico, el lenguaje utilizado para su incorporación, más que lograr la creación de posiciones subjetivas claras, bien estructuradas, que permitan su exigibilidad en caso de incumplimiento, se creó mediante retórica un texto demagógico inoperante en la realidad. Señala para sustentar esta última afirmación la disposición dentro del propio apartado B relativa a la obligación de las autoridades legislativas de los tres niveles de gobierno para “establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos aprobados, así como las formas y procedimientos para la participación de las comunidades en el ejercicio y vigilancia de las mismas”<sup>520</sup>, conservando en las autoridades

---

<sup>520</sup> Carbonell, Miguel, “Constitución y Derechos Indígenas: Introducción a la Reforma Constitucional del 14 de agosto de 2001”, en Carbonell, Miguel y Pérez

administrativas el control sobre el diseño e implementación de todas las medidas relacionadas con la implementación de su contenido programático.<sup>521</sup>

Continuando con la perspectiva del Dr. Carbonell, resulta innegable la pertinencia de los derechos reconocidos en el apartado B como medios para alcanzar igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar de toda la población mexicana, mediante el impulso de medidas en materias como desarrollo regional, educación, salud, vivienda, infraestructura, vías de comunicación, medios de comunicación, desarrollo sustentable, protección de los migrantes indígenas, y, finalmente el derecho a la consulta en la elaboración de los planes de desarrollo integral. Sin embargo, el establecimiento de diversos candados a la participación indígena, la preponderancia del papel de las autoridades administrativas en la toma de decisiones, y, finalmente, la forma como se diseñó la asignación de recursos presupuestales tanto a nivel federal como en los niveles estatal y municipal, continúan con la tendencia de crear políticas públicas clientelares, más orientadas a los fines electorales de las autoridades ejecutoras que a la participación de los pueblos indígenas en la mejora de sus propias condiciones de vida.<sup>522</sup>

A continuación, se analizan las nueve fracciones que integran el apartado B, siguiendo lo señalado en el voto particular al dictamen con proyecto de reforma realizado por el diputado Héctor Sánchez López:

<b>Apartado B</b>	
B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad	Por principio, en el primer párrafo del apartado B se señala su finalidad de abatir

---

Portilla, Karla, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IJ/UNAM, 2002, pp. 11-36.

<sup>521</sup> Ídem.

<sup>522</sup> Ídem.



<p>de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p>	<p>los rezagos y carencias de las comunidades indígenas, omitiéndose el señalarlos como pueblos, orientado todas las políticas que se listan a continuación a su tratamiento como núcleos de población.</p> <p>Para cumplir con este fin, se determina que las políticas necesarias partirán de las autoridades administrativas en los ámbitos federal, local y municipal, no de las propias comunidades y sus formas de organización tradicionales.</p>
<p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p>	<p>Precisamente en el tenor señalado anteriormente, se responsabiliza a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno de impulsar el desarrollo económico de las comunidades, señalando que será sólo a nivel municipal y mediante la intermediación de dichas autoridades, que las comunidades indígenas podrán acceder a recursos presupuestales para su ejercicio de forma directa. Haciéndolas proclives al clientelismo e impidiendo una participación más directa de los pueblos indígenas.</p>
<p>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.</p>	<p>Siendo la educación un tema fundamental para el desarrollo de estas comunidades se continuó, lamentablemente, con la tendencia asimilacionista de dar prioridad a la educación bilingüe frente a la educación en sus propias lenguas.</p> <p>El tema de las lenguas indígenas en la educación seguirá siendo uno de los principales tropiezos que continúan hasta la fecha, pues no existen mecanismos adecuados para preparar a los docentes en la impartición de educación en las lenguas indígenas.<sup>523</sup></p>

<sup>523</sup> Desde el 2001 se ha reportado que cuatro de cada diez maestros no hablan la lengua indígena de sus alumnos, con lo cual estos reciben poca o ninguna educación en sus lenguas originarias, forzando la *castellanización* de estos estudiantes en el mejor de los casos, en el peor, terminan su educación

<p>Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p>	<p>Finalmente, el impulso al conocimiento de las diversas culturas existentes está implementado mediante programas de registro y difusión de las lenguas y tradiciones de los pueblos indígenas como objetos culturales, sujetos de folclorización.</p>
<p>III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p>	<p>En el tema de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la salud previsto en el párrafo cuarto del artículo 4° constitucional, la única innovación presentada fue la incorporación de la medicina tradicional como una forma válida frente a la medicina alopática, reconociendo así la validez de los saberes tradicionales indígenas.</p>
<p>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p>	<p>Las acciones relativas a la implementación del derecho a la vivienda digna reconocidas en el párrafo sexto del artículo 4° constitucional en relación con los pueblos indígenas se sujeta, también, a la aplicación de programas administrados por el Estado, haciéndolas proclives al clientelismo e impidiendo una participación más directa de los pueblos indígenas.</p>

(interrumpen sería más adecuado) sin aprender a leer y escribir ni en la lengua originaria ni en el español. Hernández, Lilian y García Tinoco, Miguel, “Profesores Ven Difícil Enseñar a Niños Indígenas”, *Periódico Excelsior*, México, 1° de mayo de 2006. En <https://www.excelsior.com.mx/2011/05/01/nacional/733350>, Cruz, Artemio, “El 60% de Maestros en Comunidades Indígenas no Habla Lengua del Lugar”, *Periódico La Crónica*, 12 de febrero de 2016, en <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/945421.html>, Vega, Andrea, “Niños Indígenas Terminan la Primaria Bilingüe sin Aprender a Hablar Español”, *Animal Político*, México, 5 de noviembre de 2018. En <https://www.animalpolitico.com/escuelas-educacion-deficientes/ninos-indigenas-no-hablan-espanol.php?fbclid=IwAR0grrrJnvKWhGUgxtulguFXLxnnC1zy894N6DgmF679UqZBuHo21Xo0cik>, revisado el 23 de mayo de 2019.

<p>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p>	<p>Al igual que en el apartado A, el tema de los derechos de la mujer, en este caso de carácter económico, quedó sujeto a la visión de la antítesis entre su desarrollo y la vida tradicional de los pueblos indígenas. Esto reproduce nuevamente la visión asimilacionista, presentando como una necesidad el ayudar a las mujeres de estos pueblos a superar su condición de atrasadas o incivilizadas.</p>
<p>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p>	<p>Como se mencionó en este capítulo, las medidas desarrollistas llevadas por el Estado como llevar caminos, puentes y telecomunicaciones hasta los pueblos indígenas fue históricamente una medida para acabar con las regiones de refugio donde se habían mantenido sus comunidades. Si bien es una medida que puede favorecer su desarrollo y ayudar a paliar la pobreza, el imposibilitar su participación en el diseño y selección de los proyectos de desarrollo a implementarse en sus comunidades, y, en general, a la participación en el modelo de desarrollo; pone de manifiesto que la integración señalada continúa en el tenor asimilacionista de las políticas indigenistas del Estado sin mayores cambios.</p> <p>Igualmente, han funcionado como mecanismo para dar prioridad a que las actividades extractivistas se desarrollen en sus territorios, sobre los cuales en la fracción VI del apartado se estableció la imposibilidad de participar en la explotación de todos aquellos bienes con el carácter de estratégicos.</p> <p>En su segunda, esta fracción retomaron parcialmente el contenido de los acuerdos de San Andrés Larráinzar relativos al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener y operar sus propios medios de comunicación. Dentro de los límites más importantes es el relativo al acceso al espectro radioeléctrico, el cual, como bien estratégico, queda supeditado al actuar de las autoridades correspondientes (en su</p>

	<p>momento SCT, COFETEL, IFETEL), con lo cual no se garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con sus propios medios de comunicación.</p> <p>Adicionalmente, como ya se mencionó, se abandonó lo planteado en los Acuerdos relativo a la transmisión de la propiedad de las radiodifusoras a cargo del INI y de los centros de creación multimedia.</p>
<p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p>	<p>Como se señaló en la fracción primera de este apartado, al responsabilizar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno de impulsar el desarrollo económico de las comunidades, los apoyos a las actividades productivas, de incorporación de tecnologías, desarrollo de empleo, abasto y comercialización; se hacen proclives al clientelismo e impiden una participación más directa de los pueblos indígenas.</p>
<p>VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p>	<p>La fracción octava del apartado B señala una serie de obligaciones para las autoridades de los tres ámbitos de gobierno relativas la protección de los individuos integrantes de pueblos indígenas que tengan la condición de migrantes, tanto al interior del territorio nacional como en el extranjero.</p> <p>El límite, al igual que en las fracciones I y VIII es el diseño institucional que los hace proclives al clientelismo e impiden una participación más directa de los pueblos indígenas.</p>
<p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p>	<p>El tema de la consulta a los pueblos indígenas es uno de los temas más complejos desde su incorporación al Convenio 169, por motivos que van desde su implementación interpretación y efectos.</p> <p>Precisamente en este último tema, en esta fracción se establece como cláusula de aplicación la formulación “en su caso”, dejando al arbitrio de las autoridades la incorporación o no de las propuestas realizadas.</p>

La redacción del apartado B del artículo 2° concluye con la disposición relativa a la asignación de recursos presupuestarios tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal, mediante el establecimiento de partidas específicas destinadas al cumplimiento de su contenido, señalando que en su ejercicio las comunidades sólo tendrán el derecho a participar de su ejercicio y vigilancia.

ii. Relación de la Reforma al Artículo 2° Constitucional con otros Ordenamientos Constitucionales.

Junto con la profunda reforma al artículo 2° constitucional fueron reformados los artículos 1°, 4°, 18° y 115 de la Constitución, en las secciones siguientes se explican los cambios a cada uno, así como la forma en que sus contenidos están relacionados con los derechos indígenas. Se incluyen también los artículos 27, 28 y 73, los cuales no fueron reformados en 2001, pero cuyos contenidos afectan directamente a el ejercicio de los derechos por ella reconocidos, incluyendo sus reformas posteriores a esa fecha, por el mismo motivo.

a. Artículo 1° Constitucional.

Con la reforma de 2001 se trasladó al artículo primero el contenido del artículo 2° constitucional antes de la incorporación del reconocimiento a la pluriculturalidad de la nación mexicana, relativo a la prohibición absoluta de la esclavitud y la libertad de los esclavos que alcancen nuestro territorio. La adición relativa al entonces párrafo tercero (ahora párrafo quinto), relativa a la prohibición de la discriminación en todas sus formas, se establecería como base a la superación de la discriminación histórica de los pueblos indígenas, Para el Dr. Carbonell, ésta prohibición se entiende como una *cláusula formal de igualdad*, donde se expresa de forma tácita un mandato con la prohibición de discriminación a fin de proteger la dignidad humana, núcleo de los derechos humanos, contra toda acción cuyo objeto

sea anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>524</sup> La tutela del estado en contra del racismo en su sentido amplio como discriminación de todo grupo cultural, étnico o religioso, es un problema difícil para la legislación liberal porque no respeta los límites entre lo público y lo privado. Así mismo, la exigencia de derechos colectivos de los indígenas desafía la estructura del derecho y de la moral occidental basada en la libertad y autonomía individual. Las demandas de reconocimiento de los pueblos indígenas, particularmente a los derechos a la autonomía y la autodeterminación reflejan indudablemente su resistencia al sometimiento y discriminación sufridos durante cientos de años por la cultura dominante de carácter criollo-mestiza de nuestro país.<sup>525</sup>

b. Artículo 4° Constitucional.

El artículo 4° constitucional es uno de los artículos más reformados de nuestra constitución. Su reforma consistió en la derogación del contenido incluido en la reforma de 1992, el cual pasaría a formar parte del artículo segundo. Mantiene una relación con el artículo 2° fracciones II y III, así como la fracción V del apartado B, relativas a los derechos políticos, igualdad en los procesos jurisdiccionales y económicos de las mujeres indígenas, pues en artículo 4° quedó como primer párrafo el mandato general de igualdad entre el hombre y la mujer en el Estado mexicano.

c. Artículo 18 Constitucional.

En el 2001 el artículo 18 constitucional fue reformado para incluir el párrafo sexto (actualmente es el párrafo octavo) la obligación para el Estado de permitir a las personas que se encuentran privadas de su libertad cumplir su pena en los centros

---

<sup>524</sup> Carbonell, op. cit., p. 15.

<sup>525</sup> Kraemer, op. cit., p.78.

penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esta reforma de carácter general creó un beneficio para todos los sentenciados del país, pero se incluyó como parte de la extensión de la protección a los derechos básicos de los mexicanos, como fue la reforma al artículo primero. En materia indígena, se buscó favorecer a los sentenciados pertenecientes a una etnia indígena con la posibilidad de purgar sus penas en instituciones penitenciarias que facilitaran la comunicación y convivencia con integrantes de su comunidad, con la finalidad de facilitar su reinserción social.<sup>526</sup>

d. Artículo 27 Constitucional.

Como se señaló en el apartado anterior, las disposiciones relativas a los territorios, tenencia de la tierra y recursos naturales están limitados por el contenido otras normas constitucionales. En primer lugar, aun cuando se reconoce a los pueblos indígenas tienen el carácter de originarios por pertenecer a las poblaciones que ocupaban el territorio antes de los procesos de conquista y colonización española, se conservó la redacción del primer párrafo del artículo 27 constitucional, relativo a la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, a la cual corresponde la transmisión de su dominio a los particulares para la creación de la propiedad privada. Esta formulación limita la posibilidad de los pueblos indígenas a exigir el reconocimiento a sus territorios ancestrales y lograr su protección, así como lograr el reconocimiento de las formas tradicionales de propiedad de la tierra, particularmente las de carácter colectivo.

Cómo se mencionó en el apartado relativo a la reforma del artículo 4° constitucional de 1992, paralela a ella se reformó el artículo 27, con la finalidad de transformar la tenencia de la tierra. En su origen, la constitución de 1917 había establecido el ejido como forma de propiedad de la tierra, caracterizado por la

---

<sup>526</sup> Carbonell, op. cit., p. 32.

comunalidad de su propiedad y los límites a la concentración de la propiedad agraria para evitar el mantenimiento o la reconstrucción de los latifundios porfiristas. A raíz de la reforma de 1992, se estableció la posibilidad de constituir la pequeña propiedad rural, a través de la cual la propiedad, antes comunal, pasaba a individuos particulares. A continuación, en su párrafo tercero, el estado se reserva para sí la posibilidad de imponer las modalidades a la propiedad privada, así como la regulación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de asegurar una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación y lograr un desarrollado equilibrado orientado a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural del país. De esta forma, el estado confirma la imposibilidad de los pueblos indígenas para regular y decidir el aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios.

Esta situación es grave desde dos perspectivas. En primer lugar, los hace vulnerables del despojo y el desplazamiento en virtud de proyectos mineros, energéticos o de comunicaciones.<sup>527</sup> En segundo lugar, implica, en sentido contrario, una limitación a los pueblos indígenas para poder beneficiarse de estos recursos. Como se establece en el párrafo 4, la nación se reserva también el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta

---

<sup>527</sup> Sobre casos de desplazamientos forzados relacionados con concesiones mineras otorgadas en territorios indígenas se pueden consultar: Mercado Mondragón, José, “El desplazamiento Forzado en México”, *El Cotidiano*, UAM, México, año 32, núm. 200, noviembre-diciembre de 2016, pp. 181-192. Véase también Flores, Linaloe R., “Concesiones mineras: 30 años de ecocidio, rapiña y desplazamiento indígena”, *VICE*, 22 de enero de 2019. En [https://www.vice.com/es\\_latam/article/xwb8xn/concesiones-mineras-30-anos-de-ecocidio-rapina-y-desplazamiento-indigena](https://www.vice.com/es_latam/article/xwb8xn/concesiones-mineras-30-anos-de-ecocidio-rapina-y-desplazamiento-indigena), revisado el 23 de mayo de 2019.



de los componentes de los terrenos, tales como los minerales utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional.

El espectro radioeléctrico, por ser un fenómeno que ocurre en la atmósfera terrestre, y su propiedad queda bajo dominio directo de la nación, la cual establece las formas de explotación para esos recursos, con arreglo principalmente a la concesión.

Dicha figura administrativa, consistente en acto por medio del cual el estado otorga a un particular la prestación de un servicio público, la explotación de bienes del dominio público, o bien, la realización de ambas actividades<sup>528</sup>; se encuentra estipulada en el párrafo sexto del artículo 27, como medio para la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes o recursos para los cuales este se reservó un dominio con carácter de inalienable e imprescriptible. La principal limitación a esta concesión es que la única vía para su acceso es el Ejecutivo Federal, y a raíz de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en el caso del espectro radioeléctrico, esta facultad recae de forma exclusiva en el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

---

<sup>528</sup> Tesis 2005171. I.4o.A.73 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, libro 1, diciembre de 2013, p. 110.

En el capítulo siguiente se analizará la concesión como forma de acceso al espectro radioeléctrico y su limitación como un insumo esencial para que las comunidades indígenas puedan establecer sus propias radiodifusoras y ejercer el derecho previsto en el artículo 2 constitucional, apartado B, fracción VII.

e. Artículo 28 Constitucional.

En el artículo 28 constitucional se desarrolla ampliamente la rectoría del estado sobre los recursos naturales, así como la distinción entre los monopolios privados, y los de carácter público, no considerados como tales por estar vinculados a áreas estratégicas. Así mismo, se establece la posibilidad de otorgar concesiones o permisos sobre las vías de comunicación. En la reforma de 2013 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se limitaría para el caso del espectro radioeléctrico (insumo esencial para ambas, sobre todo en el caso de la radiodifusión) el uso de la figura del permiso, pudiendo recurrirse a él únicamente bajo la figura de la concesión. Sobre esta importante distinción se hablará en el capítulo siguiente.

Precisamente sobre la concesión, en el párrafo once del artículo se establece la facultad del estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones previstas constitucionalmente. Esta definición de servicio público será un elemento importante para hablar sobre los medios de comunicación y el derecho de los pueblos indígenas para su propiedad y operación, en virtud de las discusiones a su naturaleza, entre el servicio público o el interés público.

Su adición más importante fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los párrafos 12 a 16 del artículo 28. El instituto tiene el carácter de órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, fue creado con el objeto de lograr el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las

telecomunicaciones. Este órgano tiene como una de sus funciones más relevantes la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

Sobre esta regulación, el otorgamiento de las concesiones del espectro radioeléctrico es fundamental, en tanto se estable una distinción sobre las formas de su otorgamiento de acuerdo a sus fines. Cuando esta sea de carácter comercial, se otorgarán mediante licitación pública. Mientras tanto, las concesiones para uso público y social, donde se incluyen las de uso indígena, se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa. Dicha distinción será analizada a profundidad en el siguiente capítulo, sobre todo por la discrepancia entre la cantidad de espectro otorgado entre el uso comercial y el uso social, y dentro de este, la mínima participación del uso indígena comunitario.

f. Artículo 73 constitucional.

Sí bien este artículo no formó parte de la reforma en materia indígena de 2001 el contenido de su fracción XVII relativo a la facultad del Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, es de relevancia en virtud de reservar para el Congreso la facultad de legislar sobre esas materias.

En ellas, los temas relativos a espectro radioeléctrico y radiodifusión, relacionados íntimamente con el territorio indígena y los derechos contemplados en el artículo 2° apartado B fracción VI se mantienen en el ámbito federal para su regulación. Este sería un tema relevante dentro de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 contra la reforma a la abrogada Ley Federal de Radio y Televisión, sobre

el cual, como veremos en el siguiente capítulo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación omitió pronunciarse sobre la omisión legislativa sobre medios de comunicación comunitarios indígenas, precisamente bajo el argumento de ser una competencia exclusiva del Congreso.

g. Artículo 115 constitucional.

Finalmente, con la adición al artículo 115 de la constitución de la fracción tercera, se refiere al ámbito territorial de la reforma al artículo 2° apartado A, señalando el ámbito municipal como el espacio donde las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse. Sin embargo, no se precisaron la forma los alcances de dicha organización y coordinación, planteando dudas sobre la forma como las comunidades indígenas situadas en el territorio de más de un municipio puedan organizarse y coordinarse en los asuntos de su interés, dejándose al arbitrio de las entidades federativas.<sup>529</sup>

Así mismo, se dejó de lado el contenido de los acuerdos de San Andrés Larráinzar para promover la organización de municipios indígenas, siendo una de las principales exigencias del movimiento zapatista, en virtud de ser el espacio donde con mayor facilidad se podrían poner en práctica los derechos relativos a la libre determinación.

---

<sup>529</sup> Carbonell, op. cit., p. 33-34.

#### CAPÍTULO CUATRO. EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LENGUA INDÍGENA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO

La identidad indígena se sustenta en la propia personalización de los individuos como pertenecientes a una comunidad indígena, formando una unidad social, económica y cultural; asentados en un territorio; y, que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El reconocimiento a dicha identidad a través de la reforma al artículo 2° constitucional de 2001 implicó también para el estado mexicano reconocer su carácter de nación pluricultural, sustentado en sus pueblos indígenas, a los cuales reconoce, entre los derechos señalados en el capítulo anterior, el derecho y la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas y culturas. El reconocimiento de la pluriculturalidad a través de criterios específicos de identidad relacionados con la cultura como las formas de organización tiene su antecedente inmediato los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, a través de los cuáles se comprometió a promover las medidas legales necesarias para asegurar la protección y desarrollo de las lenguas indígenas del país, junto a las costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales de los pueblos indígenas. Esta protección establecida con las limitantes señaladas en el capítulo anterior, se engarza con los tratados internacionales revisados en el capítulo dos, para establecer el entramado normativo para tutelar el derecho a la lengua de los pueblos indígenas con la finalidad de asegurar la supervivencia de estas lenguas y lograr la validez de su uso en el espacio público de la misma forma de la lengua utilizada por la población mestiza mayoritaria, el español.

En este sentido, los medios de comunicación masiva representan uno de los espacios públicos fundamentales para la participación democrática, en el cual debe estar garantizada no sólo la posibilidad de participar en el debate de forma libre e informada sobre todos los aspectos de la vida y la política pública, sino el acceso al espacio público en sí mismo, a fin de garantizar a todas las voces las mismas posibilidades de expresarse y ser escuchadas. En el caso de los pueblos indígenas

implica no sólo el derecho unilateral a acceder al espacio público y participar en la discusión en su propia lengua, sino también el derecho de la población mayoritaria a escuchar y comprender su postura dentro del debate. En este sentido, la finalidad de garantizar el acceso a los medios es asegurar la existencia de una sociedad abierta y democrática para todos sus participantes centrada exclusivamente en garantizar que el foro refleje la diversidad contenida dentro de ella.

Con la finalidad de alcanzar este fin reconocimiento a lengua estipulado en el artículo 2° constitucional se encuentra reglamentado en el artículo 6° la Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante la LGDLPI), donde se establece de forma específica la obligación del estado para instrumentar las medidas necesarias para que los medios de comunicación reflejen plenamente la diversidad lingüística del pueblo mexicano. Además del fundamento constitucional, el estado mexicano reconoce su obligación de proteger el ejercicio de dicho derecho mediante la adopción de las disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de estas. La CPEUM establece una obligación específica para asegurar la existencia de espacios para las expresiones en lenguas indígenas a fin de permitir el uso de las lenguas indígenas en el espacio público, prevenir contra la discriminación hacia los pueblos indígenas, relacionado con el pluriculturalismo reconocido en la misma norma constitucional, particularmente en lo relativo a los pueblos indígenas y sus características étnico culturales. La relevancia de la existencia de medios de comunicación en lenguas indígenas reconocido desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar obligo al estado a establecer una ruta precisa para proveer a los pueblos indígenas de esos medios, pues al igual que la infraestructura como caminos y puentes es de suma importancia para mantener la comunicación entre todas comunidades del país, los medios de comunicación ayudan a las comunidades a mantenerse unidas entres sus integrantes, además de permitir la comunicación con el resto de los integrantes de la sociedad mexicana al formar parte del espacio público donde se debaten todos los temas de relevancia nacional.

El papel de los medios de comunicación no ha sido estático, se desarrolló de forma progresiva durante todo el siglo XX en la medida que la tecnología necesaria para la transmisión y la recepción de las señales se hizo más accesible. Sí en las primeras dos décadas del siglo XX los aparatos receptores de señales de radio eran una rareza, en la segunda década del siglo XXI es posible encontrar un aparato con la capacidad de recibir señales de radio en prácticamente todo el territorio nacional. Durante este proceso los principales retos enfrentados por el mercado de los medios de comunicación fueron, en primer lugar, la tendencia a la concentración monopólica del mismo, habiendo estado dominado durante la mayor parte de su historia por una sola empresa, con el visto bueno pasivo o activo de los diversos gobiernos de la época. En segundo lugar, el desarrollo tecnológico constante y cada vez más acelerado ha provocado no sólo la transformación tecnológica por la cual se generan altos costos de entrada y de actualización por parte de los participantes en el mercado, sino la transformación fundamental del modelo de negocios de este último. Estos cambios, sin embargo, pueden tener diversos efectos positivos para las audiencias como son una mayor oferta de contenidos, una mayor diversidad de medios técnicos para recibir los mismos, lograr mantener la comunicación entre poblaciones apartadas o grupos migrantes. Un elemento fundamental para este desarrollo es el carácter universal del servicio prestado por los medios de comunicación masiva, los cuales se caracterizan por la relativa sencillez de sus receptores y por estar al alcance de cualquiera con uno de ellos, pues incluso las nuevas tecnologías como los teléfonos inteligentes incluyen dentro de sus funciones a la radio.

Durante buena parte de la historia de México la comunicación entre sus diversas regiones fue particularmente difícil en virtud de la extensión de su territorio y la orografía compleja sobre la cual está constituido (esparcido en un territorio superior al de los países integrantes de la Unión Europea y la Gran Bretaña). Esta situación comenzó a transformarse a finales del siglo XIX con la paulatina

incorporación del telégrafo, a través del cual fue posible compartir información de forma instantánea a través de grandes extensiones de territorio, coadyuvando indudablemente a la consolidación del estado-nación. En el siglo XX, la incorporación de la radio y la televisión a la vida de los ciudadanos en México fue uno de los elementos a través de los cuales se logró una mayor consolidación de la identidad mestiza mayoritaria. Dada su importancia para el desarrollo económico, político y social de México tanto los medios de comunicación masiva como las telecomunicaciones fueron subsidiadas en su desarrollo por el estado, mediante la participación directa o bien mediante la promoción de la conformación y consolidación de monopolios estatales o privados para permitir el desarrollo del mercado. Esta situación indudablemente tuvo los efectos negativos de todo mercado bajo condiciones monopólicas obligando al estado a impulsar una política de competencia económica en la materia. Sin embargo, la perspectiva neoliberal ha tenido también efectos nocivos, particularmente por el estado de indefensión donde se dejó a los medios de comunicación no comerciales, particularmente a los medios comunitarios indígenas e indigenistas. Aunado a esta situación, el auge de los servicios ofrecidos a través de Internet en la dos primeras décadas del siglo XXI resultó en una migración gradual de los consumidores de medios de comunicación tradicionales hacia las nuevas plataformas digitales, ejerciendo aún más presión sobre un mercado sumamente complejo. Sin embargo, la penetración de Internet servicio, sobre todos en condiciones de idoneidad (un servicio ilimitado de alta velocidad a través de una red fija) aún es muy baja y se concentra en las áreas urbanas del país, sin que en ellas se haya logrado verdaderamente una cobertura total. Así mismo, los servicios de telecomunicaciones como la telefonía fija y celular se enfrentan a una dicotomía particular. Durante los últimos 20 años experimentaron también un crecimiento exponencial en su cobertura, sin embargo, la cobertura al 100% del territorio mexicano aún resulta difícil de alcanzar, con amplias regiones rurales con bajo o nulo interés comercial, las cuales dependen para su integración a estos sistemas de la participación estatal, o bien, del uso de sus propios recursos para generar sus propias redes de cobertura.



Bajo este contexto, es importante comprender que el desarrollo de los mercados de radiodifusión y de telecomunicaciones fueron subsidiados o emprendidos por el propio estado mexicano, con la finalidad de alcanzar la unidad nacional, fomentar el desarrollo económico y ayudar en la consolidación de industrias con una gran cantidad de costos hundidos. Desde esta perspectiva, los medios indígenas y comunitarios se enfrentan a una desventaja originaria, pues no sólo no han recibido el mismo apoyo que los medios de comunicación comerciales, se han enfrentado también a un entorno político, administrativo y normativo cada vez más complejo a través del cual parecen cada vez más obstáculos para su integración al mercado. Ampliar información sobre la transformación en la regulación de la radio y los medios de comunicación y la forma como han incidido en el acceso al espacio público para el uso de las lenguas. Previo a la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2014, en nuestro país prevalecía el sistema de concesiones y permisos, en el cual las primeras guardaban un carácter eminentemente comercial, mientras las segundas tenían como finalidad la difusión de la cultura, la ciencia y la educación. Para los medios de comunicación de carácter comunitario o indígena, la regulación del espectro radioeléctrico ha transitado por la omisión tolerante, la proscripción absoluta y actualmente la regulación prohibitiva. Aún desde la perspectiva más a favor de la intervención directa del estado en la economía resulta obvia la imposibilidad de subsidiar y asegurar la universalidad de todos los servicios públicos, sin embargo, ante la situación de desventaja histórica de los pueblos indígenas y las limitaciones históricas enfrentadas para el ejercicio de su derecho a la lengua la intervención estatal se hace necesaria para asegurar su participación en el mercado.

El mercado de los medios de comunicación puede seguir dos modelos claramente diferenciados en sus finalidades: un modelo orientado a la democracia sustentado en el control de los contenidos a fin de asegurar su diversidad y la existencia de espacios para todas las expresiones culturales. Un modelo de

mercado, el cual se centra en asegurar las condiciones de competencia económica a fin de garantizar a cualquier participante el acceso al mercado, aún si con el tiempo se ven obligados a abandonarlo. Estas perspectivas determinan en buena medida las condiciones regulatorias impuestas por el estado a los participantes en el mercado, así como el tipo de medios y contenidos existentes en el mismo, pues, mientras en el primer modelo se busca asegurar la existencia de la mayor cantidad de opciones posibles mediante la promoción de la diversidad, en el segundo modelo esta se da por sentada bajo la perspectiva de que el funcionamiento del mercado en competencia asegurará la existencia de diversas opciones para atraer a las audiencias. Si bien ambas perspectivas enfrentan diversas limitaciones, se señalarán aquí las razones por las cuales el modelo orientado a la democracia es la opción bajo la cual es posible tutelar efectivamente el derecho a la lengua de los pueblos indígenas, mientras en el modelo orientado a la eficiencia económica se constituye en una barrera para el ejercicio de este derecho en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación no pueden tener como única finalidad el lucro económico, siendo necesaria la existencia de medios cuyo objetivo sea unir a las comunidades, fomentar la inclusión y crear espacios de reconocimiento a las expresiones de pluriculturalidad y la diversidad lingüística del estado mexicano. La pretensión de la superioridad de la iniciativa privada en la administración de recursos y la prestación de servicios frente a la incapacidad del estado para brindarlos de forma suficiente y eficiente forma parte del canon neoliberal, bajo la cual se han dirigido las políticas públicas en este país desde finales de la década de los ochentas, y, si bien es posible argumentar a favor de diversas bondades de la libertad de mercado y la competencia económica, así como en contra de la administración de estado de todos los sectores de la economía; resulta necesario reconocer la existencia de áreas específicas en las cuales el objetivo de la maximización de las ganancias privadas de la iniciativa privada, particularmente cuando esta se mantiene libre de toda regulación, trabaja en contra del interés

público y de los derechos humanos. Mientras tanto, la intervención del estado a través de la propiedad directa o bien mediante una intervención directa a través de una regulación fuerte puede ayudar de mejor manera a alcanzar sus objetivos democráticos.

En las últimas tres décadas durante las cuáles el proyecto neoliberal impulsó la privatización o desregulación de grandes sectores de la economía nacional es posible encontrar una gran diversidad de ejemplos donde estos procesos no sólo resultaron en grandes fracasos como medios para promover el crecimiento y el desarrollo económico, resultando en la concentración económica indebida por parte de los actores beneficiados por el estado precarizando aún más las condiciones de vida y posibilidad del ejercicio de diversos derechos reconocidos en la constitución a los ciudadanos. La concentración en el mercado de las telecomunicaciones y los medios de comunicación prevaleciente aún en la segunda década del siglo XXI se ve reflejada en la limitación de las opciones de los consumidores, los altos precios y la mala calidad en los servicios; provocando además la invisibilización de la diversidad étnico-cultural de nuestro país, pues a pesar de su gran diversidad y el reconocimiento constitucional al derecho de los pueblos y las comunidades para adquirir, operar y administrar medios de comunicación, no existen las condiciones óptimas para el ejercicio de este derecho, a pesar de las disposiciones señaladas en la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 la ya Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, donde se reconoce de forma expresa la figura de la concesión de uso social indígena para la prestación de servicios de radiodifusión, en virtud de las reglas extraordinarias impuestas para acceder a ellas. De la misma forma la implementación de la convergencia tecnológica entre las telecomunicaciones y la radiodifusión no ha alcanzado su objetivo de brindar el acceso a las nuevas tecnologías a las comunidades indígenas ante la falta de interés comercial en brindarles estos servicios.

El derecho de los pueblos indígenas a acceder a los medios de comunicación es también el derecho de la sociedad mexicana a tener acceso a las voces de todos sus integrantes al diálogo intercultural a través de los medios de comunicación como instrumento para combatir el racismo, la marginación y el aislamiento imperantes en nuestro país, de los cuales los pueblos indígenas son algunas de sus víctimas, pero no todas.

Se plantea a continuación de forma general las características de una política pública en materia de medios de comunicación masiva, en tanto esta difiere en buena medida de la de telecomunicaciones. Se analizarán, así mismo, los dos modelos planteados por Howard A. Shelanski respecto del diseño de estas políticas para cumplir con el interés público.

#### I. Políticas Públicas y en la Regulación de los Mercados de Radiodifusión.

Las políticas públicas son el conjunto de acciones de gobierno cuya finalidad es realizar objetivos de interés público, bajos los parámetros de eficacia y eficiencia. Estos objetivos no son impuestos a la ciudadanía y al gobierno de forma exógena, son el producto del intercambio de ideas dentro del debate público, generado a través de las interacciones políticas, sociales y de mercado. Bajo las políticas públicas se busca convertir las intenciones de los representantes de la ciudadanía, convertidos en gobierno, en una realidad tangible a través del desarrollo de acciones legislativas, administrativas y judiciales, con la participación no sólo gubernamental sino de la iniciativa privada y de la ciudadanía en su conjunto para su realización.<sup>530</sup> Estas acciones de gobierno tienen tres componentes

---

<sup>530</sup> Aguilar Villanueva, Luis F, *Política Pública: Una Visión Panorámica, Bolivia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Bolivia, PNUD Bolivia, 2012, p. 5. En [https://.undp.org/content/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://.undp.org/content/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf), revisado el 20 de abril de 2019.

fundamentales, el político, el técnico, y el normativo. El componente político refleja la finalidad de las acciones de política pública de realizar objetivos de interés y beneficio social general; el componente técnico refleja la necesidad de sustentar estas acciones en el trabajo científico mediante el cual se diseñen de forma causal, a fin de lograr los objetivos deseados; y finalmente, el componente normativo establece el marco de sobre el cual se deben desarrollar las acciones de política pública, tanto en sus finalidades como en la distribución de atribuciones y presupuestos públicos, a fin de alcanzar los objetivos planteados.

Las políticas públicas son implementadas como parte sustancial de la actividad gubernamental, sujetas en buena medida a las fuerzas políticas y las tendencias gubernamentales imperantes, las cuales definen en buena medida el tipo de políticas públicas implementadas por un estado. Como se señaló en el capítulo dos, el estado de bienestar y el estado neoliberal representan las dos perspectivas más relevantes sobre la visión del papel de estado en la sociedad y por lo tanto en su participación dentro de las políticas públicas. De esta forma mientras en el estado de bienestar se apostó por una participación directa y extensiva del estado en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; en el estado neoliberal se pugna por trasladar un mayor peso en las decisiones tomadas por la iniciativa privada tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, dejando al estado el papel de evaluador y de policía. A lo largo de su historia, tanto en México como en buena parte del mundo, la regulación del mercado de la radiodifusión ha sido diseñada desde alguno de los modelos, los cuales se plantean objetivos comunes para alcanzar la satisfacción del interés público, pero a través de herramientas distintas.

A continuación, se analizará el impacto de estas perspectivas en el diseño de la política pública y la regulación en materia de medios de comunicación, desde la perspectiva de la existencia de dos modelos: el modelo orientado a la democracia y el modelo orientado a la eficiencia económica.

#### A. Modelos de Regulación del Mercado de la Radiodifusión: La Perspectiva de Howard A. Shelanski.

El autor Howard A. Shelanski plantea la existencia de dos modelos de regulación de los medios de comunicación, a partir de dos perspectivas distintas sobre la definición del interés público y la mejor forma de alcanzarlo.<sup>531</sup> La primera de ellas es la perspectiva a favor de la desregulación del mercado del mercado de los medios de comunicación, bajo la cual se favorece un modelo orientado a la eficiencia económica, cuyo objetivo es promover la competencia económica, a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades y preferencias de los consumidores mediante la existencia de una mayor cantidad oferentes de los servicios de medios de comunicación, este es el modelo de competencia económica.<sup>532</sup> La segunda perspectiva está a favor de una mayor regulación de los medios de comunicación, bajo la cual se favorece un modelo orientado a la democracia, cuyo objetivo es garantizar el acceso a los medios de comunicación a la mayor diversidad posible contenidos, aún sí se altera el mercado o este no es lo más eficiente posible; para así como promover la discusión pública e informada sobre los temas relevantes para la sociedad<sup>533</sup>, este es el modelo orientado a la democracia.

Aquí es importante reconocer la carga ideológica inherente a señalar uno de los modelos como *democrático*, pues su inclusión despierta la tendencia humana a observar el universo como relaciones dicotómicas, la cual lleva a implicar inconscientemente la oposición entre ambos modelos, donde uno tendría el

---

<sup>531</sup> Shelanski, Howard A., “Antitrust as Mass Media Regulation: Can Merger standards Protect Public Interest”, *California Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 94, núm 2, marzo de 2006, pp. 371-422.

<sup>532</sup> *Ibid.*, p. 371.

<sup>533</sup> *Ídem.*

carácter de democrático, mientras el otro aparecería como su antítesis natural, siendo entonces un modelo antidemocrático. No es, sin embargo, esa la finalidad planteada, en tanto ambos modelos son y fueron aplicados en países democráticos, siendo el modelo orientado a la eficiencia económica el menos aplicado en países no democráticos, pues en estos países se suele favorecer la concentración o el monopolio de los medios de comunicación con la finalidad de lograr el control sobre la libertad de expresión. Por esta razón, la distinción entre ambos modelos se encuentra únicamente en los mecanismos regulatorios propuestos en cada modelo para lograr la satisfacción del interés público: dentro del modelo orientado a la democracia es a través de la intervención del estado para asegurar la diversidad de los medios de comunicación sin atender a su viabilidad comercial; y dentro del modelo orientado a la eficiencia económica es a través de la desregulación y las medidas antimonopólicas para garantizar el acceso al mercado a la mayor cantidad de oferente, sin poner interés o énfasis en el tipo de participante ni en los tipos de contenidos ofrecidos por estos.<sup>534</sup>

Con base en estos señalamientos, la tesis de Shelanski señala como desde diversas perspectivas sobre la definición del interés público para los medios de comunicación, ambos modelos se plantean alcanzar la finalidad de promover la existencia de una programación relevante sobre los asuntos públicos relevantes para los espectadores y oyentes, desde la cual se busca cumplir con los objetivos de generar un mercado lo suficientemente competitivo, para satisfacer tanto los deseos de los consumidores, como lo suficientemente diverso como para proporcionar la gama de información y puntos de vista necesarios para un discurso público saludable. Esta es la finalidad planteada en el artículo 6° constitucional párrafo segundo tras su reforma en 2013, en tanto reconoce el derecho a los mexicanos para acceder a información plural y oportuna informado, así como recibirla o difundirla a través de cualquier medio. Precisamente en el contenido en

---

<sup>534</sup> Ibid., 383-384.

la norma constitucional se puede observar como ambas finalidades no son mutuamente excluyente y a fin de alcanzar cualquiera de ellas es necesario cubrir la otra, puesto un mercado sin competencia económica carece de incentivos para ofrecer contenidos más diversos o de mayor calidad; de la misma forma como un mercado sin regulación de sus contenidos para promover y asegurar la pluralidad tenderá a expulsar las expresiones menos populares o rentables, limitando efectivamente su acceso al mercado y las opciones de contenidos para los ciudadanos.

i. Modelo Orientado a la Eficiencia Económica.

Bajo el modelo orientado a la eficiencia económica se define al interés público en medios de comunicación en términos de fomentar un mercado con la capacidad de satisfacer de la mejor forma posible las preferencias de programación de los consumidores. En esta versión del interés público se busca un mercado eficiente, en el cual las compañías de medios toman las preferencias de los consumidores como dadas y producen la mayor cantidad del contenido con mayor preferencia, en las variedades deseadas, de la manera más rentable posible.<sup>535</sup> En el núcleo del modelo orientado a la eficiencia económica, se encuentra la certeza sobre la capacidad de la regulación para garantizar el acceso al público a los contenidos de su interés y preferencia, bajo esta perspectiva interés público es equivalente a los intereses, gustos o preferencias del público. Bajo el modelo de eficiencia económica, la desregulación del mercado de los medios de comunicación es fundamental, pues a través de ella se alcanza la eficiencia relativa a alcanzar la mayor cantidad de oferentes posibles dentro de los recursos limitados como el espectro radioeléctrico.<sup>536</sup> Por este motivo, el énfasis de este modelo se concentra la capacidad de los mercados competitivos para garantizar a las compañías de

---

<sup>535</sup> Ídem.

<sup>536</sup> Ibid. 384-385.



medios brindar a los consumidores el tipo de contenidos deseados. Sin embargo, esta perspectiva tiene como limitación fundamental la inexistencia de una vinculación directa y real entre los deseos de los consumidores y los contenidos ofrecidos, en tanto los oferentes tenderán a buscar la maximización de sus audiencias al ofrecer los contenidos más populares, dejando de lado aquellos menos populares aún en los casos donde si exista un público para ellos.<sup>537</sup> Esta tendencia a la uniformación se puede observar en el mercado de la radio comercial en México, donde el contenido más emitido es el de música grupera, representando el 36.8%, de forma desproporcional a otros géneros o contenidos como el contenido cultural el cual ni siquiera amerita una mención particular, estando contenido dentro de la categoría de *otros*, la cual representa el 0.9%.<sup>538</sup> No se hace aquí un juicio sobre este o algún otro género en particular, ni se pretende evaluar la calidad de los contenidos. La concentración en un solo género dentro de la gran diversidad existente refleja las limitaciones del modelo orientado a la eficiencia económica para ofrecer una diversidad de contenidos, así como la falta de una vinculación real entre los contenidos ofrecidos en el mercado y lo los intereses de las audiencias, quienes guardan un papel pasivo en su determinación.

La pregunta fundamental en torno al modelo orientado a la eficiencia económica es si regulación antimonopólica es en sí misma suficiente para alcanzar los objetivos planteados en el interés público. A primera vista, puede parecer que esta regulación es la más indicada para fomentar mercados donde los productores de contenidos satisfacen eficientemente las demandas de los consumidores, en tanto al existir una gran cantidad de ellos, la competencia por alcanzar al público tendería a la diversificación en la oferta. Además, las herramientas de la regulación antimonopólica para identificar y prevenir las fusiones y adquisiciones perjudiciales

---

<sup>537</sup> Ídem.

<sup>538</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones, Estudio de diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora, México, 2020, pp. 10.

para la competencia deberían prevenir las concentraciones indebidas por las cuales un oferente se hiciera de un poder sustancial en el mercado y perdiera los incentivos para generar una diversidad de contenidos. En este sentido, la regulación antimonopólica y la desregulación del mercado propia de este modelo, tiene como herramientas fundamentales, por un lado, las diversas medidas relacionadas con la lucha contra los monopolios como la prohibición a la propiedad cruzada, los límites a la concentración de mercado y las medidas en contra de la colusión entre los oferentes, todas orientadas a garantizar el acceso a los mercados a todos los interesados en prestar el servicio, evitando los obstáculos anticompetitivos. Sin embargo, este conjunto de medidas resulta insuficiente para lograr objetivos de calidad y diversidad no económicos, en virtud de las medidas de desregulación por las cuales se tutela ante todo la libertad de los oferentes de ofrecer los contenidos más convenientes para garantizar sus ganancias, desincentivando aquellas expresiones distintas, particularmente aquellas cuyo objetivo sea distinto al lucro, como las de carácter cultural, científico o social.

La pregunta, como lo plantea Shelanski, es si la regulación antimonopólica y la desregulación son los medios ideales para alcanzar el logro de los objetivos económicos del modelo orientado a la eficiencia económica y su definición del interés público. Si bien la regulación antimonopólica parece diseñada para perseguir exactamente los objetivos de fomentar mercados donde los productores satisfacen eficientemente las demandas de los consumidores, es necesario saber si las herramientas con las cuales cuenta el regulador son las más adecuadas para alcanzar este fin. Las políticas antimonopólicas, por su naturaleza, se ocupan principalmente de la competencia y el desempeño económico definidos en términos de precios y cantidades de bienes (o servicios) en un mercado determinado.<sup>539</sup> En este sentido, la herramienta más importante de un regulador para determinar la competencia en un mercado determinado es la demanda de productos

---

<sup>539</sup> Shelanski, op. cit., p. 383.

potencialmente competitivos en relación con su precio a fin de comparar las preferencias relativas de los consumidores por productos alternativos, o medir la fuerza de esas preferencias; esto dentro de un mercado donde se pueda identificar a todos los proveedores alternativos de productos dentro de un área geográfica determinada, donde los consumidores pueden acudir a estos para obtener productos sustituibles entre sí, obligando a los proveedores a competir entre sí para atraer a los consumidores, incidiendo en el precio del producto en competencia . Un mercado tiene entonces el carácter de relevante cuando un hipotético monopolista podría aumentar los precios de manera rentable y sostenida, en virtud de la existencia de una cantidad de oferentes limitados y una baja sustituibilidad de los productos ofrecidos, generando incentivos para elevar sus precios. La definición de un mercado y su carácter de relevante resulta medianamente sencilla en los mercados de productos tangibles, en tanto es posible determinar un área geográfica y determinar cuántos oferentes ofrecen el mismo producto y su precio relativo.

En teoría, en el mercado de los medios de comunicación se analizan la efectividad y la eficiencia de los mercados para proporcionar los productos buscados por los consumidores en los términos determinados por estos, con la finalidad de garantizar que los mercados de medios respondan de manera eficiente a la demanda del consumidor. Sin embargo, por la naturaleza de la relación entre los medios de comunicación y los consumidores de sus contenidos, no pueden existir datos sobre los precios, en tanto estos son gratuitos, razón por la cual los consumidores son definidos como audiencias, en tanto no pagan activamente para recibir el servicio. Así mismo, resulta difícil comparar las preferencias relativas de estas audiencias por productos alternativos o medir la fuerza de sus preferencias, en tanto no se puede llevar un registro preciso de cada persona y su consumo determinado de contenidos, haciendo problemática la definición de los mercados de medios de comunicación desde la perspectiva de las audiencias. Por lo tanto, toda vez que desde la perspectiva de las audiencias resulta imposible examinar la demanda de productos potencialmente competitivos en respuesta a los cambios en

el precio de los productos consumidos, se sustituye en el papel de consumidores a las audiencias, trasladándose a los anunciantes, definiendo el grado de competencia en el mercado de los medios de comunicación a través de las tarifas pagados por los ellos para incorporar su publicidad a las transmisiones, situando los efectos de las prácticas competitivas o anticompetitivas en los mercados publicitarios, donde las audiencias no son consumidores, son el producto.<sup>540</sup> La publicidad es un buen sustituto a las preferencias de las audiencias en tanto se trata de un mercado donde hay datos de precios disponibles y se pueden medir las elasticidades cruzadas de la demanda, nuevamente, la métrica económica convencional para la sustitución de productos. En tanto las compañías de medios de comunicación tienen su principal fuente de ingresos en la venta de publicidad, la regulación antimonopólica y el regulador examinan como las conductas o transacciones particulares afectan tanto a los anunciantes como a las audiencias<sup>541</sup> Esta situación hace necesario suponer un alineamiento entre las preferencias de y las de los consumidores, la cual motiva a los primeros a pagar más por la publicidad durante los programas más deseados, correspondiéndose los efectos competitivos en los anunciantes y en los espectadores. Esta asimilación entre los intereses de anunciantes y audiencias pasa por alto la relación directa establecida entre los anunciantes y los productores contenido, en tanto los primero incentivan a los segundos a producir más contenidos del tipo más atractivo a los anunciantes y no a las audiencias. Por este motivo, los anunciantes buscarán maximizar el número de espectadores de sus anuncios al elegir el programa más ampliamente visto, sin importar si dicho programa tiene altos o bajos estándares de calidad, o bien si es socialmente relevante o no; y en el mismo sentido, los productores tenderán a generar una mayor cantidad de contenidos similares a aquel preferido por los anunciantes para insertar en su publicidad, ecuación donde el papel pasivo de las audiencias resulta en una muy baja incidencia en el tipo de contenidos a su

---

<sup>540</sup> Ibid., p. 416.

<sup>541</sup> Idem.

disposición. Por lo tanto, las preferencias de los anunciantes y las preferencias de los consumidores se alinean solo débilmente, generando una gran cantidad de contenidos similares o de la misma índole a pesar de la existencia de una menor o mayor cantidad de oferentes, limitando efectivamente la diversidad de contenidos y la pluralidad de voces en los medios de comunicación.<sup>542</sup>

Respecto del elemento geográfico, a diferencia de lo sucedido en el mercado de los bienes y productos tangibles, la sustituibilidad dentro de un área geográfica resulta sumamente compleja en tanto las audiencias en una localidad determinada no sustituyen fácilmente las estaciones en áreas distantes por estaciones en sus áreas, pues generalmente no tienen acceso a la mayoría de las emisoras distantes, esto tiene como resultado la inexistencia de competencia entre áreas geográficas distantes, pues incluso mediante la televisión o la radio restringidas y el acceso a través de nuevos medios como internet, las productoras de contenido y las emisoras no compiten por las audiencias o los ingresos publicitarios.<sup>543</sup> Una distorsión adicional, generada en mercados como el mexicano, es la constitución de las cadenas nacionales de radio y televisión, pues mediante la tolerancia o franca promoción a la propiedad cruzada de medios y la consolidación de las empresas oferentes, provoca en primer lugar que la definición geográfica de los mercados resulte demasiado amplia para ser relevante para la competencia convencionalmente definida. En segundo lugar, esto dificulta aún más la sustituibilidad de los productos, en este caso contenidos, ofrecidos por las empresas de medios de comunicación, al haberse generado una concentración a través de la cual se ofrecen los mismos contenidos en la mayor parte del territorio nacional. La aparición de nuevas tecnologías como Internet y los servicios de *streaming* a través de diversas plataformas se enfrentan algunos problemas para poder ser considerados como productos sustitutos de los medios tradicionales

---

<sup>542</sup> Ibid., p. 394.

<sup>543</sup> Ibid., p. 391.

como la propiedad cruzada de medios de comunicación y telecomunicaciones la cual tiene como resultado el encontrar los mismos contenidos radiodifundidos en medios tradicionales en las nuevas tecnologías; adicionalmente los productores de contenido y los anunciantes migran directamente a las plataformas digitales, ofreciendo igualmente los mismos contenidos<sup>544</sup>; y finalmente, la penetración de los servicios de internet en nuestro país, a pesar de haber crecido de forma muy importante en la última década, aún se encuentra seriamente limitada, particularmente para acceder a contenidos audiovisuales, pues estos requieren de un gran ancho de banda y de una gran estabilidad en la conexión a Internet, condiciones en el servicio no disponibles para todas las audiencias en nuestro país.

Por este motivo los principales promotores de la desregulación de los contenidos son las empresas de medios de comunicación de carácter comercial, pues al favorecer la retirada del estado de la regulación de los contenidos se traslada el interés público desde la diversidad, la alta calidad y un mercado de medios políticamente informativos; hacia la perspectiva del interés público como la satisfacción de los intereses de las audiencias, entendidos como sus gustos y preferencias personales, situación donde las empresas de medios de comunicación y a sus anunciantes se ven favorecidos, al encontrar la justificación para generar los contenidos más apetecibles para la publicidad y no aquellos donde se favorezca la discusión, la diversidad y el pluralismo. Desde esta perspectiva, quienes favorecen la desregulación, suelen argumentar en contra del planteamiento como objetivo de la regulación los mercados de medios de comunicación, el garantizar el acceso al mercado a los productores de contenido diverso, pues no sólo se distorsiona el mercado al incluir ofertas de poco interés para la audiencia, sino que atenta contra sus libertades de empresa y expresión, así como la libertad de elección de los consumidores, al restar la posibilidad de acceder a sus contenidos preferidos.

---

<sup>544</sup> Ibid., p. 392.

En el contexto del modelo orientado a la eficiencia económica, los medios de comunicación alternativos a los comerciales, como los indígenas o comunitarios, son excluidos del mercado donde se favorece no la preferencia del consumidor, sino la preferencia de los anunciantes. Las medidas contra las prácticas anticompetitivas en el mercado de los medios de comunicación resultan, en el caso México, en barreras de entrada impuestas por las autoridades administrativas, generando un mercado sumamente competitivo para los medios comerciales, pero casi inaccesible para otro tipo de expresiones.

ii. Modelo Orientado a la Democracia.

El modelo orientado a la democracia centra su interés menos en la demanda actual de los consumidores, como un hecho absoluto y predeterminado, orientándose hacia la forma en como sus preferencias pueden formarse o educarse mediante el fomento a la existencia de una mayor diversidad en los participantes dentro del mercado.<sup>545</sup> En este modelo, opuesto a la desregulación del mercado, el interés público se define en términos de fomentar valores constitucionales y sociales; como la calidad y la diversidad en los medios de comunicación; y la obligación de preservar un foro efectivo para el debate público informado, accesible a todas las expresiones.<sup>546</sup> En este modelo la eficiencia del mercado, como marco de actuación de las autoridades reguladoras, cede su prominencia a la búsqueda de las condiciones necesarias para lograr la creación de un mercado de ideas abierto y ampliamente representativo de las expresiones sociales y culturales. En el modelo orientado a la democracia servir a la demanda del consumidor con mayor eficiencia no es importante, pues el objetivo de regular los mercados de medios es proporcionar acceso a los productores de contenido diverso, edificante y

---

<sup>545</sup> Ibid., p. 383.

<sup>546</sup> Ibid., p. 384.

opositor.<sup>547</sup> Como ya se señaló antes, la regulación antimonopólica, por su naturaleza, se ocupa principalmente de la competencia y el desempeño económico definidos en términos de precios y la cantidad de contenidos ofrecidos en el mercado de los medios de comunicación, donde se analizan su efectividad y la eficiencia en proporcionar a los consumidores los contenidos de su preferencia en los términos deseados. Por el contrario, en el modelo orientado a la democracia, la diversidad y la calidad de la programación son valores en sí mismos, sin importar si los consumidores exigen estos contenidos o prefieren otros. A raíz de esta perspectiva, el objetivo de la política pública en medios de comunicación debería orientarse, no a la medición de la eficiencia en la respuesta de los oferentes a las demandas de los consumidores, sino en la diversidad de contenidos ofrecidos a estos. La variedad en los enfoques y contenidos presentados por diversos oferentes tenderá entonces a promover la calidad y diversidad de la programación; y por lo tanto del espacio público, siendo particularmente valiosos para el modelo orientado a la democracia la diversidad en la propiedad de los medios de comunicación es particularmente valiosa al generar una oferta variada, mediante la cual se pulverice a las audiencias, aún si dicha diversidad en la propiedad no genera beneficios competitivos convencionales, sin representar una ineficiencia indeseable dentro del mercado y su distribución económica, pues al garantizar el acceso al foro público a todas las expresiones, garantiza su diversidad.<sup>548</sup> Las reglas antimonopólicas se deben diseñar entonces con el objetivo de limitar el tamaño de los oferentes, con la finalidad de garantizar la oportunidad de acceder al mercado de medios de comunicación con expresiones y contenidos distintos, con la finalidad de alcanzar la mayor diversidad posible, independientemente de las consecuencias de eficiencia. En este sentido, las reglas antimonopólicas solo atienden a criterios de competencia y soslayan la diversidad en los contenidos no pueden garantizar la elección o conservación de los contenidos de alta calidad u opositorista,

---

<sup>547</sup> Ibid., p. 383.

<sup>548</sup> Ibid., p. 391.



requiriendo de reglas específicas para preservar la diversidad de propiedad mediante las cuales se podría, con cierta probabilidad, aumentar la variedad de puntos de vista dentro del espacio público.

En este sentido, toda consolidación de la propiedad podría afectar las oportunidades de ingresar al mercado para nuevos oferentes, en especial si existen barreras para la entrada al mercado de carácter administrativo, siendo especialmente sensibles cuando limitan el acceso a un insumo esencial como el espectro radioeléctrico.<sup>549</sup> Resulta importante reconocer como toda regla diseñada para limitar la consolidación de la propiedad puede convertirse en una limitante para la satisfacción de las preferencias expresadas por los consumidores, pero son de suma relevancia para el interés público en el modelo orientado a la democracia, pues las autoridades reguladoras de la competencia y la regulación antimonopólica no juzgan los costos sociales o los beneficios de satisfacer las preferencias expresadas por los consumidores en el mercado y, por su propia naturaleza, difícilmente pueden incluir consideraciones no económicas, incluso si son socialmente beneficiosas en las decisiones sobre su aplicación.<sup>550</sup> Resulta particularmente complejo argumentar dentro un modelo orientado a la eficiencia conservar un producto menos deseado sobre un producto más deseado por los consumidores, bajo el argumento del incremento del bienestar social en el largo plazo, especialmente cuando los argumentos presuponen en alguna medida que los contenidos preferidos o deseados por los consumidores no son aquellos que deberían preferir o desear.<sup>551</sup> Desde este punto de vista, el objetivo del modelo orientado a la democracia es garantizar la oportunidad para las diversas ofertas de ingresar al mercado, no el nivel de interés o preferencia de todos o la mayoría de

---

<sup>549</sup> Ibid., p. 402.

<sup>550</sup> Ibid., p. 407.

<sup>551</sup> Ibid., p. 399-400.

los consumidores por cada una de esas ofertas a las alternativas.<sup>552</sup> Este modelo no implica una contraposición a la regulación antimonopólica, requiere de sus herramientas para limitar efectivamente la concentración y la propiedad cruzada en los medios de comunicación, en tanto éstas son especialmente dañinas para la diversidad, al generar una uniformación en los contenidos, además de generar una barrera de entrada a los nuevos participantes en el mercado. En este sentido, para el modelo orientado a la democracia resulta fundamental establecer límites más estrictos a través de los cuales sea posible evitar y en caso desarticular a posibles participantes con poder sustancial dentro de un mercado relevante, lo cual reviste una importancia particular en el mercado de los medios de comunicación radiodifundidos, donde la naturaleza del espectro radioeléctrico lo convierte en una barrera de entrada natural al mercado, dificultando la entrada al mercado de nuevos competidores, particularmente cuando estos ofrecen contenidos alternativos. Dentro de este modelo, la diversidad en los contenidos toma preminencia frente a la simple aparición de nuevos competidores, donde el interés público se actualiza a través de la mayor diversidad en los contenidos ofrecidos, y no a través de la cantidad de oferentes en un momento dado. A tal efecto los límites a la concentración y la propiedad cruzada no tienen, como única finalidad, generar transacciones económicamente eficientes dentro el mercado, orientándose a evaluar si esas transacciones ayudan a la diversificación del mercado al preservar el acceso a los medios de comunicación, o proponer programación o información en el mercado cuya preferencia por los consumidores sea marginal por los consumidores frente a otras alternativas. En virtud de este objetivo, para el modelo orientado a la democracia los límites a la propiedad en los medios de comunicación son particularmente relevantes, no sólo para evitar las concentraciones indebidas, sino para evitar la uniformación de los contenidos, al efecto de garantizar el fácil acceso a los consumidores a un espacio público donde puedan intercambiar una amplia variedad de ideas y puntos de vista, donde sea posible acomodar valores y

---

<sup>552</sup> Ibid., p. 400.

expectativas rivales para su libre discusión y contraposición, y, por lo tanto, se garantice la apertura a la discusión y modificación de todos los objetivos o metas planteados por todos los participantes de la sociedad, siendo la única excepción válida la existencia de foro mismo. Dentro de este modelo, el foro conformado por los medios de comunicación no puede ser dado por sentado, requiere de una supervisión activa por parte de las autoridades regulatorias en la medida que, para garantizar su diversidad, resulta necesario facilitar el acceso a todas las expresiones más allá de su valor económico, ante la posibilidad de obtener como resultado la uniformación de los contenidos sí se favorece a este último.

La regulación de los contenidos es probablemente uno de los elementos más conflictivos del modelo orientado a la democracia, en tanto se plantea de forma directa o indirecta la intervención en las preferencias de los consumidores, en conflicto con su derecho a decidir el tipo de productos a los cuales desean acceder.<sup>553</sup> Pareciera entonces más adecuado el modelo orientado a la eficiencia económica, en tanto su finalidad de garantizar los deseos de los consumidores parte de la libertad de estos a decidir, sin embargo, esta relación se encuentra distorsionada por el papel jugado por los anunciantes, dejando en este modelo un papel pasivo para los consumidores. En el modelo orientado a la democracia la finalidad de la regulación se orienta no la creación de posibilidades para la existencia de un mayor número de oferentes, sino a una mayor diversidad dentro de estos, con la finalidad de garantizar el acceso al foro a expresiones diversas. Esta perspectiva no limita la capacidad de decidir de los consumidores sobre el tipo de contenidos a los que desean acceder, les garantiza la existencia de un abanico más amplio de opciones para su elección, con lo cual se atiende no a la satisfacción de las mayorías, sino a la inclusión de las preferencias minoritarias o marginales dentro del mercado.

---

<sup>553</sup> Ibid., 385.

Para alcanzar estas finalidades, el modelo orientado a la democracia puede seguir dos vías distintas, la paternalista o la no paternalista. La versión paternalista del modelo orientado a la democracia a menudo asigna al gobierno el papel no solo de responder a las preferencias del consumidor, sino también de determinar cuáles deberían ser esas preferencias. En este modelo se busca incidir a través de la regulación en el tipo de contenidos ofrecidos en el mercado de los medios de comunicación, situación fácilmente asociada a la censura, en la medida que se establezcan reglas para excluir ciertos tipos de contenidos o expresiones, las cuales suelen estar determinadas por los gustos o preferencias de las autoridades y los valores considerados valiosos por su moral particular. La búsqueda por incidencia directa en las preferencias de los consumidores implica una clasificación de los contenidos y su valor social de forma previa a su producción, limitando el acceso a las expresiones etiquetadas como de poco valor social o contraria a los valores del estado y la sociedad. En este sentido, un modelo paternalista resulta negativo para la libertad de expresión y la diversidad de las opciones para los consumidores, limitando efectivamente el acceso al foro y la sana discusión de todas las ideas y puntos de vista.<sup>554</sup>

La versión no paternalista del modelo orientado a la democracia se opone directamente a asignar al estado el papel de educador de las audiencias, en tanto los consumidores participan de manera activa en la conformación del discurso público, donde su papel no es el de menores de edad a los cuales se deba educar respecto de las preferencias negativas o positivas, son adultos quienes participan de forma activa en la determinación de sus preferencias y requieren de la libertad suficiente para elegir los contenidos de su preferencia.<sup>555</sup> En este sentido, cualquier disposición orientada a favorecer un tipo de expresión frente a otra tenderá a privilegiar las expresiones favorecidas por las preferencias y objetivos del

---

<sup>554</sup> Ibid., p. 385.

<sup>555</sup> Idem.

regulador, desatendiendo a los principios de calidad, pluralidad y veracidad, los cuales deben regir el mercado de los medios de comunicación. Para lograr el cumplimiento de estos principios, la versión no paternalista del modelo orientado a la democracia parte de la igualdad de estatus entre las personas que proponen ideas, donde ninguna expresión es en principio más válida o más importante, debiendo garantizarse el acceso a todas en la misma medida, con la única limitación de no cuestionar la libertad del foro y la necesidad de su pluralidad, es decir, sólo se puede negar el acceso a las expresiones cuya finalidad o motivación sea lograr la exclusión de aquellas expresiones contrarias o las cuestionan. La intervención de la versión no paternalista del modelo se orienta a la creación de un foro donde existe una gran diversidad de opciones, donde los consumidores pueden elegir por sí mismos aquellas expresiones con las cuales concuerdan y desean consumir, siendo el papel del estado únicamente garantizar la existencia de un mercado accesible y abierto de ideas, el cual no puede existir en tanto los contenidos estén directamente gestionados por el estado.<sup>556</sup> En este sentido, la influencia sobre los consumidores tiene un papel pasivo, no se les indica cuales contenidos son positivos y deben consumir, se les ofrece en cambio la posibilidad de elegir entre una gran diversidad de contenidos para posibilitarles la formación de su propio criterio. Adicionalmente, a exposición contenidos menos deseados puede cambiar las preferencias de los consumidores de una manera social o personalmente beneficiosa.<sup>557</sup> En este sentido, si bien la competencia mejora la interacción entre la contenidos y las preferencias, también puede conducir a la desaparición o al reposicionamiento de empresas que no ofrecen a los consumidores los contenidos acordes a sus preferencias inmediatas, haciendo necesario el limitar la desaparición de empresas ante las presiones derivadas la concentración o la consolidación dentro de un mercado desregulado, en tanto supondrían haber afectado las preferencias de los consumidores de una manera socialmente

---

<sup>556</sup> Ibid., p. 401.

<sup>557</sup> Idem.

beneficiosa de haber podido permanecer en el mercado, situación ajena a las consideraciones del modelo orientado a la eficiencia económica.<sup>558</sup>

Tanto la versión paternalista como la no paternalista del modelo orientado a la democracia, tienen como finalidad preservar las oportunidades de los ciudadanos para expresar e intercambiar ideas diversas, pudiendo servirse de la regulación antimonopólica para preservar mercados de medios de comunicación estructuralmente abiertos, los cuales tienen una mayor probabilidad de proporcionar al público contenidos diversos, plurales, veraces y de alta calidad relevantes para los consumidores, objetivos difícilmente asequibles de no contar con una estructura de mercado donde se garantice la libre competencia económica entre diversas las expresiones. Sin embargo, frente a estas dos versiones, es importante apostar por el modelo no paternalista, pues los productores deben tener la libertad de elegir cuales contenidos desean producir, y los consumidores la posibilidad de elegir libremente entre los contenidos producidos, siendo esta la mejor forma de garantizar un foro abierto a la discusión de todas las ideas. En este sentido, si bien los límites estrictos a la propiedad cruzada y la concentración en los medios de comunicación son una herramienta fundamental para garantizar el acceso a expresiones diversas al mercado, las medidas antimonopólicas no pueden lograrla por sí mismas, ni resulta posible concluir que por sí mismas tengan más éxito en promover la competencia y la diversidad o puedan evitar efectivamente la consolidación perjudicial de la propiedad de los medios.<sup>559</sup>

De no atender a la búsqueda de la diversidad en las expresiones dentro de los medios de comunicación, no sólo se impide el competir a ideas distintas en el marco económico del mercado, se niega efectivamente el acceso al espacio público. La única forma de conocer verdaderamente la voluntad de la sociedad y

---

<sup>558</sup> Idem.

<sup>559</sup> Ibid., 386.

sus integrantes es a través de discusión de sus puntos dentro de un espacio público donde sea posible su intercambio y debate desde donde se incida tanto en los representantes elegidos a través del proceso democrático, como en las elecciones económicas tomadas por los consumidores. La diversidad de puntos de vista y el discurso público abierto, por lo tanto, no son objetivos alternativos a la eficiencia del mercado, sin embargo, deben tener un carácter prioritario, pues la diversidad en los medios de comunicación es una condición esencial para posibilitar las elecciones de la sociedad. Preservar la diversidad podría llegar a costa, en el corto plazo, de la eficiencia en el la satisfacción de los deseos de los consumidores, pero sólo preservando la diversidad una sociedad puede determinar sí la eficiencia es la meta más importante a alcanzar.

- iii. ¿Modelo orientado a la democracia o Modelo orientado a la eficiencia económica?

La conclusión no puede ser aquí la elección de un modelo frente al otro de forma absoluta, en tanto ambos modelos aportan elementos fundamentales para lograr un mercado de medios de comunicación justo y equitativo, donde las diferentes expresiones tengan acceso al foro y, por lo tanto, puedan ser accesibles por los diferentes consumidores. En el mismo sentido, ambos modelos aportan herramientas necesarias para garantizar a los consumidores la posibilidad de elegir libremente los contenidos de su preferencia. Tomando únicamente la preferencia de los consumidores de medios de comunicación, omitiendo momentáneamente otros criterios para determinar el interés público, es posible observar las diferencias fundamentales entre ambos modelos:

Impacto sobre las Preferencias de los Consumidores y la Diversidad en los Medios de Comunicación de Acuerdo al Modelo	
Modelo Orientado a la Eficiencia Económica	Modelo Orientado a la Democratización de los Medios
+ Oferentes.	+ Contenidos diversos.

Al concentrarse en la regulación antimonopólica y la eliminación de barreras se promueve la entrada de más oferentes al mercado, sin importar el tipo de contenido ofrecido.	Al incluir dentro de la regulación de los mercados de medios de comunicación medidas específicas para garantizar la diversidad se asegura una mayor diversidad entre los oferentes, aún si participa una menor cantidad de ello.
+ Contenidos de preferencia actual. Bajo la desregulación, los oferentes buscarán la maximización de las ganancias, ofreciendo los contenidos que reflejan el interés actual de los consumidores.	- Contenidos de preferencia actual. Al promover la diversidad de los oferentes se reduce el número estos que ofrecen los contenidos de mayor preferencia entre los consumidores, pero se ofrecen más opciones para elegir.
- Diversidad de Contenidos Sin regulación sobre los contenidos de los oferentes, la búsqueda por atraer una mayor cantidad de consumidores llevará al abandono de los contenidos menos populares, reduciendo la diversidad en la oferta.	+ Diversidad de contenidos. Al establecer regulación en contra de la consolidación y de la propiedad cruzada, así como a favor de la diversidad en los oferentes, se genera una mayor diversidad de contenidos, aún si son de preferencia marginal.
+ Satisfacción porcentual. Al ofrecer una mayor cantidad de los contenidos acordes a las preferencias un mayor porcentaje de los consumidores se reportará como satisfecho.	- Satisfacción porcentual. Ante una menor cantidad de contenidos acordes a las preferencias actuales de los consumidores, una menor cantidad de estos se reportará como satisfecho.
- Satisfacción General. Al haber una menor diversidad de contenidos, habrá una mayor cantidad de grupos minoritarios de consumidores cuyas preferencias son excluidas por los oferentes. Mientras tanto, al haber una menor exposición a contenidos diversos, el grupo mayoritario tendrá menos oportunidades de ampliar o cambiar sus preferencias.	+ Satisfacción general. Al haber una mayor diversidad de contenidos, una menor cantidad de grupos minoritarios sentirá sus preferencias excluías. Así mismo, la exposición a una mayor diversidad de contenidos puede cambiar o ampliar las preferencias de del grupo mayoritario.

En virtud de estas consideraciones, resulta necesario analizar como la preferencia de los consumidores y a la diversidad de los contenidos se relacionan con otras características de los modelos, a fin de identificar cual puede resultar el más adecuado para satisfacer el interés público.

En primer lugar, dentro del modelo de competencia económica las reglas antimonopolio diseñadas para evitar la concentración indebida y la propiedad cruzada en los medios de comunicación son la herramienta para garantizar el



adecuado funcionamiento del mercado de los medios de comunicación, a fin de alcanzar un marco de competencia donde estas sean adecuadamente prevenidas y sancionadas para evitar las distorsiones generadas a partir de la existencia de participantes con poder sustancial en el mercado. Resulta por lo tanto fundamental, en tanto es posible, determinar las características bajo las cuales debe operar un mercado para garantizar la diversidad de sus participantes. Es esta, sin embargo, la principal limitación del modelo orientado a la competencia económica, pues las medidas de la regulación antimonopólica atienden a criterios de accesibilidad a los mercados de carácter cuantitativo, mediante la determinación de los precios bajo condiciones de competencia o de monopolio, medición intrínsecamente distorsionada en el mercado de los medios de comunicación en tanto se determinan por los precios pagados por los anunciantes para insertar su publicidad en los contenidos, dejando un papel pasivo a los consumidores en la decisión de los contenidos de su preferencia. Debido a esto, plantear como finalidad la eficiencia económica dentro del mercado de los medios de comunicación resulta insuficiente para reflejar el grado de diversidad entre sus contenidos, pues, al determinar el nivel de competencia dentro de este mercado sólo a través de la medición del número de oferentes de contenidos, no ofrece parámetro adecuado para medir la diversidad de su oferta, y debido a la tendencia a maximizar sus ingresos, existe una propensión natural a ofrecer los contenidos más populares, dejando de lado aquellos con un interés limitado o marginal entre los consumidores. Debido a esto, no es posible encontrar una relación directa entre la existencia de una gran cantidad de oferentes y la existencia de una gran diversidad de expresiones, con lo cual resulta imposible obtener, de la sola aplicación de este modelo, el cumplimiento de los principios de calidad, pluralidad y veracidad fundamentales para alcanzar objetivos sociales de los medios de comunicación.

En este sentido, la aportación del modelo democrático consiste en establecer las reglas necesarias para garantizar la existencia de una gran diversidad de opciones de contenidos, aún si la gran mayoría de éstas no son de interés de la

mayoría de los consumidores. Precisamente la meta de este modelo es exponer a los consumidores a opciones diversas, aun cuando no cumplan sus preferencias o intereses previos, con la finalidad de ayudar en la formación de su criterio como herramienta fundamental para decidir de manera verdaderamente libre sus intereses respecto de los contenidos. En este sentido, el modelo orientado a la democracia, en su versión no paternalista, se presenta como la mejor opción para lograr la diversidad dentro del foro público, en tanto sea capaz de incorporar a las medidas de la regulación antimonopólica, criterios objetivos sobre la regulación de los contenidos, garantizando la no intervención del estado en la determinación de su valor, ni en la selección y la determinación de la accesibilidad al foro para los contenidos. Es el papel de los consumidores elegir, desde su criterio, cuáles son aquellos contenidos relevantes, mientras tanto, es el papel del estado garantizar la plena diversidad dentro de estos contenidos. Por este motivo, no resulta relevante para los consumidores ni favorable para la diversidad la existencia de una gran cantidad de oferentes, si todos estos ofrecen contenidos similares. Para poder alcanzar la diversidad, no resulta suficiente la existencia de una gran diversidad de oferentes, es necesario garantizar la diversidad en los contenidos ofrecidos por estos, ante la falta de una relación directa entre la cantidad de oferentes y la diversidad en sus contenidos. Desde esta perspectiva es necesario establecer reglas claras y precisas para garantizar el acceso y la supervivencia de aquellas expresiones menos populares dentro de los intereses de los consumidores, aún a costa de la eficiencia del mercado en general.

Bajo esta perspectiva, para el modelo orientado a la democracia, la regulación antimonopolios en los mercados de medios no solo debería ser capaz de emitir juicios sobre cómo la consolidación en estos mercados, a través de la concentración o la propiedad cruzada, afectarían la cantidad de empresas de oferentes o la cantidad de programación, debería así mismo incluir criterios para determinar cómo la consolidación puede afectar la calidad y disponibilidad de tipos particulares de programas en el mercado relevante. Con la misma finalidad,

resultan necesarias en la medida aquellas medidas diseñadas para evitar las barreras de entrada innecesarias para los oferentes de contenidos distintos a los predominantes en el mercado de medios de comunicación, así como aquellas encaminadas a asegurar su supervivencia. Ante estas necesidades regulatorias, el diseño de la regulación antimonopólica debe atender no solo a parámetros económicos, sino a la calidad y diversidad de programas en el mercado relevante, para garantizar el interés público, desde las perspectivas del fomento a los valores constitucionales y sociales; la calidad y la diversidad en los medios de comunicación; así como medio para proteger el bienestar de los consumidores.

Mientras el modelo orientado a la competencia económica podría ser suficiente en una sociedad completamente uniforme, donde todos los consumidores tienen características similares, es decir, donde no existe una diferencia sustancial entre las características definitorias; en tanto la diversidad dentro de los medios de contenidos se puede alcanzar simple y llanamente a través de alcanzar la mayor cantidad posible de oferentes permitida por la eficiencia del mercado. En un mercado cercano a la saturación, aparecerán de forma natural ligeras variaciones dentro de los contenidos ofrecidos, con la cual es posible atender a las preferencias personales de los consumidores. En este caso, es posible garantizar el acceso a todas las voces dentro de una sociedad, en tanto existe una divergencia limitada en los puntos de vista en tanto esta sea caracterizable como uniforme. Sin embargo, en las sociedades con una gran diversidad étnica y cultural, donde resulta imposible establecer una uniformidad sin afectar sustancialmente los derechos de las minorías, cuyas opiniones, preferencias y necesidades son naturalmente diferentes a los de una mayoría con un carácter dominante, resulta fundamental establecer medidas a través de las cuales se asegure su acceso a los medios de comunicación y se garantice que los contenidos reflejen la diversidad de la sociedad. En este sentido, si un estado se reconoce a sí mismo como pluricultural, como es el caso del estado mexicano, resulta necesario garantizar el acceso a expresiones donde se refleje esa diversidad cultural. En una sociedad étnica y culturalmente plural no

es posible atender únicamente a los mecanismos de mercado, como las condiciones de competencia, para asegurar la existencia de la diversidad dentro de los medios de comunicación, en tanto las herramientas diseñadas para esta resultan insuficientes para garantizar el acceso a los grupos minoritarios dentro de una sociedad pluricultural. En este sentido, el modelo orientado a la democracia favorece la inclusión de expresiones diversas, aún si el interés de mercado o de los consumidores sobre estas es bajo o marginal, pues se atiende a las necesidades de las expresiones minoritarias de forma asimétrica, al establecer mecanismos de inclusión dentro del mercado de los medios de comunicación. Esto es fundamental para estados como el mexicano, donde las poblaciones indígenas tienen el carácter de minoritarias dentro de la sociedad mayoritaria y requieren de medidas específicas para garantizar la inclusión de sus voces y expresiones sociales dentro de los medios de comunicación, en tanto enfrentan desventajas económicas, políticas y sociales para acceder a los medios de comunicación bajo un simple carácter de competencia económica.

En la siguiente sección se analizará el sistema de concesiones en materia de medios de comunicación, con la finalidad de determinar la naturaleza de la concesión administrativa y su operación para los medios de comunicación masiva prestados a través de la radiodifusión.

## II. Análisis del Sistema de Concesiones para los Medios de Comunicación en General y la Radio en Particular.

Bajo el principio de equidad se implica una actitud coherente de los poderes públicos, trascendente a las perspectivas típicas de las funciones del estado, vinculadas estrechamente con las tareas de seguridad, relacionadas entonces con funciones adquiridas por este de proveer una serie de servicios a la sociedad, con la finalidad de dar cumplimiento a los derechos humanos de segunda y tercera generación, a fin de dar respuesta a las problemáticas derivadas de la desigualdad

entre sus integrantes, particularmente las de carácter material, ante las cuales las libertades reconocidas en los derechos de primera generación a través de la igualdad, no cuentan con una respuesta suficiente ni los mecanismos necesarios para atenderlas. De forma paralela a la discusión de los derechos sociales, derivada de los conflictos sociales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se hizo necesario para el estado tomar un papel más activo en el funcionamiento de la economía, interviniendo tanto de forma indirecta, como en el caso de la regulación a la propiedad y los mercados, hasta de forma directa para cubrir las necesidades de los ciudadanos, con la finalidad de paliar las desigualdades sociales de la época. De estos procesos nace la concepción moderna de los servicios públicos, a través de los cuales se brinda a la sociedad estándares básicos de subsistencia. En este sentido, los derechos de segunda y de tercera generación reconocidos en la constitución mexicana no pueden considerarse como meras normas programáticas, son derechos efectivamente reconocidos por el estado, respecto de los cuales tiene la obligación de garantizar su ejercicio a través de la administración pública, sea directamente o mediante la coordinación con la iniciativa privada.

El estado tiene entonces en sus manos asegurar tanto la igualdad de oportunidades como la igualdad de puntos de partida, es decir de asegurar la equidad dentro de una sociedad al establecer medios para trascender la justicia conmutativa para asegurar los ciudadanos no una igualdad absoluta, sino una situación equitativa tanto en las posibilidades y oportunidades de los ciudadanos; como la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas, de acuerdo a las posibilidades económicas de la sociedad como conjunto. La determinación de cuales son aquellas necesidades consideradas como mínimas no ocurre de manera exógena a la sociedad, es esta misma quien las decide y evalúa mediante la participación en las estructuras democráticas y participativas del estado a través del cual se organiza, dentro de las cuales el espacio público y los medios para

acceder al debate ocurrido en él son de suma relevancia, como es el caso de los medios de comunicación.<sup>560</sup>

En este sentido, la posibilidad de satisfacer las necesidades mínimas y la capacidad de desenvolverse satisfactoriamente dentro de la sociedad son mutuamente necesarias, en tanto la exclusión de alguna imposibilita el ejercicio real de la otra. Sí por un lado se satisfacen las necesidades mínimas de una población o parte de ella, pero se le niega la capacidad de capacidad de desenvolverse dentro de la sociedad se enfrenta una situación de discriminación, donde ante la imposibilidad de participar efectivamente de la discusión sobre cuáles son esas necesidades básicas, con el paso del tiempo se terminará por no satisfacerlas de verdad al no haber incorporado las opiniones y perspectivas del grupo excluido. En sentido contrario, si existe una plena capacidad para desenvolverse dentro de una sociedad, pero no se cuentan con las posibilidades de satisfacer las necesidades mínimas, se termina por desfavorecer, si bien no a la totalidad de los habitantes, sí a los más débiles económicamente, en tanto aquellos favorecidos con más recursos podrán encontrar formas de satisfacer sus propias necesidades, incluso en detrimento de los menos favorecidos.

Por lo tanto, es el papel del estado asegurar las condiciones para garantizar a toda su población, no exactamente las mismas capacidades de participación o de satisfacción de las necesidades mínimas, sino de contar con los medios necesarios para realizar ambas desde un punto de partida común, constituido también como un mínimo garantizado para toda su población. Este es uno de los papeles más importantes del estado moderno, acentuando dentro del modelo de estado neoliberal en tanto la forma como se desarrollan los mercados desregulados puede afectar directamente las posibilidades de la población para satisfacer sus necesidades y su capacidad de desenvolverse en la sociedad. Los servicios

---

<sup>560</sup> Ibid., p. 386.

públicos, como medios a través de cuales el estado ofrece satisfacer por sí, o bien a través particulares, las necesidades o capacidades mínimas de los integrantes de la sociedad dependen en buena medida de las condiciones normativas desde las cuales se establecen para alcanzar o no los objetivos planteados por la sociedad.

Se analizará en este apartado a la concesión administrativa como medio para la prestación de servicios públicos, en relación con el servicio de medios de comunicación masiva y la forma como se encuentra regulado en el sistema jurídico mexicano.

#### A. La Concesión Administrativa y sus Fines.

La base de la concesión administrativa es el acto administrativo, del cual es una especie. Los actos administrativos se pueden definir como toda declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público, en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos. Estos efectos consisten en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones en favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.<sup>561</sup> Los actos administrativos conforman una clase de actos jurídicos donde la voluntad del estado y su espectro de aplicación son los elementos determinantes para su finalidad por parte del estado. Así, los actos administrativos pueden ser bilaterales cuando nacen del acuerdo entre el estado y los particulares para la celebración de un contrato, donde el poder del estado se encuentra acotado para establecer una relación de reciprocidad con los particulares. En cambio, los actos administrativos unilaterales son la expresión de la voluntad y poder estatal en su carácter de autoridad. Estos

---

<sup>561</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, UNAM/INHERM, 2016, pp. 129-131.

pueden ser generales o particulares en tanto se dirijan a una clase de personas o se encuentren determinados sobre una o varias personas. En el caso a analizarse aquí, el acto administrativo tiene un carácter mixto, en tanto se establecen obligaciones para los particulares, pero nacen de un acto unilateral del estado para facultar a dichos particulares a participar, imponiendo de la misma forma las reglas y condiciones quienes deseen participar del mismo.<sup>562</sup>

i. Definición de Concesión Administrativa.

La palabra concesión proviene del latín *concessio*, derivada de la voz *concederé*, que significa conceder. A través de este término se describe a un tipo de acto administrativo a través del cual las entidades públicas confieren a las personas físicas o morales derechos para el uso o la explotación de bienes del dominio público, o bien, respecto de la prestación de servicios categorizados como públicos. El tratadista Andrés Serra Rojas las define como “un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”.<sup>563</sup> Sobre esta definición cabe la pena anotar que también las autoridades estatales y municipales tienen la posibilidad de establecer concesiones, dentro del marco de sus respectivas competencias y sobre los bienes o servicios bajo su jurisdicción. Así mismo, se debe resaltar el carácter unilateral del acto, en tanto es facultad una facultad de tipos discrecional, en tanto la administración pública tiene la facultad de determinar las condiciones, modalidades y requisitos para su otorgamiento, bajo lo estipulado en las leyes de la materia. Finalmente, la concesión tiene un elemento

---

<sup>562</sup> Ídem.

<sup>563</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, ed. Porrúa, 8ª ed., t. II, 1977, p. 219.



contractual, en tanto las obligaciones entre los particulares y las entidades públicas concesionantes incluyen también el acuerdo entre las partes sobre los términos así permitidos en la legislación respectiva, sin implicar en ningún momento la posibilidad de modificar el carácter de los bienes, de los servicios o de la finalidad misma de la concesión.

Una vez definida, se puede explicar la función de la concesión como una forma de colaboración entre el estado y los particulares con la finalidad de dar satisfacción a las necesidades sociales, en virtud tanto de la falta de recursos o pericia técnica del estado ante el aumento constante de estas; o bien, en virtud de su carácter de mejor administrador de los recursos escasos, con la finalidad de asegurar su explotación eficiente por parte de los particulares y evitar su concentración indebida en unas cuantas manos. De esta forma, la concesión es uno de los mecanismos a través del cual el estado cumple con sus finalidades dispuestas en la Constitución, estableciendo las reglas para la cooperación entre este y los particulares, para la adecuada prestación de servicios públicos o para explotar, administrar y aprovechar bienes patrimoniales del sector público. En virtud de ser un acto de derecho público, corresponde al estado fijar las normas las cuales se debe sujetar una concesión administrativa dada a favor de un particular, donde se establecen todos los aspectos referentes a los derechos, tarifas, modalidades, horarios para prestar el servicio; así como los derechos y obligaciones del concesionario; y las facultades de la autoridad administrativa, en tanto toda concesión se sujeta a las necesidades, propósitos y conveniencias de la sociedad.

El pleno de la SCJN señaló en su sentencia sobre el Amparo en Revisión 159/2003, examinó el concepto de concesión y los casos en que procede su otorgamiento, definiendo a esta como el acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado, la cual puede ser otorgada con la finalidad de la prestación de un servicio público, o la explotación de bienes del

dominio público por otro, o bien, la concesión mixta, que implica ambas actividades.<sup>564</sup> Estableció la diferencia entre la autorización y la concesión en tanto la primera puede reconocer al particular un derecho preexistente, mientras la segunda crea un derecho a favor del particular, sin reconocerle ningún tipo de derecho adquirido. Se estableció así mismo el doble carácter de la concesión como acto reglamentario y contractual, en tanto el estado establece a través de las normas las condiciones para la prestación del servicio o la explotación de los bienes, reservando su capacidad de modificarla o extinguirla atendiendo a su fin de utilidad pública. Mientras tanto, reconoció la existencia del elemento contractual aún si no se encuentra consignado expresamente en la concesión, en tanto el estado tiene la obligación de establecer dentro de las normas correspondientes los mecanismos para la obtención de beneficios económicos por parte del concesionario, así como los medios para obtener el restablecimiento de su equilibrio financiero, cuando el estado modifique o extinga unilateralmente la concesión, garantizando de esta forma la protección de los intereses particulares del concesionario.<sup>565</sup> Bajo estos argumentos, el Pleno determinó que la concesión es un acto administrativo mixto por su carácter reglamentario y contractual, sujeta a las modificaciones del orden jurídico de las normas donde se regula la prestación del servicio o la explotación del bien de las que son objeto; garantizando de la misma forma los intereses legítimos de los concesionarios con la finalidad de que

---

<sup>564</sup> De acuerdo a lo establecido en la tesis de jurisprudencia *Pensión de los Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara*. el Artículo 19 a de la Ley Orgánica que la rige, reformado mediante Decreto 19871, publicado el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, en cuanto establece la regulación de aquélla, no viola la garantía de irretroactividad. Tesis III.2o.T. J/5, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, octubre de 2003, p. 843.

<sup>565</sup> Ídem.

las modificaciones unilaterales del estado no afecten desproporcionada o injustificadamente su esfera jurídica y patrimonio.<sup>566</sup>

Se cita a continuación el texto de la tesis aislada resultado de la determinación del pleno, donde se señalan las características y finalidades de las concesiones:

CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO. El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su décimo párrafo, establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes en uso o explotación. El Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión; ello genera certidumbre para los gobernados respecto a las consecuencias de sus actos y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias, con lo que se respeta la garantía de seguridad jurídica consignada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. No es obstáculo a lo anterior el hecho de que en el título de concesión se establezca que el concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos expedidos con posterioridad al otorgamiento de ésta, puesto que se entiende que sólo podrá estar sujeto a aquellas disposiciones u ordenamientos normativos que se vinculen con el objeto de la concesión

---

<sup>566</sup> Ídem.

explotada, atendiendo al régimen de concesión de servicios y bienes públicos previsto por el referido artículo 28 constitucional (Tesis P. XXXIV/2004).<sup>567</sup>

De los argumentos del Pleno de la SCJN es posible reconocer como características fundamentales de la concesión las siguientes:

1. La concesión puede tener un carácter único o mixto, en tanto puede otorgarse sobre la explotación de un bien, respecto de la prestación de un bien, o bien, sobre ambos.
2. Es un acto administrativo mixto, en tanto coexisten en ella elementos reglamentarios de derecho público y elementos contractuales de derecho privado.
3. El elemento reglamentario se sustenta en las normas donde se fundamenta una concesión y se establecen las condiciones para la explotación de bienes o la prestación de los servicios, las cuales pueden ser modificada unilateralmente por el estado, a fin de atender de mejor manera su fin de utilidad pública.
4. El elemento contractual tiene como finalidad proteger los intereses legítimos de los concesionarios, creando una situación jurídica particular que no está sujeta a la modificación unilateral por parte del estado, con la finalidad de asegurar su equilibrio económico.

Ahora bien, respecto del objeto material de la concesión es posible reconocer dos posibilidades claramente definidas. En primer lugar, las concesiones pueden tener como objeto la explotación de bienes del dominio bienes del dominio directo de la nación, de conformidad a lo establecido en el artículo 27 constitucional. En

---

<sup>567</sup> Tesis P.XXXIV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 10.

segundo lugar, las concesiones pueden tener como objeto la prestación de servicios públicos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional. Y, en tercer lugar, pueden tener un carácter mixto, cuando para la prestación de un servicio público se requiera la obtención una concesión sobre un bien de dominio público.

Respecto a la obtención de una concesión para la explotación de un bien de dominio público de la nación, en el artículo 27 constitucional se establecen diversos elementos de suma relevancia para las concesiones; comenzando por el establecimiento en su párrafo primero a favor de la nación la propiedad originaria de todos los bienes dentro de su territorio, facultándola para establecer las modalidades a través de las cuales esta se podrá transmitir a los particulares para crear la propiedad privada. En los párrafos cuarto y quinto se establece una lista detallada de los bienes ubicados en el territorio nacional sobre los cuales la nación mantiene un dominio directo o se consideran propiedad de la nación. En el párrafo sexto, se señala el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre los mismos, señalando a la concesión como el medio exclusivo para su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares. Se faculta al ejecutivo federal para otorgarlas, con la excepción establecida en la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión relativa a la radiodifusión y las telecomunicaciones, facultando al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante el IFT) como autoridad encargada de otorgar las concesiones en la materia.

Dentro de la norma constitucional no se señalan dos elementos fundamentales para las concesiones en estas dos materias, el espacio aéreo y el espectro radioeléctrico. Este último está mencionado dentro del artículo 28 constitucional párrafo décimo sexto relativo a las facultades del IFT, en este caso, relativas a la regulación, promoción, supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, sin hacer una definición del mismo ni su

relación con el espacio aéreo. La referencia más cercana este es el señalamiento dentro del artículo 42 de la constitución se reconoce como parte del territorio nacional el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades establecidas en el Derecho Internacional. Es en el artículo séptimo fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales, donde se señala la naturaleza jurídica del espacio aéreo, como un bien sujeto al régimen de uso común. Estos bienes son utilizables por todos los habitantes de la nación, salvo en aquellos casos donde se realice un aprovechamiento especial, es decir, cuando este restrinja o limite la posibilidad de otros para usarlo. En este caso, sólo podrán ser aprovechados mediante la obtención de la concesión, autorización o permiso otorgados de acuerdo a la ley correspondiente. En el caso del espectro está regulado en la LFTyR donde se define como el espacio que permite la propagación, sin guía artificial, de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 Gigahertz (artículo 3° fracción XXI). Se establece así mismo, de acuerdo al artículo 27 constitucional, el dominio originario, inalienable e imprescriptible del estado sobre este.

Respecto de las concesiones para la prestación de servicios públicos, en el artículo 28 constitucional se establecen diversos elementos de suma relevancia para los servicios públicos. En su párrafo onceavo se señala la facultad del estado para El Estado, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación cuando así lo amerite el interés general, de conformidad a las leyes respectivas donde se fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. En este párrafo se señalan dos elementos de relevancia para las concesiones, el interés general y el interés público, los cuales se analizarán a mayor profundidad en el siguiente apartado. En el párrafo décimo segundo se señala la sujeción del servicio público a lo dispuesto dentro de las leyes específicas, en el caso de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a la

LFTyR. En el párrafo décimo quinto, se señala al IFT como autoridad responsable de la regulación de las concesiones tanto del servicio público de medios de comunicación masiva como del espectro radioeléctrico necesario para su funcionamiento, el cual tiene el carácter de órgano constitucional autónomo y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. En el párrafo décimo séptimo se señala que es facultad exclusiva de este órgano el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, con la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de emitir una opinión técnica sin carácter vinculante. Finalmente, en relación con lo señalado en el apartado B del artículo 6° fracciones II y III se señala a los medios de comunicación masiva (radiodifusión) y a las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general; que las concesiones en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y del espectro radioeléctrico podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, de acuerdo a su finalidad. En el párrafo octavo, se señalan los mecanismos diferenciados. En lo general, las concesiones sobre el espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, atendiendo no sólo una finalidad de obtención de recursos para la administración pública, sino a la promoción de la eficiencia económica a través de garantizar la prevención de las concentraciones, garantizar la libre concurrencia; y garantizar el menor precio final a los usuarios finales. sino principalmente a concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final. En el caso de las concesiones para uso público y social, su otorgamiento se realizará a y través del mecanismo de asignación directa por el IFT. En el mismo párrafo se señala que las concesiones de uso social sin fines de lucro.

Respecto de las concesiones para la prestación de servicios públicos de radiodifusión o telecomunicaciones, cuyo funcionamiento requiera del uso del

espectro radioeléctrico, no se hace una determinación particular dentro de los artículos 27 y 28 sobre alguna condición especial, derivado del cual en la LFTyR se establece para dichos casos la necesidad de obtener ambas concesiones; la relativa a la prestación del servicio público de radiodifusión y la respectiva para la explotación de la frecuencia necesaria del espectro radioeléctrico para su funcionamiento. Se señala la posibilidad de obtener ambas en el mismo acto administrativo, cuando el solicitante no cuente de forma previa con una concesión sobre el espectro radioeléctrico.

## ii. Características de las Concesiones en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Dentro de la LFTyR se prevé el otorgamiento de la concesión única respecto de los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y explotación del espectro radioeléctrico, en virtud de la convergencia tecnológica entre ambos servicios y con la finalidad de llevar a cabo una simplificación administrativa, en el sentido de emitir un solo tipo de acto administrativo, abandonando las figuras similares dentro del derecho administrativo previstas en la LFRT, la licencia, el permiso y la autorización.

La LFTyR establece dos tipos de concesiones para distinguir la prestación de servicios y el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico: Sobre la prestación de servicios, define a la concesión única como el acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión. Sobre el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico se establece la concesión de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales, definida como el acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico o recursos orbitales.



a. Modalidades y sus Fines.

Desde el artículo 28 constitucional se señala la posibilidad de otorgar cuatro tipos de modalidades de concesión única para la prestación los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, de acuerdo a su uso y finalidades. En primer lugar, la de uso comercial, de acuerdo a la LFTyR, tiene como finalidad facultar a los particulares para prestar los servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones (Art. 67 frac. I). En segundo lugar, la de uso público tiene como finalidad facultar a las entidades públicas de la nación proveer lo servicios de telecomunicaciones y radiodifusión de acuerdo a sus fines, de conformidad a la regulación específica de cada una (Art. 67 frac. II). En tercer lugar, la de uso privado tiene como finalidad facultar a los particulares para establecer servicios de comunicación privada (no ofrecidos al público en general), experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial (Art. 67 frac. III). En cuarto lugar, la de uso social tiene como finalidad facultar a los particulares para prestar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando estos se desarrollen sin fines de lucro, y tengan como propósitos los culturales, educativos, o comunitarios. Dentro de esta modalidad es posible así mismo identificar tres categorías distintas:

1. La de uso social para instituciones de educación privada, para facultar a estas a prestar los servicios antes señalados con los propósitos culturales o educativos (Art. 67 frac. IV párrafo primero).
2. Las de uso social comunitario, para facultar a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro a prestar los servicios antes mencionados con los mismos propósitos de carácter cultural o educativo, las cuales se les exige estar constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa,

convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad (Art. 67 frac. IV párrafo primero).

3. Las de uso social indígena, para facultar a los pueblos o comunidades indígenas, también constituidas como asociaciones sin fines de lucro, para prestar los servicios antes señalados con los propósitos específicos de promover, desarrollar y preservar de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos, sus tradiciones, normas internas. A esta lista de objetivos se añade como condicionamiento para su otorgamiento seguir el principio de respeto la igualdad de género en la prestación de estos servicios (Art. 67 frac. IV párrafo primero).

Respecto del uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico, se prevén así mismo cuatro modalidades para el otorgamiento de las concesiones, relacionadas con las antes mencionadas. En primer lugar, la de uso comercial, de acuerdo a la LFTyR, tiene como finalidad facultar a los particulares para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales (Art. 67 frac. I). En segundo lugar, la de uso público tiene como finalidad facultar a las entidades públicas de la nación proveer lo servicios de telecomunicaciones y radiodifusión de acuerdo sus fines, de conformidad a la regulación específica de cada una, donde se exploten bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado o recursos orbitales (Art. 67 frac. II). En tercer lugar, la de uso privado tiene como finalidad facultar a los particulares usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado o para la ocupación y explotación de recursos orbitales, con los propósitos de comunicación, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial (Art. 67 frac. III). En cuarto lugar, la de uso social tiene como finalidad facultar a los particulares usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado o recursos orbitales, cuando estos se desarrollen sin fines de

lucro y tengan como propósitos los culturales, educativos, o comunitarios. Dentro de esta modalidad es posible así mismo identificar tres categorías distintas (Art. 67 frac. IV párrafo primero).

b. Formas de Asignación.

En primer lugar, las concesiones para prestar los servicios telecomunicaciones o radiodifusión para uso comercial se otorgarán mediante licitación pública, de conformidad a los principios establecidos en el artículo 28 constitucional párrafo octavo. En segundo lugar, las concesiones para prestar los servicios telecomunicaciones o radiodifusión para uso privado no requerían concesión única salvo en el caso de requerir para su funcionamiento el uso de bandas del espectro radioeléctrico. En tercer lugar, las concesiones para prestar los servicios telecomunicaciones o radiodifusión para uso público se otorgarán bajo el método de asignación directa, atendiendo a los principios de transparencia señalado en el artículo 28 párrafo octavo constitucional. En cuarto lugar, las concesiones para prestar los servicios telecomunicaciones o radiodifusión para uso social se otorgarán bajo el método de asignación directa, atendiendo a los principios de transparencia señalado en el artículo 28 párrafo octavo constitucional.

Es importante señalar la previsión del párrafo segundo del artículo 75, relativa a la posibilidad de otorgar en el mismo acto administrativo las concesiones únicas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, y la relativa a la explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, salvo en los casos donde el solicitante ya cuente con esta concesión.

Dicho esto, los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico se otorgarán, en primer lugar, las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso comercial se otorgarán mediante licitación pública, de conformidad a los principios

establecidos en el artículo 28 constitucional párrafo octavo (Art. 78). En segundo lugar, las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso privado en el caso de la finalidad de la comunicación privada, se otorgarán mediante licitación pública, de conformidad a los principios establecidos en el artículo 28 constitucional párrafo octavo (Art. 78). En tercer lugar, las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso público o social se otorgarán bajo el método de asignación directa, atendiendo a los principios de transparencia señalado en el artículo 28 párrafo octavo constitucional (Art. 83). En cuarto lugar, las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso social se otorgarán bajo el método de asignación directa, atendiendo a los principios de transparencia señalado en el artículo 28 párrafo octavo constitucional (Art. 83).

#### c. Vigencia de la Concesión Única.

La duración de una concesión única para la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión tiene un máximo de 30 años (artículo 72). En el caso de las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico del espectro radioeléctrico se tendrán una duración máxima de 20 años para las de uso comercial (artículo 75). En el caso del uso privado para comunicación el máximo es de dos años, exceptuando el caso de las otorgadas a radioaficionados, fijado en 5 años (artículo 82). Las concesiones para el uso público y social tendrán una duración máxima de 15 años (artículo 83). Con la excepción de las concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico de uso privado para comunicación, todas se podrán prorrogar por plazos iguales.

#### d. Los Sujetos Concesionarios.

Las diferentes modalidades de la concesión única se pueden otorgar a sujetos distintos en los servicios de telecomunicaciones o radiodifusión de la siguiente forma:

1. Uso comercial: personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículo 67 fracción I). Se permite la inversión en materia de telecomunicación hasta en un 100% del capital. Mientras tanto, en el caso de la radiodifusión la inversión extranjera está limitada a un 49% del capital.
2. Uso privado: personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículo 67 fracción III).
3. Uso público: Los poderes de la unión, las entidades federativas, los municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público (artículo 67 fracción III).
4. Uso social: Instituciones de educación superior privadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, pueblos y comunidades indígenas (artículo 67 fracción IV).

Las diferentes modalidades de la concesión para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico se podrán otorgar a los siguientes sujetos:

1. Uso comercial: personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículo 76 fracción I). Igualmente se permite la inversión en materia de telecomunicación hasta en un 100% del capital. Mientras tanto, en el caso de la radiodifusión la inversión extranjera está limitada a un 49% del capital.
2. Uso privado. personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y las embajadas o misiones diplomáticas que visiten el país (artículo 76 fracción III, inciso b).
3. Uso público: Los poderes de la unión, las entidades federativas, los municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público (artículo 76 fracción II).
4. Uso social: Instituciones de educación superior privadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, pueblos y comunidades indígenas (artículo 76 fracción IV).

e. Formas de Financiamiento.

Como medios de financiamiento, la LFTyR establece diversos tipos de acuerdo al uso de la concesión única:

1. Concesiones de uso comercial: Respecto de la prestación de servicios de telecomunicaciones se establecen las tarifas correspondientes a estos. En el caso de la radiodifusión su fuente de financiamiento principal es la publicidad, de tipo comercial u oficial. Adicionalmente a ésta, pueden obtener recursos del posicionamiento de productos, la venta de productos y la venta de sus contenidos.
2. Concesiones de uso privado: Dependen de los recursos a disposición de la persona física o moral con el carácter de concesionaria.
3. Concesiones de uso público: Su principal fuente de financiamiento es el presupuesto público asignado para este fin. Así mismo pueden recibir recursos de entidades públicas para la generación de contenidos. Pueden recibir patrocinios de particulares dentro del contenido general o para la producción parcial o total de un contenido en particular. Pueden participar en proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción o difusión de contenidos. Finalmente, pueden realizar la venta de productos y contenidos previamente emitidos.
4. Concesiones de uso social: Su fuente de financiamiento principal son las aportaciones o cuotas de cooperación de la comunidad. Pueden recibir donativos en tanto tengan el carácter donatarias autorizadas. Pueden arrendar sus estudios de grabación y prestar servicios de edición. Finalmente, pueden realizar la venta de productos y contenidos previamente emitidos.

## B. Actos Administrativos Similares a la Concesión y sus Diferencias.

Si bien a partir de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 y la LFTyR de 2014 incorporó a la concesión única y la concesión sobre el espectro radioeléctrico como los únicos medios para prestar el servicio de telecomunicaciones y radiodifusión; así como para acceder a las bandas del espectro radioeléctrico necesarias para este fin, dentro del el Derecho Administrativo existen figuras similares a la concesión, destacándose el permiso y la autorización por haber formado parte de la regulación en la materia hasta la LFRT.

Si bien la concesión administrativa, la licencia, el permiso y la autorización, guardan importantes similitudes en su objeto y en la forma de asignación por parte del estado, se pueden encontrar importantes diferencias, sobre todo entre la concesión y el resto de las figuras. En primer lugar, como ya se señaló antes, la concesión es un acto administrativo, unilateral y discrecional de la administración pública, por el cual se faculta a los particulares para prestar un servicio público o para usar, aprovechar y explotar de bienes de dominio público, en este sentido se crean derechos para el concesionario que no poseía antes de la concesión. Sobre los servicios públicos y sobre los bienes de dominio público no es posible tener derechos adquiridos de forma preexistente a la concesión, en tanto se constituyen precisamente en ese acto, correspondiendo al estado los derechos de propiedad de forma originaria, inalienable e imprescriptible. En cambio, en la licencia, permiso y autorización, la administración pública reconoce, respeta y protege un derecho preexistente del particular, sea a realizar una actividad determinada, o bien, a utilizar o explotar un bien determinado. En este sentido, es facultad de los gobernados solicitar la obtención de los mismos sin un requerimiento distinto al de cumplir los requisitos establecidos en las normas respectivas, en este sentido, se amplía la esfera. Desde la perspectiva gubernamental, estas figuras tienen como finalidad controlar o restringir el ejercicio de la libertad, bajo el visto bueno y

autorización del estado, para proteger al interés público de daños potenciales al interés público, al asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades relacionadas con ellos.<sup>568</sup>

i. La Autorización.

La autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta o para ejercitar un derecho o función, este es el género donde se comprenden a las licencias y los permisos. Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la cual esta previamente legitimado al tener un derecho preexistente, el cual podrá ejercer cuando cumpla con los requisitos, condiciones o circunstancia determinados en la norma. A la teoría tradicional del derecho preexistente, se le ha contrapuesto la tesis que solo existe una expectativa de derecho, ya que antes de la autorización el gobernador no tiene facultad concreta para efectuar la actividad.<sup>569</sup>

En la LFTyR se señalan algunos casos en los cuales procede una autorización, en relación a la posibilidad de prestar un servicio de telecomunicaciones o radiodifusión, cuando ya se cuente con una concesión única o una concesión del espectro radioeléctrico y se desee prestar un servicio adicional al mismo. En el artículo 110 se señala como competencia del IFT el otorgamiento de la autorización correspondiente a las cesiones o cambios de control accionario, en las concesiones para uso comercial o privado, reconociendo el derecho de los concesionarios a transferir las mismas, de cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

---

<sup>568</sup> Sánchez, Sánchez Gómez, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2015, pp. 123-126.

<sup>569</sup> Ibid., p. 128.



ii. La Licencia.

Una licencia es un medio de control del estado sobre las actividades desarrolladas por los gobernados, expresada a través de la facultad otorgada por el estado para hacer algo o para poder desempeñar un oficio, actividad o profesión, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la norma, reconocido como el derecho de ejercicio de los ciudadanos de un derecho o de una capacidad, esta figura no se encuentra contemplada dentro de la LFTyR.

iii. El Permiso.

Es el acto administrativo por el cual el estado otorga su consentimiento a los particulares para hacer algo, para cumplir una función específica de su interés.<sup>570</sup> Andrés Serra Rojas los define como el “acto del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas... a través de un título necesario otorgado por la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para hacer o decir una cosa o para no hacer.”<sup>571</sup> Dentro de la LFTyR, en el artículo 67 párrafo segundo, se hace referencia al otorgamiento de una concesión única para los permisionarios de servicios públicos distintos a los de telecomunicaciones o de radiodifusión, cuando éstas sean necesarias para la operación y seguridad del servicio de que se trate. La figura del permiso era relevante dentro de la LFRT, en tanto a través de esta figura, en su artículo 13, se autorizaba la creación de estaciones de radio y televisión sin fines de lucro, comprendiendo a las oficiales, culturales, de experimentación, o escuelas radiofónicas. Con su abrogación, se señaló en el artículo transitorio séptimo de la LFTyR la continuidad de los permisos otorgados con anterioridad a su entrada en

---

<sup>570</sup> Ídem.

<sup>571</sup> Serra, op. cit., p. 273.

vigor en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación.

iv. Diferencias entre la Concesión, Licencia, Permiso y Autorización.

Además de las diferencias en sus finalidades y del uso exclusivo de la figura de la concesión dentro de la LFTyR, existen otras diferencias importantes entre ésta y las figuras de la autorización, la licencia y el permiso. En primer lugar, en la concesión no se reconoce ningún derecho adquirido a favor del particular; en cambio, en las licencias, permisos y autorizaciones si existen esos derechos. Esto implica que, en el caso de la concesión, no es suficiente para su obtención el cumplimiento con los requisitos establecidos en la norma, en tanto la autoridad responsable tiene la obligación de tomar en consideración diversos elementos distintos a la capacidad del concesionario y su decisión reviste un carácter unilateral. En segundo lugar, la concesión se contemplan diversas finalidades en sí misma, como asegurar las condiciones de competencia y libre concurrencia, razón por la cual en la LFTyR se establece diversas facultades para el IFT, con la finalidad de asegurar estos fines y proteger los derechos de los usuarios, las audiencias y los terceros. En tercer lugar, hay una diferencia en la relación jurídica establecida entre los particulares y el estado, pues en el caso de la concesión se subordina a los primeros frente al segundo durante la duración del acto administrativo; mientras tanto, en el caso del resto de las figuras su otorgamiento presupone el fin de la relación con el estado durante su vigencia. En cuarto lugar, las licencias, los permisos y las autorizaciones para su vigencia y eficacia no requieren de un acto de publicación oficial, bastando con la entrega del documento respectivo al interesado; en cambio, las concesiones, sí requieren de un acto oficial de publicación, en el caso de las concesiones previstas en la LFTyR, una vez otorgadas deberán registrarse en el Registro Público de Telecomunicaciones y publicarse en el sitio electrónico oficial del IFT. Finalmente, una diferencia fundamental entre la concesión y la autorización, la licencia o el permiso son las

facultades de rescate o reversión del estado respecto de la primera, mientras tanto, en el caso de las segundas no se encuentran así estipuladas ni son operantes, salvo en el caso del extinto permiso previsto en la LFRT.<sup>572</sup>

### C. Interés Público e Interés General.

El concepto de interés público carece de un significado único o inequívoco, en tanto es utilizado de manera genérica dentro de los sistemas normativos para señalar los fines del estado, cumpliendo diversas funciones de acuerdo a las diversas materias en las cuales es aplicado. En este sentido, tiene un carácter funcional a través del cual se fundamenta y justifica la actuación del estado en los campos diversos de la vida social y económica, estableciendo límites a su intervención dentro de la esfera de los particulares al establecer límites, obligaciones, prohibiciones o modos de gestión a la actuación gubernamental. Tiene el carácter de un concepto indeterminado jurídico indeterminado tanto por su creación como aplicación, con la finalidad de establecer límites o controlar la acción administrativa gubernamental, estableciendo límites a la aplicación de las normas por las autoridades administrativas y el control de esta por las autoridades jurisdiccionales.<sup>573</sup> Por este motivo, se le atribuyen significados diversos tanto en las normas jurídicas como en la jurisprudencia, atendiendo a las necesidades y finalidades de la administración, los cuales no solo difieren en virtud de la materia específica, pueden diferir en virtud de las perspectiva económica, política o social de la cual parte el estado en el diseño de una política pública. En este sentido, como ya se señaló en el apartado anterior, en las telecomunicaciones y la radiodifusión se pueden tomar dos

---

<sup>572</sup> Sánchez, op. cit., p. 129-130.

<sup>573</sup> Huerta Ochoa, Carla, "El Concepto de Interés Público y su Función en Materia de Seguridad Social", en Cisneros Farías, et. al., *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, IIJ/UNAM, 2007, pp. 131- 156.

perspectivas distintas del interés público a partir de la elección de un modelo para su regulación, las cuales impactan en las herramientas y los objetivos de las autoridades administrativas.

Se definió entonces como interés público para el modelo orientado a la competencia económica como la obligación del estado de fomentar un mercado con la capacidad de satisfacer de la mejor forma posible las preferencias de programación de los consumidores. Mientras tanto, el interés público para el modelo orientado a la democracia se definió como fomentar valores constitucionales y sociales; como la calidad y la diversidad en los medios de comunicación; y la obligación de preservar un foro efectivo para el debate público informado, accesible a todas las expresiones. Como se puede observar, ninguna de las definiciones establece un significado válido fuera de la materia específica, ni establecen tampoco un significado único e inequívoco para el interés público. En cambio, si establecen en buena medida un marco concreto para la actuación de las autoridades, en tanto permiten determinar sus finalidades y traducir el interés público en acciones concretas acordes a como este fue planteado.

En este sentido, derivado del contenido del artículo 6 constitucional es posible señalar los elementos del interés público en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en primer lugar, respecto de su papel dentro del derecho al acceso libre a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión, señalando entonces como de interés público todo acto del estado que pueda incidir o limitar el ejercicio de este derecho. En segundo lugar, en apartado B fracciones, I, del este artículo se señala la obligación del estado de garantizar a la población su integración a la sociedad de la información, otorgando el carácter de interés público a todas las acciones o decisiones que puedan incidir en su cumplimiento. De forma específica en la fracción II del mismo apartado, se señala a los servicios de telecomunicaciones el carácter de servicios públicos de interés general, estableciendo los elementos del

interés público en los principios de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. En la fracción III del mismo apartado se señala a los medios de comunicación masiva el carácter de servicios de radiodifusión públicos de interés general, estableciendo el marco del interés público en la actuación del estado para asegurar las condiciones de competencia y calidad, en tanto es el interés de esta acceder a los beneficios de la cultura; la pluralidad y la veracidad de la información; y el fomento de los valores de la identidad nacional Se establecen entonces dentro de este interés público dos elementos fundamentales, en primer lugar los relativos a los objetivos y finalidades gubernamentales (la competencia, la calidad, la continuidad en el servicio) donde se enmarcan los límites de su actuación administrativa. En segundo lugar, se determina el marco de actuación de los concesionarios, en tanto el desarrollo de los servicios prestados deben atender a los criterios del interés de la población en acceder a ellos (la calidad, la pluralidad, la cobertura, la continuidad, la cultura, la veracidad o los valores) donde se enmarcan las necesidades de la población que deberán ser cubiertas en su ejercicio.

i. Interés Público, Interés General e Interés Social.

Si bien dentro del sistema normativo, la jurisprudencia y la doctrina es posible encontrar como sinónimos el interés público, el interés general y el interés social, estos conceptos tiene aplicaciones distintas dentro del Derecho por las cuáles resulta necesario intentar determinar sus diferencias. En primer lugar, en el artículo 6° constitucional, al referir a los servicios de telecomunicaciones o radiodifusión estos son definidos como servicios públicos de interés general. El no haberles señalado un carácter de públicos puede atender a la perspectiva del usuario de estos servicios, en tanto es de interés de toda la población recibir estos servicios. En este sentido, el interés general es diferente de la necesidad general, entendida esta como todas las necesidades comunes de la población, pues no todos los

intereses generales son necesarios, aunque toda necesidad general es de interés público. Desde este punto de vista, el interés general es el género y la necesidad general es la especie.<sup>574</sup>

En la Tesis Aislada del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia administrativa se señalan los elementos del interés social o público, de los cuales es posible desprender los elementos del interés general:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA, CONCEPTO DE INTERÉS SOCIAL PARA SUS EFECTOS. Es cierto que no existe un criterio definido sobre qué debe entenderse por interés público o social, sin embargo se infiere que dicho concepto conlleva implícito el aspecto de generalidad o colectividad y por "interés" debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española como aquel provecho, utilidad, ganancia o beneficio que se percibe o bien, llamar la atención sobre alguna cosa; en tales condiciones, por interés general, debe entenderse aquel beneficio que obtiene la colectividad, del cual evidentemente se le privaría de concederse la suspensión solicitada (Tesis I.10o.A.105 A (10a.))<sup>575</sup>

En este sentido, cuando se usa la palabra interés se refiere a su significado de conveniencia o beneficio de orden material o moral<sup>576</sup>, mientras el aspecto de general refiere al carácter colectivo de dicho interés, como la abstracción de los deseos y voluntades de la población. Bajo estos significados, el interés general se puede entender como los beneficios que obtiene una colectividad de la actuación

---

<sup>574</sup> Fernández, op. cit., p. 232-233.

<sup>575</sup> Tesis I.10º.A.105 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. VI, libro 67, junio de 2019, p. 5360.

<sup>576</sup> Real Academia de la Lengua Española, Interés. En <https://dle.rae.es/interés>, revisado el 12 de agosto de 2019.

gubernamental o bien de la prestación de servicios concesionados por parte de los particulares. Por interés general, pueden entenderse entonces aquel beneficio obtenido por la colectividad, sea de la actuación gubernamental o de los particulares en la prestación de un servicio dentro la competencia del concesionario y en los términos dictados en la norma respectiva.

#### D. Servicio Público como Clase de Concesión.

El Dr. Alberto Montaña señala el origen de la organización estatal en la respuesta a intereses y aspiraciones comunes de la sociedad, con la finalidad de desarrollarlas valiéndose de una estructura y unas reglas a partir de las cuales se materializan unas finalidades concretas. La instrumentación de esos intereses y finalidades por los órganos del estado tiene el atributo de generalidad, en tanto define los intereses planteados como pertenecientes al conjunto de la sociedad organizada en él.<sup>577</sup> La realización del interés general se circunscribe a una organización jurídica, materializada a través de una estructura organizativa, los órganos del estado; y de un conjunto de reglas y principios bajo los cuales ejercen su acción, las normas específicas donde se determina su acción. Los servicios públicos representan tanto el carácter objetivo como subjetivo de las finalidades del estado, en tanto es a través de ellos que se manifiesta el interés general, en su forma subjetiva como las finalidades planteadas por el estado al establecerlos, y en carácter objetivo en los medios y mecanismos dispuestos para su ejecución. En este sentido, la determinación constitucional del estado de sus finalidades, como promesas realizadas a la población organizada bajo él como una sociedad, está estrechamente vinculada a su carácter institucional, en tanto integra a esta estructura las aspiraciones o necesidades de la sociedad como institucionalidades, es decir, no responden a una ideología o programa político en particular, sino a su

---

<sup>577</sup> Montaña Plata, Alberto, *El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 48.

positivación dentro del ordenamiento jurídico como objetivos materiales del estado. Estos objetivos reflejan el conjunto de intereses generalizados, perseguibles por una estructura organizacional que pretende, en mayor o menor medida, obedecer a la realidad de su sociedad.<sup>578</sup>

Desde esta perspectiva, es necesario aclarar que no todo régimen de derecho es un servicio público. El Dr. José Roldán Xopa señala que los servicios públicos han sido considerados una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa, o bien autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de necesidades de interés general, y sujeta a un régimen de derecho público. La vía anterior conduce al extremo de incluir a casi cualquier actividad que presenta tales características, desplazando a un segundo término al régimen jurídico al que están sujetas. Cuando no hay régimen de derecho público se dice que hay un servicio público impropio.<sup>579</sup>

En este sentido, la capacidad del derecho para establecer regulaciones intrusivas respecto de las actividades económicas realizadas por los particulares realiza para limitar o acotar su comportamiento, con la finalidad de asegurar las condiciones de correcto funcionamiento de la sociedad o los mercados, de acuerdo al interés público o general. Esta intrusión se puede expresar a través del establecimiento de restricciones al ingreso a la actividad, como las figuras antes presentada de la autorización, la licencia o el permiso; condiciones específicas para el desarrollo de las actividades, como las obligaciones de presentar informes, mantener registros, o la regulación antimonopólica para asegurar la competencia; e incluso, el abandono de la actividad como la regulación sobre la quiebra o las protecciones a terceros. En este sentido, todas las actividades desarrolladas. Si

---

<sup>578</sup> Ibid., p. 49-50.

<sup>579</sup> Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 374.



bien el grado de intrusión del estado puede variar en las diversas actividades económicas, existe para todas ellas un mayor o menor nivel de regulación.<sup>580</sup>

Lo servicios públicos deben ser entonces separados de su actividad, en tanto estos no consisten en el desarrollo de una determinada actividad, son en realidad el régimen jurídico bajo el cual se establecen las condiciones de su desarrollo, en tanto se establece a través de la norma correspondiente la afectación a una actividad económica particular, sometiéndola a un régimen específico de servicio público.<sup>581</sup> En este sentido, el régimen jurídico de servicio público no se establece en virtud de la actividad, se deriva de la determinación del carácter de interés general en dicha actividad, obligando al estado a incorporarla a su régimen con la finalidad de asegurar el cumplimiento de dicho interés. En este sentido, no es suficiente considerar a una actividad como de interés general, esta debe estar incorporada a una norma particular donde se determine el régimen de servicio público correspondiente, con la finalidad de distinguirlo claramente del marco de derecho público por el cual se regulan otras actividades económicas, sobre las cuales no se puede determinar un régimen jurídico especial. En este sentido, el Dr. Roldán señala la necesidad de establecer una reserva de ley, esto es, la obligación de estado de crear una norma específica donde se establezca tanto el carácter como el marco normativo de una actividad económica específica como de servicio público.

Las telecomunicaciones y la radiodifusión se señalan en el artículo 6° constitucional como servicios públicos, en virtud de la determinación de los principios y finalidades por las cuales se consideran de interés general. Así mismo, en la LFTyR se les señala el carácter de servicios públicos al establecer un marco jurídico especial para su desarrollo, como es el régimen de concesión única.

---

<sup>580</sup> Ibid., p. 376.

<sup>581</sup> Ídem.

Una vez determinado el servicio público como un régimen para el desarrollo de una actividad de interés general, es necesario señalar cuáles son las características que lo definen. En primer lugar, se encuentra la titularidad pública de la actividad, por la cual la actividad determinada como un servicio público entra a la esfera de competencias del estado, excluyéndola de los derechos tradicionales de los particulares, con la finalidad de imponer las diversas facultades extraordinarias del estado en estas actividades. En segundo lugar, se crea un régimen patrimonial especial, a través de la LGBN o bien como en el caso de las telecomunicaciones y la radiodifusión en la LFTyR, donde se establece respecto de los bienes necesarios para la prestación de los servicios la posibilidad de su pérdida a través de la requisa, y el carácter de bien de dominio público del espectro radioeléctrico, con las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. En tercer lugar, se establece un régimen especial de contraprestaciones donde se determinan las tarifas y los derechos de los consumidores respecto de éstas. En el caso especial de la radiodifusión, ante la coexistencia de usos con fines de lucro y sin fines de lucro, se establecen para el primero reglas sobre las tarifas y límites a la publicidad como fuente de financiamiento. En el caso de los segundos, se establecen formas de financiamiento específicas con la finalidad de evitar la explotación comercial de esta modalidad en el servicio. Respecto de la contraprestación del estado por el concesionamiento de los servicios públicos, se establece también un régimen de contraprestaciones específicos entre el pago de los derechos, de los aprovechamientos y de las cargas tributarias impuestas a los concesionarios. En cuarto lugar, el régimen de servicios públicos se sujeta a un régimen jurídico especial, como en el caso de las telecomunicaciones y la radiodifusión, sujetas a los tribunales especializados en la materia, creado a este fin por el artículo 105 de la Constitución. En quinto lugar, derivado de las obligaciones de calidad y continuidad en el servicio, se establecen una serie de limitaciones sobre el derecho a huelga de los trabajadores de servicios públicos, así mismo, las figuras del rescate

o la requisa, facultan al estado a intervenir directamente en los concesionarios con la finalidad de dar continuidad a la prestación de los servicios. En sexto lugar, de forma extraordinaria, los servicios sujetos al régimen de servicio público pueden ser objeto de la requisa, como medio extraordinario para mantener la continuidad del servicio, durante situaciones tan diversas como la mencionada huelga, la guerra, la alteración grave del público, el peligro inminente de la paz interior, o bien, por razones económicas relacionadas con el interés general.<sup>582</sup>

i. Características Especiales del Régimen de Servicio Público en  
Materia de Radiodifusión en Relación con su Función Social.

El régimen de concesión de los medios de comunicación masiva prestados a través del espectro radioeléctrico, definidos en la legislación como radiodifusión, contempla una serie de características especiales respecto de su creación, funcionamiento, supervisión, financiamiento y contenidos. Estas características especiales del régimen se fundamentan en un elemento adicional de la radiodifusión respecto del interés general, la función social de estos medios vinculada al interés público, es decir, al interés en el acontecer social, económico y político de la población, en tanto estos medios forman una parte fundamental del espacio público, donde se presentan las ideas y se lleva a cabo su debate. En virtud de esta situación especial, donde la radiodifusión forma parte del espacio público, se hace necesario incorporar a su regulación la respectiva al control y supervisión de los contenidos, a través de reglas específicas sobre sus contenidos, el papel de los periodistas y comunicadores, el contenido de la publicidad, los horarios de programación y su función como divulgadores de los valores y cultura considerados como valiosos por la sociedad.

---

<sup>582</sup> Ibid., p. 380-383.

Esta función social, como foro del espacio público, es uno de los aspectos esenciales que hacen necesaria su estricta regulación por parte del estado, en tanto a través de él se ejercen múltiples derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y el propio derecho a la lengua, derechos consistentes en la posibilidad de ser escuchados y escuchar a los otros en igualdad de condiciones; así mismo, son herramientas auxiliares en el libre desarrollo de las personas, en tanto les proveen de contenidos para su educación, entretenimiento, formación política y perspectiva sobre el mundo a su alrededor. En razón del gran impacto sobre la sociedad, resulta fundamental para el estado contar con una regulación adecuada para lograr un equilibrio, tanto entre la fusión social de estos medios y los intereses económicos quienes impulsan su desarrollo, como entre los fines de la sociedad y desarrollo del mercado. Con la finalidad de lograr esta finalidad, es necesario mantener una sana diversidad en entre los diversos medios de comunicación masiva, a fin de garantizar a todos los integrantes de la sociedad la posibilidad de encontrar espacios donde sus preferencias, opiniones y voces pueden ser escuchadas en condiciones de igualdad frente al resto de los miembros de la sociedad. Para alcanzar este fin, como se mencionó en el apartado anterior, el estado puede recurrir a dos modelos distintos, el modelo orientado a la democracia o el modelo orientado a la eficiencia económica, a partir de los cuales determinará las características del servicio público de radiodifusión y los medios para alcanzar la diversidad, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la función social y el interés general inherentes a ellos.

En este sentido, tanto el modelo orientado a la democracia, como el modelo orientado a la eficiencia económica persiguen un mismo fin, sin embargo, las diferencias entre las formas para lograrlo entre ambos modelos resultan de suma relevancia en tanto determina no sólo las herramientas o las condiciones regulatorias, sino la forma como se plantea el objetivo mismo de la regulación y la definición del interés público en estos medios. En el caso de la regulación mexicana sobre los medios de comunicación masiva, la Constitución y la LFTyR se sitúan de

formas más cercana al modelo a la competencia, si bien, resultan innegables aquellos aspectos constitucionales y de la legislación secundaria, particularmente la relativa a la LGDLPI y la LINI, donde la diversidad étnica y cultural se pone de manifiesto.

En la constitución y en la LFTyR se refiere a los medios de comunicación masiva como servicios públicos de radiodifusión, en tanto para su funcionamiento requieren del espectro radioeléctrico para transmitir sus señales de forma abierta a la población, sin ningún requisito especial más allá de la de contar con un aparato receptor adecuado para las señales. En virtud de estas características y de poseer un alcance superior en ambos casos al 90% del territorio nacional, se sitúa a la radiodifusión en un régimen jurídico claramente diferenciado de otros servicios públicos, incluso de las telecomunicaciones.

En primer lugar, estos medios son sujetos doblemente al régimen de concesiones, en tanto para su funcionamiento se requiere tanto de la concesión única para la prestación de servicios de radiodifusión, como de la correspondiente al uso, aprovechamiento o explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico necesarias para poder brindar este servicio. Debido a esta doble necesidad de una concesión, la LFTyR dispone la posibilidad de otorgar ambas concesiones en un solo acto administrativo, eliminando la carga para los solicitantes de hacer dos trámites distintos, así como la posibilidad de ocurrir un caso donde se otorgará una sin la otra, haciéndola efectivamente inválida.

En segundo lugar, este régimen establece tres posibilidades distintas para la prestación del servicio de radiodifusión, a diferencia del mercado de telecomunicaciones, donde se ofrecen cuatro. Estas modalidades, para uso comercial, para uso público y para uso social, implican como primera diferencia la distinción entre los medios cuya finalidad es el lucro, frente a aquellos que deberán operar sin fines de lucro, diferencia a través de la cual se establece una distinción

entre su función. Mientras los medios comerciales con fines de lucro prestan sus servicios con esa finalidad limitados únicamente en sus contenidos por las reglas relativas a la moralidad, los límites en los horarios de acuerdo al tipo de contenido, los límites respecto a la publicidad y el respeto a los derechos humanos en general; la función social de los medios de comunicación de carácter público y social se encuentra mucho más acotada. Los medios públicos tienen como función social en primer lugar la comunicación social de las entidades públicas del estado, con la prohibición, más bien deducida, de no actuar como medios de propaganda gubernamental. Así mismo, cumplen con una función de brindar a la población contenidos culturales, científicos y educativos, de conformidad a la entidad pública de la cual forman parte. En este sentido, las radiodifusoras que forman parte del Sistema de Radiodifusoras Culturales del INI (en adelante SRCI) cumplen con la función social de brindar estos contenidos a los pueblos indígenas de México. Los medios sociales tienen como función general brindar contenidos culturales, científicos y educativos. A diferencia de los medios públicos, estos no forman parte de la administración pública y de acuerdo a la persona a quien son otorgados se puede hacer una subclasificación en tres tipos de medios sociales de acuerdo a su función específica. Cuando se otorga a particulares como asociaciones civiles o instituciones de educación privada, su función se agota con la emisión de los contenidos antes mencionados. En el caso de los medios sociales con el carácter de comunitario, otorgadas a asociaciones civiles sin fines de lucro, estas deberán además asegurar la participación ciudadana directa, la convivencia social, la igualdad de género, y la pluralidad. Finalmente, los medios sociales con el carácter de indígena, deberán además de cumplir con los contenidos de carácter cultural, científicos o educativos; promover, desarrollar y preservar de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas; todo bajo los principios de la igualdad de género, para permitir la integración de mujeres indígenas en la participación de sus objetivos.

En tercer lugar, derivado de estas funciones sociales, se establece una diferencia en las formas de otorgamiento de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión. Las de uso comercial son otorgadas bajo un sistema de licitación pública, con la finalidad no sólo de obtener beneficios económicos para la hacienda pública, sino para asegurar la diversidad en los medios evitando la concentración indebida y la propiedad cruzada de medios. Respecto de las concesiones de uso público y de uso social, estas se otorgan mediante la asignación directa, en virtud de su gratuidad, sujetándolas a la disponibilidad del espectro radioeléctrico determinada por el propio IFT.

En cuarto lugar, en virtud de las condiciones económicas y las funciones prestadas por los distintos concesionarios, la LFTyR establece distintos plazos de vigencia para los títulos de concesión expedidos. La regla general fija un plazo de máximo de treinta años para el otorgamiento de una concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Sin embargo, respecto de la concesión para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico, se establecen plazos de vigencia distintos a los establecidos para cada uno de los usos. En el caso del uso comercial el plazo máximo se fija en 20 años; mientras en el caso de los usos público y social, este se fija en un plazo máximo de 15 años en todas sus modalidades.

En quinto lugar, se establecen formas diferenciadas de financiamiento para los distintos usos de las concesiones. La primera distinción nace del fin de las concesiones, mientras las concesiones de uso comercial tienen como finalidad el lucro, las concesiones de usos público y social deben operar sin fin de lucro. En este sentido, las concesiones de uso comercial obtienen su financiamiento principalmente de la venta de espacios dentro de sus emisiones para publicidad, sin embargo, tiene la posibilidad de comercializar espacios dentro de su programación, realizar la venta de sus contenidos y cualquier otra actividad lucrativa, limitados únicamente por la obligación de no disfrazar contenidos

publicitarios como otros tipos de contenidos. Mientras tanto, las concesiones de uso público tienen en cambio su principal fuente de financiamiento en el presupuesto público asignado a las entidades públicas de las cuales forman parte, además de contar con otras formas de financiamiento como los donativos, patrocinios, los convenios de colaboración para la producción o difusión de contenidos o los convenios de coinversión con otras dependencias públicas. Respecto de las concesiones de uso social, en sus tres modalidades, tiene como principal fuente de financiamiento las aportaciones y cuotas de cooperación de la comunidad donde prestan su servicios, además de poder recibir donativos en el caso de contar con el carácter de donatarias autorizadas, la venta de productos o sus contenidos previamente transmitidos, los recursos para la generación de contenidos otorgados por entidades públicas, el arrendamiento de sus estudios de grabación, los servicios de grabación y edición de audio, y los convenios de coinversión con otros medios sociales. De forma exclusiva para las concesiones de uso social indígena, estos podrán vender espacios de publicidad dentro de su programación a entes públicos federales y las entidades federativas, quienes destinarán el 1% de su presupuesto de comunicación social a este fin.

En sexto lugar, se establece una diferencia técnica, de acuerdo al contenido de la LFT y la interpretación del mismo realizada por la Segunda Sala de la SCJN, se determinó resguardar el 10% de las bandas de AM y FM para las concesiones de uso social indígena, de preferencia en la banda de AM dentro de las frecuencias de los 1605 KHz a los 1705 KHz y en el caso de la banda de FM en la parte alta de la banda, sin que esto implique una limitación a dichas porciones ni un máximo del espectro destinado a estas, derivado de la interpretación de la Segunda Sala de la SCJN.

Finalmente, en el otorgamiento de estas concesiones se señala la obligación de demostrar documentalmente la capacidad técnica, económica, jurídica y administrativa para la prestación del servicio público de radiodifusión en todas sus



modalidades, señalando la obligación del IFT prestar asistencia técnica para facilitarles el cumplimiento de dichos requisitos en el caso de los solicitantes de uso social indígena.

### III. La Regulación de los Medios de Comunicación y los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en México.

Cuando el legislador en el caso de México ha optado, como lo señala la fracción II del apartado B del artículo 6°, poner énfasis en la competencia y calidad de los servicios de radiodifusión. Esto implica que los formuladores de políticas preocupados por preservar la competencia y la diversidad en los mercados de medios deben complementar su atención a la desregulación de la propiedad de los medios con la atención a mejorar la efectividad de la aplicación de la ley antimonopolio en los mercados de medios desregulados. Los medios de comunicación son servicios prestados a través de la radiodifusión, consistente en el uso de la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociados; usando, aprovechando o explotando las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico previamente destinadas para ello por los estados en acuerdo con lo pactado ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en adelante la UIT); a través de las cuales el usuario recibe de forma directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos adecuados para ello.<sup>583</sup> Para el uso, aprovechamiento o explotación de dichas bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión, es necesario contar con concesión otorgada por Estado en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante la

---

<sup>583</sup> Villareal Corrales, Lucinda, "La Concesión Pública en la Ley Federal de Radio y Televisión", en Fernández Ruíz y Santiago Sánchez, Jorge, coord., *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general*. Culturas y sistemas jurídicos comparados, México, IJ/UNAM, 1998, pp. 391-411.

LFTyR). La industria de la radio y televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico dedicadas a tal servicio.<sup>584</sup> Éstas son un recurso limitado el cual requiere para su funcionamiento adecuado de reglas técnicas y de asignaciones precisas a fin de evitar la interferencia nociva entre las señales. Así mismo, ante la limitación en el número de señales con la posibilidad de ser emitidas sin causar interferencia nociva entre ellas, se presentan no sólo como un insumo esencial para la prestación de estos servicios, sino como una barrera de entrada para nuevos participantes en el mercado, quienes no se pueden incorporar libremente.

La industria de la radio y televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas dentro de las frecuencias del espectro radioeléctrico señalado, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico dedicadas a tal servicio. Uno de los elementos de mayor interés son sus contenidos, pues a través de ellos la población puede ejercer uno de sus principales derechos, el del acceso a la información, así

---

<sup>584</sup> Las Bandas de frecuencia asignadas a la radiodifusión son: radio AM estándar y ampliada 535-1605 kHz y 1605-1705 kHz, radio FM 88-108 MHz, Televisión digital Terrestre VHF 54-72 MHz, VHF 76-88 MHz, VHF 174-216 MHz, y UHF 470-608 MHz. Instituto Federal de Telecomunicaciones, Descripciones Técnicas de las Bandas de Frecuencias Incluidas Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2019. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/desc tec221018637.pdf>, revisado el 26 de enero de 2020.

como los derechos relacionados con la lengua y la identidad. En México, según el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en 2004 había 1423 estaciones radiodifusoras y 658 estaciones de televisión con permiso (199) o concesión (459). Los hogares con televisión en ese mismo año alcanzaban el 91.7%, y para el 2005 la cifra se elevó a 92.7%, un crecimiento del 1.0%. Respecto de las señales, la radio y la televisión tienen potencial de cobertura de la mayor parte del territorio nacional: el 99% de las comunidades reciben señales de radio, y el 96.5% tiene acceso a la televisión.<sup>585</sup>

En la actualidad existen otros medios diversos, a través de los cuales la población puede acceder a información mediante el uso de dispositivos que utilizan redes de comunicación alámbricas o bien partes distintas del espectro radioeléctrico para la distribución de la información, comprendidas dentro de la categoría de telecomunicaciones. Las diferencias sustanciales existentes entre estas tecnologías y la radiodifusión es la operación en un sistema de dos vías de las telecomunicaciones, mediante el cual el usuario no sólo recibe información de forma pasiva, pues tiene la capacidad de interactuar con ella y emitir su propio contenido. En segundo lugar, las telecomunicaciones operan bajo un esquema de cobro, donde el usuario tiene a su cargo el costo del servicio. Por último, las telecomunicaciones requieren de aparatos especializados diseñados para la recepción y la emisión de información. En contraposición, la radiodifusión, como su nombre lo indica, opera mediante la emisión en una sola vía de información mediante el uso de bandas del espectro radioeléctrico, las cuales tiene el carácter de gratuito por estar al alcance de cualquier usuario, quienes sólo deben de contar con aparatos receptores relativamente hablando simples, los cuales operan de

---

<sup>585</sup> Márquez Gómez, Daniel, “La tutela de los derechos de los telespectadores”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, coord., *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, IIJ, UNAM, 2007, pp.237-264.

forma pasiva. La transición de la televisión abierta al sistema de televisión digital terrestre (TDT) implicó la necesidad de población de cambiar sus receptores o cuando menos adquirir decodificadores especiales para habilitar sus equipos carentes de dicha capacidad. En este sentido la radio se presenta como el medio de más fácil acceso, en virtud de la economía de sus receptores, así como su omnipresencia en equipos de sonido, vehículos y equipos de telefonía móvil, reduciendo la necesidad de contar con equipos especializados. Así mismo, por sus propias características, permite alcanzar una mayor cantidad de población con menos recursos a los necesitados dentro de la TDT o los servicios de telecomunicaciones como Internet, requiriendo además de equipos y programas informáticos más sencillos para la producción de los contenidos. Finalmente, estas señales pueden digitalizarse de forma más sencilla y con menores costos tanto para el emisor como para el receptor, facilitando su difusión a través de Internet como señales en vivo o bien como grabaciones, permitiendo su recepción fuera del alcance de las señales emitidas a través del espectro radioeléctrico, facilitando su función como vínculo de conexión entre la comunidad donde se encuentra establecida una estación de radio y la población migrante de dicha comunidad donde se encuentre, situación particularmente relevante para los pueblos y comunidades indígenas.

#### IV. Normas Vinculadas al Ejercicio del Derecho a la Lengua a través de los Medios de Comunicación y la Radio en Particular.

Además del Artículo 2° Constitucional y de los tratados internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas existen otras normas constitucionales y diversas normas secundarias relacionadas con el derecho a la lengua de los pueblos indígenas. Además de las normas relacionadas con la educación, la libertad de expresión e imprenta, las normas relacionadas con la regulación del espectro radioeléctrico y su regulación inciden directamente en el ejercicio de esos

derechos, en virtud de regular el acceso a un insumo esencial de uno de los principales espacios públicos en el país.

A continuación, se analizarán en primer lugar las normas constitucionales que regulan la materia, para pasar a analizar la forma como la legislación secundaria tutela el derecho a la lengua de los pueblos indígenas y el acceso a los medios de comunicación para su ejercicio.

#### A. Normas Constitucionales Relacionadas con la Regulación de los Medios de Comunicación.

En virtud de la reforma constitucional de 2012 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión los artículos 6°, 25, 27 y 28 de la CPEUM son las normas constitucionales más relevantes relacionadas con el ejercicio del derecho a la lengua de los pueblos indígenas a través de la posibilidad de estos de adquirir, operar y administrar medios de comunicación dispuesta en la fracción VI del apartado B del artículo 2° constitucional. Dichos preceptos se analizan aquí en relación con la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT) y su papel como regulador de los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión. Adicionalmente a estos preceptos constitucionales, en los artículos 73, 78, 95 y 105 de la constitución se señalan facultades específicas de los poderes legislativo y judicial sobre el mercado de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

##### ii. Artículo 6° Constitucional.

En el primer párrafo del artículo 6° constitucional se establece la obligación del estado de garantizar el derecho a la información, separando en los apartados A y B dos aspectos diversos sobre este derecho. En el apartado A se establece el derecho al acceso a la información, particularmente a la información pública gubernamental y la protección a los datos personales de los ciudadanos. En el

apartado B se establecen los principios rectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones, como medios de acceso a la sociedad de la información y el conocimiento orientado hacia la inclusión digital de todos los mexicanos.

Dentro del apartado B se definen en las fracciones II y III los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como sus respectivas finalidades de la siguiente forma:

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º. de esta Constitución.

La importancia de la definición de ambos servicios como *servicios públicos de interés general*, radica en la obligación correlativa del estado de garantizar su prestación bajo criterios de calidad pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias en el caso de las telecomunicaciones; y de condiciones de competencia y calidad para la radiodifusión, se encuentra en la determinación de una política pública orientada hacia un modelo orientado a la eficiencia económica, en el cual el estado no se obliga a garantizar la prestación del servicio, sino a su prestación por actores privados bajo las condiciones señaladas, alejándose del modelo orientado a la democracia. La importancia de esta distinción se discute más adelante dentro de este capítulo.

En las fracciones IV y VI se establece la obligación de determinar derechos específicos para las audiencias, particularmente el relativo a los contenidos, la publicidad y la necesaria distinción entre el contenido noticioso y la publicidad o la propaganda.

En la fracción V se establece la creación un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, con el objetivo de proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas a este servicio dentro de la federación, con la emisión de contenidos de calidad que promuevan la integración nacional, la igualdad entre mujeres y hombres, la formación educativa, cultural y cívica, la diversidad y la pluralidad de ideas y opiniones. Con fundamento en este artículo se crearía el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) el 14 de julio de 2014, bajo los antecedentes del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OMPA) creado en 2010 de forma previa a la reforma constitucional de 2012, y las estaciones de televisión del sistema de Televisión de la República Mexicana existentes entre 1972 y 1985, cuando se privatizarían para formar Tv Azteca. A través del SPR, el estado organiza y administra los diversos medios públicos de radiodifusión a su disposición, contando con una estación de televisión en el canal 14, el cual opera desde el 22 de marzo de 2012 y ha recibido un importante impulso para tener cobertura nacional.

iii. Artículo 27 Constitucional.

En la reforma constitucional de 2012 se reformó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional sobre el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre los recursos naturales referidos en los párrafos cuarto y quinto, estableciendo la facultad del ejecutivo federal para otorgar las concesiones correspondientes para su uso, explotación u aprovechamiento bajo las reglas y condiciones establecidas

en las leyes correspondientes, señalándose aquí la excepción correspondiente al espectro radioeléctrico, otorgando la facultad para otorgar las concesiones necesarias para operar al IFT. Es interesante la falta de una mención específica sobre el espectro radioeléctrico en este artículo, mencionándose hasta el artículo 28 constitucional en relación con el papel de IFT en el otorgamiento y supervisión de las concesiones, no incluyéndose una definición específica del mismo.

#### iv. Artículo 28 Constitucional.

En el artículo 28 constitucional donde se establece la prohibición contra los monopolios en nuestro país y la obligación de perseguir y sancionar efectivamente las concentraciones, los acaparamientos y los acuerdos anticompetitivos, se adicionó el párrafo 15 relativo a la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE). Esta institución había sido creada en la Ley Federal de Competencia Económica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dentro de cuyas facultades se encontraba garantizar la libre competencia y concurrencia en todos los mercados del país. A partir de la reforma de 2012 se daría a la COFECE el carácter de órgano constitucional autónomo, con el objeto de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Se excluyó de sus facultades la regulación de los mercados de telecomunicaciones, las cuales pasarían a formar parte del órgano creado en sustitución de la COFETEL, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante el IFT).

Al igual que en el caso de la COFECE, a Comisión Federal de Telecomunicaciones, creada en agosto de 1996 pasaría de ser un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular,



promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión, ser un órgano constitucional autónomo con un nuevo nombre (Instituto Federal de Telecomunicaciones), con las facultades relativas a regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. En el siguiente párrafo del artículo 28 se le dio el carácter de autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, con las mismas facultades reconocidas en el resto de los mercados para la COFECE. Se señaló en dicho párrafo la facultad de regular de forma asimétrica estos mercados, es decir, de regular de forma diferenciado a los actores de acuerdo a su poder de mercado, orientado principalmente a establecer medidas para restar poder a los agentes preponderantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones a fin de eliminar las barreras a la competencia y a la libre concurrencia. Dentro de las herramientas con las cuales se dotó de dientes al IFT en comparación con las facultades de la COFETE se encuentran la posibilidad de imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias; al concesionamiento y a la propiedad cruzada; y la desincorporación de activos de los concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones. La forma como se precisarían los límites a la concentración y la propiedad cruzada de medios serían interpretados a favor de las grandes televisoras del país y en contra de Telmex, empresa incumbente en telecomunicaciones, para favorecer a las primeras.

En el párrafo siguiente se IFT recibiría la facultad de controlar el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, con la única limitación de solicitar opinión técnica al secretario de comunicaciones y transportes. En el mismo párrafo se establece el régimen de concesiones vigente, mediante la

desaparición de las autorizaciones y permisos, para crear cuatro formas de concesiones: de uso comercial, de uso público, de uso privado y de uso social. A gran novedad de esta reforma, particularmente respecto de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión fue la disposición específica de incluir dentro de las concesiones de uso social a las comunitarias y las indígenas. Dentro de la ley secundaria se establecerían las condiciones de operación tanto de las concesiones de uso social como las específicas de uso comunitario e indígena bajo una serie de requisitos y principios que limitan su funcionamiento y viabilidad financiera, como se estudia más adelante dentro de este capítulo. En el párrafo 19 del mismo artículo se establecerían criterios generales sobre el otorgamiento de las concesiones sobre el espectro radioeléctrico, relativos a su otorgamiento mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, la obligación del IFT de prevenir la concentración (limitada por ser sólo aplicable a los casos donde puedan afectar el interés público), asegurar el menor precio de los servicios al usuario final, y la obligación de no tomar como factor determinante para el otorgamiento de las concesiones el económico. Así mismo, se determinó el carácter forzoso del carácter de sin fines de lucro a las concesiones para uso público y social, las cuales se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y bajo condiciones donde se garantice la transparencia del procedimiento. Se señala así mismo la obligación de establecer en la ley secundaria las sanciones contra las acciones monopólicas de los concesionarios, incluyéndose en dicho esquema como sanción la revocación del título de concesión. Se señala así mismo la posibilidad, más no la obligación, de la intervención del poder ejecutivo para garantizar la continuidad en la prestación del servicio cuyo título de concesión fuese revocado. En el párrafo 20 se establece la obligación para el IFT de garantizar que el gobierno federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones. Finalmente, en el párrafo 21 y sus fracciones se establecen las características funcionales de IFT y la COFECE, así como los requisitos para su integración y la selección de sus comisionados.

v. Artículo 73 Constitucional.

En el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión se reformó la fracción XVII para facultar añadir a la facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; los términos específicos sobre las tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.

vi. Artículo 78 Constitucional.

Sobre las facultades de la Comisión Permanente señaladas en este artículo se modificó la fracción VII relativa a su facultad de ratificar el nombramiento realizado por el presidente, eliminado los relativos a los nombramientos de los órganos reguladores de telecomunicaciones y radiodifusión, así como de competencia económica, cuya ratificación se deberá realizar por el Senado de la República mediante voto de las dos terceras partes de sus presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado, de conformidad a lo dispuesto en el párrafo penúltimo del artículo 28 de la constitución.

vii. Artículo 94 Constitucional.

En el artículo 94 de la constitución se modificó para añadir a las funciones del Consejo de la Judicatura Federal relativas a determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, para incluir la creación de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito especializados en la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

viii. Artículo 105 Constitucional.

En el artículo 105 constitucional se modificó la fracción I relativa a la facultad de Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales entre los diversos órganos de gobierno para añadir los incisos J9, k), y l), relativos a las controversias entre una entidad federativa y un municipio de otra entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal (ahora derogado); y dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Se analizan a continuación las normas secundarias donde se reglamentan los derechos contenidos en el artículo 2° constitucional párrafo primero; apartado A fracción I y fracción IV; y, Apartado B fracción VI.

B. Normas Secundarias Relacionadas con el Ejercicio del Derecho a la Lengua y su Ejercicio a través de los Medios de Comunicación.

En el artículo 2° constitucional se establecen los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones del estado relativas a su derecho a la lengua, de conformidad a los estipulado en el párrafo quinto relativo al reconocimiento a la identidad indígena sustentada entre otros criterios en el etnolingüístico; apartado A fracciones I relativo al derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; fracción IV relativo al derecho a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; así como apartado B fracción IV, relativo a las obligaciones del estado para extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y

telecomunicación; y de establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

En este apartado se analizan la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley del Instituto para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en virtud de su relación con el ejercicio de los derechos señalados en los preceptos constitucionales relativos al derecho a la lengua, en su carácter de normas reglamentarias mediante las cuales se establecen los mecanismos y las condiciones para el ejercicio de los derechos señalados.

i. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Con la finalidad de implementar el contenido de derechos lingüísticos de la reforma al artículo 2° constitucional de 2001, se creó la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (en adelante la LGDLPI). Esta ley fue publicada en marzo de 2003 como norma reglamentaria del artículo segundo constitucional, adicionándose también la fracción IV del artículo 7°. de la Ley General de Educación<sup>586</sup>, donde a la par de lo dispuesto en el artículo 4° de la

---

<sup>586</sup> Fracción VII. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español. Actualmente, la Ley General de Educación vigente dispone en su artículo 56 que el estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas

LGDLPI se otorga el reconocimiento como lenguas nacionales a las indígenas y al español. Como ya se mencionó anteriormente, esta situación de lenguas nacionales hace énfasis en la validez de las lenguas como medios de comunicación en todas las actividades sociales, económicas, políticas, culturales o religiosas. Sin embargo, si bien se reconoce el mismo valor a las lenguas indígenas que el otorgado al español, no sólo para asuntos de carácter administrativo, sino también para la gestión, servicios y la información pública, no se establecen medidas precisas para obligar al estado a utilizarlas en la prestación de sus servicios y sus actos, limitando el ejercicio de estos derechos y los espacios donde las lenguas puede ser utilizadas como medio de comunicación preferente, volviendo de facto al español la lengua oficial del país, pues si bien tampoco se establece una obligación específica para utilizarlo en los actos oficiales, se fomenta su uso en tanto se excluye a las lenguas indígenas.

Se establece en el artículo 2° de la LGDLPI la definición de las lenguas indígenas como aquéllas que provienen de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del estado mexicano, además de aquellas originadas en otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes, arraigadas en el territorio nacional con posterioridad y se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación. Se establece así un marco sumamente preciso desde la perspectiva lingüística sobre la definición de lengua indígena, incluyéndose dentro del marco de reconocimiento a aquellas de origen indoamericano de regiones distintas al territorio nacional, en un margen más amplio al reconocido dentro del artículo 2°

---

indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento. Reconoce también el artículo 30 fracción V la validez oficial de los estudios realizados en o para el aprendizaje de lenguas indígenas de México, la importancia de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

constitucional. Con posterioridad a esta ley se llevó a cabo la reforma constitucional al artículo 2° de 2019 relativa al reconocimiento de los pueblos afromexicanos, sin haber modificado la LGDLPI para incluir el reconocimiento a las lenguas afromexicanas.

En el artículo 3° de la LGDLPI se reconoce el carácter de las lenguas indígenas como patrimonio cultural y lingüístico nacional, fundamento de la pluralidad nacional establecida en el artículo 2° constitucional, con la obligación de los tres órdenes de gobierno para proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de estas lenguas. Dentro de estas obligaciones, en su artículo 6° se establece la obligación de adoptar las medidas necesarias se destaca la obligación de promover la difusión, a través de los medios de comunicación, las lenguas indígenas de las distintas regiones del país, consistente en la instrumentación de las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultura, destinando un porcentaje del tiempo disponible en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo a la legislación aplicable, para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura, y de programas culturales donde se promueva la literatura, tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país. Es posible observar como las obligaciones reconocidas por el estado mexicano en los acuerdos de san Andrés Larráinzar sobre la elaboración de una nueva ley de comunicación para permitir a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación; transferir las 17 radios indigenistas al control de las comunidades indígenas donde operaban y establecer medidas para asegurar la representación de los pueblos indígenas en los medios de comunicación nacionales no se cumplirían a través de lo establecido en la LGDLPI.<sup>587</sup>

---

<sup>587</sup> Vid. infra, Capítulo Tres, ii. Contenido de Derechos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, p. 278.

En el artículo 4° de la LGDLPI se da el reconocimiento tanto al español como a las lenguas indígenas el carácter de lenguas con la misma validez en su territorio, localización y contexto donde se hablen. Esto establece una seria limitación en virtud no sólo de no reconocer a las lenguas indígenas como oficiales, omitiendo por tanto la obligación del estado de asegurar la prestación de todos los servicios públicos en ellas; se genera además tácitamente una discriminación hacia las lenguas indígenas al situar en una posición de ventaja al español, el cual se supone hablado en todo el territorio nacional, pues si bien se señala en el artículo 9° de la ley el derecho a comunicarse en su lengua, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; este artículo no precisa la obligación de estado a prestar todos sus servicios en lenguas indígenas.

En el artículo 5° de la LGDLPI se señala la obligación del estado a través de sus tres órdenes de gobierno, de reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales, con la obligación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos para establecer establecerán las partidas presupuestarias específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas, de conformidad en lo establecido en el apartado B del artículo 2° constitucional. Esta obligación se debe instrumentar con lo señalado en el artículo 6° de la ley sobre la obligación del estado para adoptar e instrumentar las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de México, destinando un porcentaje del tiempo disponible en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo con la legislación aplicable, para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura, y de programas culturales donde se promueva la literatura,



tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país. Se señala en la fracción I la obligación de garantizar la difusión a través de los medios de comunicación las lenguas indígenas nacionales de la región para promover su uso y desarrollo. No se señala, sin embargo, una obligación específica relacionada a la fracción VI. Del artículo 2° constitucional respecto la obligación del estado para establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos señalados en las leyes de la materia. La exigencia de los pueblos indígenas para poseer sus propios medios reconocida por el estado en las Propuestas del gobierno federal y el EZLN con la finalidad de proteger la identidad indígena, se tomarían las medidas legislativas necesarias y se implementarían las políticas públicas necesarias para asegurar que las lenguas indígenas tuvieran el mismo valor social que el español (en educación, uso en espacios públicos, o uso en medios de comunicación), no fue dotada a través de esta norma de mecanismos específicos entregar o garantizar el acceso a los pueblos y comunidades indígenas de los medios de comunicación necesarios, tanto para la reproducción de su lengua y de su cultura; como para garantizar su acceso a la información y al debate nacional, esto debido a la falta de mecanismos específicos para realizar la propuesta para realizar la transferencia de las radiodifusoras indigenistas a la propiedad de las comunidades indígenas de la localidad donde operan incluida en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, ni tampoco se señalaron los medios para dotarlos de la infraestructura, permisos o concesiones, y recursos necesarios para la operación de estos medios. Así mismo, en otra omisión respecto de los acuerdos no se prevé en la LGDLPI la creación del ombudsman de la comunicación o del Consejo Ciudadano de la Comunicación,<sup>588</sup>

---

<sup>588</sup> Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se Comprometen a Enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, Correspondientes al Punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento. 3.2 Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y Propuestas Conjuntas de los Gobiernos del Estado y Federal y el

sobre todo ante la oposición de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión quien, como señala más adelante, obtendría de Vicente Fox Quezada la conformación de Consejo de Autorregulación.

En el artículo 13 de la LGDLPI se señala las obligaciones del estado relativas a asegurar la participación indígena en el diseño de las políticas públicas encaminadas a lograr los objetivos planteados en la ley, particularmente:

1. La obligación de estado de consultar a los pueblos indígenas la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Se limitan los efectos de esta obligación a la simple consulta, no señalando una obligación de incorporarlas a los respectivos planes.
2. La obligación de incluir dentro de los planes y programas, nacionales, estatales y municipales en materia de educación y cultura indígena las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas. Se señala de nuevo sólo la participación, más no una facultad específica sobre la determinación o el alcance de los contenidos.
3. La obligación de difundir en las lenguas indígenas nacionales de los beneficiarios, el contenido de los programas, obras y servicios dirigidos a las comunidades indígenas.
4. La obligación de propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios

---

EZLN, p. 9. Disponible en [www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/dereindi/acuerdo.htm](http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/dereindi/acuerdo.htm), revisado el 30 de abril de 2019.

que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación, sin definir tampoco una facultad específica sobre la determinación o el alcance de los contenidos.

5. La obligación de incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Señala aquí la preferencia por la educación bilingüe frente a la educación en sus lenguas indígenas, con los problemas señalados en el capítulo tres relativos a la falta de docentes con el dominio en las lenguas de sus estudiantes.
6. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles.
7. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación, omitiéndose también una facultad específica sobre la determinación o el alcance de los contenidos.

Por último, se señala en el artículo 22 de la LGDLPI la obligación del estado en sus tres ámbitos de gobierno de establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y atribuciones en materia de derechos y cultura indígena, mediante acciones para proteger, promover, preservar, usar y desarrollar las lenguas indígenas.

Es importante observar la falta del otorgamiento de alguna facultad especial para la CDI (ahora INPI) dentro de la LGDLPI para intervenir en la asignación de

frecuencias para la creación de medios de comunicación indígenas. Tampoco se incluiría esta facultad en las normas reguladoras de la materia, dejando a la CDI/INPI con sólo el papel de consultor.

a. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Como uno de los medios para cumplir con la obligación de proteger el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus lenguas, así como para preservarlas como un patrimonio cultural, se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (en adelante el INALI) a partir de LGDLPI, con la obligación promover acciones para ampliar el ámbito social del uso de las lenguas indígenas, en especial su preservación, conocimiento, aprecio y difusión dentro de los medios de comunicación. Este es organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, sus principales atribuciones son:

1. Promover programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento de las culturas y lenguas indígenas nacionales.
2. Ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas nacionales y promover el acceso a su conocimiento; estimular la preservación, conocimiento y aprecio de las lenguas indígenas en los espacios públicos y los medios de comunicación, de acuerdo a la normatividad en la materia.
3. Formular y realizar proyectos de desarrollo lingüístico, literario y educativo.
4. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.
5. Informar sobre la aplicación de lo que dispone la Constitución, los tratados internacionales ratificados por México y esta Ley, en materia de lenguas

indígenas, y expedir a los tres órdenes de gobierno las recomendaciones y medidas pertinentes para garantizar su preservación y desarrollo.

El INALI tiene la obligación promover acciones para ampliar el ámbito social del uso de las lenguas indígenas, en especial su preservación, conocimiento, aprecio y difusión dentro de los medios de comunicación, sin embargo, no tiene funciones específicas relacionadas con el uso del espectro radioeléctrico, en tanto sus funciones se limitan al registro, promoción y difusión de las lenguas desde un carácter principalmente cultural, no administrativo. La función de regular el espectro radioeléctrico está reservada para el IFT, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

ii. Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

La creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), como se señaló en el capítulo tres, forma parte de la tradición iniciada con el INI y vino a sustituir a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Fue creado mediante la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018, 17 años después de la reforma al artículo 2° constitucional, y en la cual se incorporaron diversos elementos omitidos anteriormente, si bien diversos derechos se mantienen seriamente limitados. Dentro de los cambios más relevantes incluidos en está el reconocimiento en el artículo 3° a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público de conformidad con las disposiciones de la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales y los marcos normativos estatales. Si bien, como se ha planteado en el capítulo anterior, este reconocimiento como sujetos de derecho público fue una demanda de los movimientos indígenas desde la discusión de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Sin embargo, la acotación referente al artículo 2° constitucional y su contenido resulta una limitación, en tanto este, como ya se señaló, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de

interés público. Por otro lado, la iniciativa reconoce e incluye los instrumentos jurídicos internacionales, no contemplados en la ley de CDI, los cuales forman parte del contenido en diversos artículos.

Entre las funciones del INPI se menciona específicamente la promoción del respeto a los derechos de los indígenas migrantes, incluyendo a quienes estén en el extranjero y a los jornaleros agrícolas, incluyendo la participación dentro del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (órgano consultor del INPI) de dos representantes de la población indígena radicada fuera del país, particularmente de los Estados Unidos de América y Canadá (naturalmente, en tanto son los principales lugares a donde se dirige la población migrante). Dentro del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas se incluye también la participación de representantes afroamericanos y entre las funciones del INPI estaría el “promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos del pueblo afroamericano y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible”<sup>589</sup>. Si bien en el resto de la iniciativa de ley no se hace mención a estos pueblos, por lo menos comienzan a ser reconocidos y tomados en cuenta como otro pueblo presente en el país.

Dentro de las funciones del INPI también encuentra el garantizar, coadyuvar e implementar los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado cuando los pueblos puedan verse afectados por actos administrativos, reformas jurídicas o proyectos de desarrollo. Es importante la inclusión del consentimiento en la redacción, pues sin éste las consultas no tienen sentido, aunque en el artículo segundo de la Constitución Federal no se menciona, de nuevo estableciendo un importante reconocimiento el cual se ve seriamente limitado en virtud de la posibilidad de la interpretación desfavorable a pesar de los principios pro

---

<sup>589</sup> Artículo 4x inciso XII de la Ley del INPI.

persona contenido en la reforma constitucional en materia de derecho humanos de 2011.

Dentro de la ley de INPI se reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad en la toma de decisiones y reconoce también a las autoridades elegidas de conformidad con los sistemas normativos de las comunidades. Este reconocimiento permitiría, por ejemplo, que los recursos asignados para una comunidad sean entregados directamente a la autoridad de la misma, sin intermediarios quienes suelen quedarse con una parte. El INPI, como la CDI, tiene en su diseño institucional cuyo peso se centra en los actores gubernamentales y no en los pueblos indígenas y sus representantes, pues al estar integrada principalmente por los titulares de las diferentes secretarías de del poder ejecutivo, otorgando un peso excesivo al poder público dentro del órgano de gobierno del instituto, otorgándole la facultad para determinar sus políticas y prioridades sin una verdadera participación de los pueblos indígenas de conformidad en lo establecido en el artículo 2° constitucional. El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas integrado, entre otros, por representantes de los pueblos, representantes de instituciones académicas y de organizaciones indígenas no es un órgano de gobierno del INPI, tiene únicamente el papel de órgano consultor, consolidando el control del INPI por funcionarios federales, teniendo los representantes indígenas derecho solamente a opinar y presentar propuestas, cuando deberían tener un poder de decisión mayor dentro del instituto. Por otro lado, parte de las funciones del INPI consisten principalmente en promover, apoyar y proponer, sin tener las herramientas para intervenir o ejecutar a fin de lograr el cumplimiento de sus propuestas. Esto implica serías limitaciones, pues en el tema de los medios de comunicación, en su artículo 4 fracción XLV, se señala solo la facultad de promover las medidas eficaces para que los pueblos indígenas puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como, para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y

privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna. Esto implica que sus acciones están limitadas por las decisiones de la SCT y el IFT, y en tanto estos no autoricen el establecimiento de radiodifusoras indígenas, el INPI no tiene la capacidad jurídica para intervenir.

### C. Normas Secundarias Relacionadas con la Regulación de los Medios de Comunicación y su Relación con el Ejercicio del Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas.

Dentro del ordenamiento jurídico mexicano existen diversas normas secundarias a través de las cuales se regula el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a operar y poseer sus propios medios de comunicación contenido en el artículo 2° apartado B fracción VI. Se destacan las normas relativas a la regulación de los medios de comunicación masiva prestados a través del espectro radioeléctrico, las cuales regulan acceso a este mercado a través de la regulación al acceso al espectro radioeléctrico fundamental para prestar estos servicios públicos. La forma en la cual el acceso a dicho espectro se ha establecido en diversas normas desde el inicio del siglo XX ha influido de forma definitiva tanto el mercado de la radiodifusión como en la posibilidad de acceso a este por los pueblos y comunidades indígenas. Por este motivo, se analizará en este apartado la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006, la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014.

#### i. Breve Historia de la Regulación de la Radio en México.

La historia de los medios de comunicación y de las telecomunicaciones como las conocemos hoy en día es relativamente hablando breve. Su origen se remonta al siglo XIX con la invención de la telegrafía, el teléfono y la radio, los cuales junto a otras herramientas tecnológicas como las máquinas a vapor revolucionaron la



forma en la cual las sociedades humanas se comunicaban y se relacionaban. Estos cambios tecnológicos tuvieron un impacto fundamental en las formas de comunicación, permitiendo por primera vez en la historia de la humanidad no sólo compartir información de forma casi instantánea, sino a través de la radio a miles o cientos de miles de personas a la vez. Dicho cambio implicó la creación de un nuevo espacio público: los medios de comunicación. La esfera pública como un espacio conceptual se usa como una concepción abstracta para describir el espacio donde se produce el debate, donde se generan y discuten ideas, donde es creado el conocimiento social y donde se construye la opinión pública. La esfera pública es el espacio donde los particulares debaten asuntos públicos y donde se forma la opinión pública. Se encuentra entre la esfera privada de las personas y el espacio donde las autoridades realizan sus actividades, las cuales son el centro del debate, la vigilancia y las exigencias de rendición de cuentas suceden en la esfera pública. El público se refiere al cuerpo de personas libres que conforman una sociedad, particularmente dentro de una sociedad considerada por sí misma como democrática. En este sentido, lo público refiere aquellos espacios donde las personas libres ejercen y disfrutan de sus derechos y libertades, donde expresan sus intereses como miembros de la sociedad.<sup>590</sup> Es en este espacio donde se ubican las libertades públicas, es decir, aquellos derechos asociados a la participación en la sociedad como la libertad de expresión, la libertad de imprenta, la libertad de asociación, la libertad de organización o la simple libertad de conversar abierta y libremente sobre cualquier tema relacionado con el espacio público. En este espacio es donde se abren las oportunidades para asociarse o debatir los aspectos de la vida social, donde se genera y se forma la opinión pública desde la cual se organizan movimientos sociales, partidos políticos, modas o tendencias, el cual resulta fundamental como forma de mantener una vigilancia

---

<sup>590</sup> Carreño Carlón, José, *Los medios de comunicación*, México, Ed. Nostra, 2007, p. 15.

sobre el actuar del poder estatal.<sup>591</sup> Sí bien algunas sociedades como la Antigua Grecia tenían espacios como el Ágora para discutir y resolver todos los aspectos de la vida pública, a través de los cuales construyeron los gobiernos de democracia directa, el paulatino crecimiento de la población hizo cada vez más difícil la organización política en torno a la participación directa, propiciando la aparición de una separación entre gobernantes y gobernados cada vez más profunda a lo largo de los siglos, limitando los espacios y las formas de expresión de las personas integrantes de las sociedades en el espacio público. Como parte de este espacio público surgieron los primeros medios de comunicación, de carácter escrito, como vehículos de expresión de las ideas en torno a diversas asociaciones políticas, siendo así mismo los primeros espacios donde se suscitó un debate en torno a la esfera pública. Sin embargo, desde la aparición en el siglo XIX de nuevos medios y nuevas formas de comunicación donde se incluyeron paulatinamente el cine, la radio y la televisión, así como las telecomunicaciones como el telégrafo o el teléfono, tomaron poco a poco el papel de instituciones clave para la esfera pública, pasado a formar parte del espacio público. El continuo desarrollo de la tecnología, particularmente de Internet conforma actualmente un espacio público mucho más amplio a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), formando un ecosistema de medios cada vez más complejo, donde los medios tradicionales cambian de forma fluida de formato y se relacionan de formas nuevas. Este desarrollo resulta sumamente importante, pues la calidad de la esfera pública depende de la calidad del espacio público donde acontece, y, por lo tanto, de la calidad y número de medios de comunicación donde acontece. En este sentido, las tendencias estructurales de los medios de comunicación hacia la concentración y la monopolización inciden directamente en la calidad del espacio público al alcance de las sociedades modernas, requiriendo de la intervención estatal a fin de asegurar no sólo la competencia económica en estos medios, sino el aseguramiento de su diversidad a fin de generar espacios para todas expresiones y la participación de

---

<sup>591</sup> Ibid., p. 13.

todas las personas dentro del debate público.<sup>592</sup> Bajo estos supuestos, es posible señalar como requisitos para la existencia de un espacio público la existencia de un régimen de expresión adecuadamente garantizado por el estado; el acceso a un amplio espectro de espacios para las distintas expresiones sociales, un régimen de acceso a la información pública; y, altos niveles de alfabetización, no sólo en habilidades de lecto-escritura, sino en los ámbitos de uso y consumo de los medios de comunicación y las telecomunicaciones.

En México el desarrollo de los medios de comunicación vinculados a la radiodifusión comenzó con las primeras transmisiones radiofónicas en México en el año 1900, sin embargo, se han registrado oficialmente como primeras emisiones las efectuadas en 1921 por radio experimentadores en diversas entidades federativas.<sup>593</sup> El primer ordenamiento jurídico en el cual se sentaron las bases para regular la radiofonía fue establecido el 27 de noviembre de 1923, publicándose el Aviso Poniendo en Conocimiento del Público la Vigencia del Decreto sobre Estaciones Radiotelegráficas, expedido el 19 de octubre de 1916, el cual requería poseer la nacionalidad mexicana para operar una radiodifusora en nuestro país, otorgando el plazo de un mes para regularizar su situación gestionándola en caso de ser necesario, o realizar la transferencia de la propiedad a un nacional. En 1923 dio comienzo la etapa comercial de este medio de difusión, principalmente con la emisora CYL establecida por Raúl Azcárraga Vidaurreta denominada *La Casa de la Radio*, la cual sería el inicio de un poderoso imperio mediático vinculado fuertemente al gobierno federal. Las siguientes radiodifusoras en comenzar a emitir sus señales en México fueron *La B grande de México* 1924 y la CZE, ésta última a cargo de la Secretaría de Educación Pública, constituyéndose en el primer medio

---

<sup>592</sup> Ídem.

<sup>593</sup> Toussaint, Florence, “La radiodifusión universitaria nacional: 50 Años de persistencia”, en Rebeil Corella, María Antonieta, *Perfiles del Cuadrante*, México, Trillas, 1991, pp. 81-97.

público del país.<sup>594</sup> En febrero de 1926 el presidente Plutarco Elías Calles elaboró, entre otras leyes, la de Comunicaciones Eléctricas, publicada el 6 de mayo de 1926. Para 1929 el Estado Mexicano se incorporó a la Convención Radiotelegráfica Internacional, aprobándose en el Senado de la República su ratificación y el respectivo Reglamento de la Convención, la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Decreto que Establece los Anuncios Comerciales por radio en Conexión con la Red Telegráfica Nacional. Fue el 31 de diciembre de 1930 cuando el expresidente Pascual Ortiz Rubio inauguró la estación XEFO *Radio Nacional de México*. La Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1931, estableciéndose el principio limitación a la propiedad, por el cual ninguna de las concesiones en la materia podía otorgarse en condiciones sobre las cuales se pudieran constituir monopolio en favor del concesionario.<sup>595</sup> En el ejercicio presidencial de Abelardo Rodríguez la Ley de Impuestos a estaciones radiodifusoras y el Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación; ambos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1933.<sup>596</sup> Como parte del corporativismo impulsado por el Estado Mexicano, entendido este como una forma de organización de la sociedad en corporaciones industriales y profesionales las cuales sirven como órganos de representación política y ejercen algún control sobre las personas y las actividades dentro de su jurisdicción. Estas fungen como órganos de representación política en el Estado corporativo, pero sin ninguna autonomía verdadera, y sometidos a una total integración en el Estado.<sup>597</sup>

---

<sup>594</sup> Ídem.

<sup>595</sup> Ibid., p. 83.

<sup>596</sup> Ibid., p. 88.

<sup>597</sup> Ibid., p. 90.

Durante 1937 el Ejecutivo creó Radio Gobernación a cargo de la Secretaría del mismo nombre, en la cual se difundió desde entonces el programa dominical La Hora Nacional. Fue en este año cuando se estableció la primera radiodifusora con carácter cultural en nuestro país, al crearse la estación Radio Universidad. El presidente Lázaro Cárdenas promulgó en diciembre de 1936 el Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados<sup>598</sup> El artículo 80 fijaba la obligatoriedad de obtención de concesiones o permisos para establecer y explotar vías generales de comunicación. La fracción III del artículo 9º señalaba las estaciones que requerían permiso para funcionar: las radiodifusoras culturales, las de experimentación científica y las de aficionado.<sup>599</sup> En los artículos 403 al 406 la ley definía y clasificaba los diferentes tipos de radioemisoras con la posibilidad de operar en el país, de acuerdo con el contenido de su programación, autorizándose de tal suerte el funcionamiento de estaciones comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados.<sup>600</sup>

El Reglamento de las Estaciones Radiofónicas Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados, definía en sus primeros cinco artículos, de manera precisa, las características de cada tipo de radioemisoras.<sup>601</sup> En esta norma se reservó el carácter eminentemente social<sup>602</sup> para las radiodifusoras científicas o culturales. Mientras tanto, en el Reglamento de los Certificados de Aptitud para el Manejo de Estaciones Radioeléctricas y su Anexo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 1953. Dicho Reglamento, en su artículo clasificaba a las estaciones en ocho modalidades: de

---

<sup>598</sup> Ídem.

<sup>599</sup> Ibid., p. 92.

<sup>600</sup> Ibid., p. 93.

<sup>601</sup> Ibid., p. 95.

<sup>602</sup> Ibid., p. 96.

radiodifusión, de aficionados, de comunicación privada, de aeronáutica, marítimas, de servicios especiales y oficiales.<sup>603</sup> En 1946, da inicio formalmente la radiodifusión mercantil en nuestro país cuando el presidente Miguel Alemán otorgó la concesión de la XEFO al empresario Francisco Aguirre para fines comerciales.<sup>604</sup> Las radiodifusoras comerciales fueron definidas como: “las establecidas para la explotación de propaganda comercial, mediante la divulgación de conferencias, conciertos y servicios varios de interés general”.<sup>605</sup> Durante este periodo comenzó a promocionarse la aparición de radiodifusoras culturales y de investigación científica, las cuales para funcionar no requerían concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones. En la reforma posterior a 1946 se estableció el sistema de permisos para estaciones culturales y de experimentación, otorgándose por tiempo indefinido, siendo revocables en cualquier momento a juicio de la Secretaría de Comunicaciones. Las radiodifusoras culturales eran aquellas establecidas exclusivamente para fines de divulgación cultural, teniendo prohibida la explotación comercial de sus instalaciones y programación.<sup>606</sup> No sería hasta 1960 cuando se crearía una normatividad específica para la televisión y la radio como medios de comunicación, sacando esta regulación de la Ley Federal de Vías Generales de Comunicación.

ii. La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y sus Distintas Reformas.

La abrogada Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960 se implementaría durante la segunda mitad del siglo XX, ante el rápido crecimiento del mercado de la radiodifusión por el cual surgiría la necesidad de regular a los medios de

---

<sup>603</sup> Ibid., p. 97.

<sup>604</sup> Ibid., p. 85.

<sup>605</sup> Ibid., p. 86.

<sup>606</sup> Ibid., p. 87.

comunicación comerciales y públicos con una normatividad específica a través de la cual se cambiaría su clasificación como vías de comunicación general y se les reconociera como un servicio de interés público, a fin de lograr su orientación social y cultural, finalidades planteadas en el para el proyecto de ley en materia de Radio y Televisión de noviembre de 1959:

Hasta el momento, la radiodifusión mexicana está regulada solamente por los trece artículos del Capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación, reformada en su parte relativa por decreto de 30 de diciembre de 1950 y de la que se deriva el reglamento en vigor, que considera a la propia radiodifusión simplemente como una vía de comunicación, asimilada a los sistemas de comunicaciones y transportes e ignorando la misión de orientación social y de contribución cultural que le corresponde cumplir. Se estimó, por lo tanto, que la legislación que regule esta importante actividad de interés público, debe ser especial y autónoma y contemplar íntegramente los complejos factores que convergen en su función, así como los aspectos particulares que reviste.<sup>607</sup>

Al considerar a la radio y la televisión como actividades de interés público se buscaba por un lado restar el poder adquirido por los medios privados comerciales hasta ese momento y mantener la rectoría del estado en materia, buscándose al mismo tiempo no enfurecer de forma desmedida a esos dueños de concesiones privadas, en virtud de la herramienta vital de gobernanza en la cual se habían convertido para la época. Esta situación se vería particularmente reforzada con el papel jugado por los medios de comunicación durante el periodo de profunda

---

<sup>607</sup> Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA) de la Cámara de Diputados, Carpeta No. 272, Ley Federal de Radio y Televisión, versión estenográfica del 10 de noviembre de 1959, p. 17.

inestabilidad social de 1968, cuando criminalizarían a los movimientos estudiantiles favoreciendo la postura del gobierno federal y culminando con la cobertura dada a la represión estudiantil el 2 de octubre de ese año, mencionándose únicamente como un *enfrentamiento* o el *fallido intento* de desestabilización, evitado por el ejército, mencionado versiones sumamente reducidas de los muertos, los detenidos y los heridos.<sup>608</sup> Se atribuiría a este momento la famosa frase de *Hoy fue un día soleado* a Jacobo Zabłudovsky, sobre la cual no hay registro y sí mucha polémica sobre su existencia. Sin embargo, sí reconocería haber recibido una llamada del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz por usar una corbata negra durante su transmisión, facilitando su confusión por una señal de luto<sup>609</sup>, demostrando el profundo nivel de interrelación alcanzado por los medios y el poder en México, olvidando por completo las finalidades de la ley de 1960.

Durante su vigencia recibió múltiples reformas: 27 de enero de 1970, 31 de diciembre de 1974, 10 de noviembre de 1980, 11 de enero de 1982, 13 de enero de 1986, 30 de noviembre de 2000 y la última correspondería al 11 de abril de 2006. Dentro de su contenido más relevante se encontraba la regulación a los contenidos mediante la intervención estatal, bajo la finalidad explícita de prever el bienestar y desarrollo de la niñez y la juventud; que las programaciones no deben empobrecer el nivel cultural de la niñez, la juventud y el pueblo en general, que deben tomar en cuenta en sus transmisiones las características nacionales, las costumbres y tradiciones del país, no empobrecer el idioma e ignoran los valores de la

---

<sup>608</sup> Cruz, Raúl, “Zabłudovsky no Dijo ‘Hoy Fue un día Soleado’”, *Plumas Atómicas*, México, Sección Explicando la Noticia, 2 de octubre de 2018. En Fecha de consulta 13 de marzo de 2020.

<sup>609</sup> García Hernández, Arturo, “Nunca Creí que Hubiera Conjura Comunista en 68: Zabłudovsky”, *Periódico la Jornada*, México, 28 de septiembre de 1968. En <https://www.jornada.com.mx/1998/09/28/nunca.html>, revisado el 1 de marzo de 2020.



nacionalidad mexicana; evitar la corrupción de nuestra lengua; así como, desarrollar las convicciones democráticas, la unidad nacional, la amistad y cooperación internacionales. Estos principios delimitaban en buena medida el contenido producido y emitido por los concesionarios y permisionarios de medios de comunicación, sin embargo, la observancia por parte de estos y su cumplimiento por parte de las autoridades siempre estuvo supeditado al cálculo político y al desarrollo de una relación sumamente estrecha entre los principales cocesionarios y la élites políticas mexicanas, quienes dieron un uso político a dichos principios para favorecer a unos frente a otros y promover una cobertura positiva al gobierno mientras se desacreditaba a la oposición.

iii. La Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de 2006 o Ley Televisa.

Durante el gobierno de Vicente Foz Quezada se realizaron diversos esfuerzos por regular el mercado de las telecomunicaciones (recientemente liberalizado) y la radiodifusión. El desarrollo de la radiodifusión en México desde 1974 se había orientado hacía el modelo comercial, dentro del entorno de la época de mayor represión gubernamental por parte del gobierno de partido único consolidado tras la revolución mexicana, concentrado el 84% de las concesiones de espectro determinado a este fin. De forma adicional a la desmedida concentración del espectro en el ámbito comercial, se había propiciado desde el gobierno la acumulación de estas concesiones en unas cuantas manos, donde el 76 por ciento del sector de la radio comercial estaba en manos de 14 familias y sólo 4 grandes cadenas aglutinan casi la mitad del total de las emisoras (47.8 por ciento).<sup>610</sup> En el

---

<sup>610</sup> Esteinou Madrid, Javier, “Transición política y reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Razón y Palabra*, México, núm 41, octubre-noviembre, 2004. En <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n41/jesteinou.html>, revisado el 31 de mayo de 2020.

caso de la televisión se habían alcanzado niveles de concentración aún mayor, generándose el conocido duopolio entre las empresas de televisión abierta Televisa y Tv Azteca, quienes concentraban más del 80% del mercado.<sup>611</sup> El efecto pernicioso de esta situación era patente en control ganado por las empresas sobre no sólo el aspecto económico del mismo, sino muchos aspectos del debate público en México, así como el acceso al propio espacio público, llegando incluso a trasladar el eje del poder en la relación entre el estado y las concesionarias hacia éstas últimas, como se puede observar en primer lugar en el intento fallido del gobierno de Vicente Fox en febrero de 2001 por establecer medidas en para regular el comportamiento de las concesionarias de radiodifusión como la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión vigente en ese momento (en adelante la LFRT), el cual no llegaría nunca a concretarse pues la Cámara Nacional de la Industria de Radio (CIRT)<sup>612</sup> negociarían con el gobierno federal para impedir su creación y lanzar su propio Consejo de Autorregulación, instalado con la presencia de propio Vicente Fox como

---

<sup>611</sup> En la televisión la concentración era aún mayor. El Grupo Televisa operaba 306 estaciones, 50 por ciento del total, mientras que TV Azteca cuenta con 180 estaciones, 30 por ciento del total. Si consideramos sólo las emisoras concesionadas a inversionistas privados, el 87 por ciento de las estaciones de televisión están en manos de las dos cadenas mencionadas. Ídem.

<sup>612</sup> En el papel la CIRT se define como “institución autónoma, de interés público con personalidad jurídica propia y sin fines de lucro integrada por personas físicas que han obtenido del Gobierno Federal un título de concesión para operar y explotar comercialmente estaciones de radio y televisión”, siendo un organismo que funciona efectivamente como representante de las empresas concesionarias más grandes del país, actuando en representación de sus intereses mediante el cabildeo político, las relaciones públicas y al formación de opinión. Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, ¿Qué es la CIRT? En <https://cirt.mx/>, revisado el 29 de marzo de 2020.

testigo de honor<sup>613</sup>, situación que además marcaría definitivamente la forma de regulación de estos medios al incluirse en las reformas posteriores a la legislación en la materia la autorregulación a través de los códigos de ética y su cumplimiento a través de defensorías de las audiencias propias como el medio prevalente para regular a estos medios.

Durante las elecciones de 2003 las concesionarias pasarían del cabildeo y la negociación política a la acción directa en el gobierno federal, mediante el posicionamiento de diversos funcionarios y conductores en la Cámara de Diputados, particularmente a través de la figura de las diputaciones plurinominales gracias al Partido Revolucionario Institucional<sup>614</sup>, quienes jugarían un papel importante en el diseño de la reforma al LFRT de 2006 incluyendo en ella diversas ventajas para sus empresas. Con este antecedente se comenzaría la implementación las medidas ejecutivas del nuevo reglamento a la Ley Federal de la Radio y la Televisión y la modificación del Impuesto para Servicios Expresamente Declarados del Interés Público en los que Intervengan empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación en el 2002, donde se comenzarían a dar

---

<sup>613</sup> Romo Gil, Cristina, “Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Análisis Plural*, México, Año 21, Núm.1, primer semestre de 2006, pp. 101-108.

<sup>614</sup> El Partido Revolucionario Institucional colocó en sitios preferentes de sus listas, entre otros, a Jorge Mendoza (plurinominal, para diputado) y Tristán Canales (plurinominal, para el Senado) que han sido funcionarios de Televisión Azteca, a Eva Farías conductora de Televisa Saltillo (plurinominal, para diputada) y a Fernando Azcárraga (que sería diputado) político tamaulipeco que es primo de Emilio Azcárraga Jean. Trejo Delarbre, Raúl, “Telebancada: Regresión Política: Regresión Política, Desafío a la Sociedad”, *Revista Zócalo*, México, núm.0 149, julio de 2012, pp. 32–35.

condiciones más favorables a los concesionarios de uso determinado comercial en radio y televisión mediante la reducción de la injerencia del estado, de las contribuciones pagadas y del tiempo a disposición del estado en las transmisiones diarias (obligando al gobierno a contratar una mayor parte del tiempo destinado a la comunicación y la publicidad oficial).<sup>615</sup>

El conjunto de reformas favorables para los concesionarios comerciales culminaría con la presentación el 22 de noviembre de 2005 en la Cámara de Diputados de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión<sup>616</sup>, la cual sería turnada a la Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio,

---

<sup>615</sup> Dicho impuesto se estableció durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz a los industriales de la Radio y la Televisión. Este pasó de 25% de los ingresos de los concesionarios en 1968 al 12.5% del tiempo transmisión diaria en 1969. El diez de octubre de 2002, mediante el Decreto por el que se Autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, el cual abrogó el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, pasando del 12.5% al 1.25%, es decir, de 180 a 18 minutos diarios de transmisión en televisión y a 35 minutos en radio. Trejo Hernández, Irene Emilia, "Los tiempos oficiales y su normatividad", en Cienfuegos Salgado, David, et. al., *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, IJJ/UNAM, 2009, pp. 405-428.

<sup>616</sup> Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal De Radio y Televisión, a Cargo del Diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI. En [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun\\_2206865\\_2005\\_1122\\_1134607816.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun_2206865_2005_1122_1134607816.pdf), revisado el 24 de febrero de 2020.

Televisión y Cinematografía, aprobando la iniciativa en siete días sin haber realizado ninguna observación más allá de algunas modificaciones de forma. Dos días después, el 1° de diciembre de 2005 se aprobaría en la primera lectura a la iniciativa dispensándose la lectura, procediéndose a la votación en lo general y en lo particular en un solo acto turnándose inmediatamente a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación.<sup>617</sup> Esta iniciativa aprobada *al vapor* en una Cámara Legislativa caracterizada por todo menos por su trabajo expedito, desencadenó múltiples críticas en los círculos académicos, políticos y periodísticos<sup>618</sup>, siendo bautizada como la *Ley Televisa* en virtud de los múltiples rumores de que su diseño se habría realizado en la propia empresa. La profunda presión social llevaría a la Cámara de Senadores a buscar el medio de dotarla de un mínimo de legitimidad y certeza jurídica, quién organizaría a través de su Comisión de Comunicaciones y Transportes cinco reuniones públicas de trabajo con la finalidad de incorporar en la minuta los diferentes puntos de vista de quienes estaban interesados en el tema. En el debate participaron legisladores integrantes de la comisión, industriales, y diversos académicos y especialistas en la materia. De los argumentos ahí vertidos, fueron se destacan los más relevantes:

1. La falta de un régimen especial para que las comunidades indígenas pudieran administrar sus propios medios de

---

<sup>617</sup> La iniciativa fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados por unanimidad al emitirse 327 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, con la participación de los diputados del PRI, del PAN, PRD, PVEM, PT, de Convergencia y los independientes.

<sup>618</sup> Sosa Plata, Gabriel, "Ley Televisa: Las traiciones y el silencio", El Universal, México, Sección Opinión, 28 de marzo de 2006. En <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/33854.html>, revisado el 26 de marzo de 2020.

comunicación a través de la asignación de frecuencias exclusivas.

2. La discrecionalidad a la que se subordina el otorgamiento de concesiones cuando se realiza mediante una licitación pública, debido a que la capacidad monetaria es el fiel de la balanza.
3. El mayor empoderamiento de los concesionarios actuales al brindarles un mayor espectro en la transición digital y sobre las cuales además podían ofertar otros servicios adicionales.<sup>619</sup>

A la par de dichos foros de discusión las televisoras y radiodifusoras comerciales encabezadas por Televisa y Tv Azteca lanzaron una fuerte campaña mediática para asegurar la aprobación en el Senado, obligando a la Comisión a organizar un nuevo foro de discusión en las cuales la mayoría de los expertos se pronunciaría totalmente en contra de las reformas a la LFTR y la LFT. En la convocatoria, resaltó la participación de la comisionada para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchitl Gálvez, quien se pronunció por evitar la subasta del espectro radioeléctrico por ser un bien de la nación y por la inclusión de los pueblos indígenas en el mismo de acuerdo a los establecido en la reforma al artículo 2° constitucional cinco años antes.<sup>620</sup> El jueves 30 de marzo de 2006 se presentaría

---

<sup>619</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, Comisión Medios de Comunicación y Pueblos Indígenas, “Abrir: Comunicación para escuchar diferentes voces”, México, Organización de las Naciones Unidas, 2007, pp. 23-35.

<sup>620</sup> Sobre este contexto, el jueves 30 de marzo de 2006 se presentó en el Senado el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos sobre el proyecto de reforma a la LFRT y LFT. En el acto, los senadores que no estaban de acuerdo con el proyecto entablaron una serie de debates que se prolongaron por un lapso de 13 horas para señalar la inconveniencia de la reforma, y este no fue un hecho menor, pues de los 28 senadores que subieron a tribuna 18 se pronunciaron en contra de ella. A pesar de

en el Senado el dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos sobre el proyecto de reforma a la LFRT y LFT, en contra de la cual se pronunciarían 18 de los 28 diputados que participaron en la reforma. A pesar de la fuerte oposición en la madrugada del 31 de marzo de ese año se aprobarían ambas iniciativas en lo general.

Como señala el Dr. Daniel Márquez Gómez en la reforma a la LFRT se establecerían las bases regulatorias para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta ley designa a los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión como servicios públicos de interés general, lo que implica la obligación del estado para asegurar su buen funcionamiento, promover la competencia y proteger los derechos de los ciudadanos, en especial en materia de discriminación, el mantenimiento de las características técnicas de la concesión y perfeccionamiento de la calidad de los equipos emisores. Deben prestar continuamente el servicio, y finalmente tienen obligaciones respecto de los contenidos de la programación.<sup>621</sup>

---

la fuerte oposición que encabezaron en la Cámara Alta Javier Corral (PAN), Felipe de Jesús Vicencio (PAN), Manuel Bartlett (PRI), Dulce María Sauri (PRI), Raymundo Cárdenas (PRD) y Cesar Raúl Ojeda (PRD), el 31 de marzo alrededor de las 3 a.m., las reformas fueron aprobadas en lo general con 81 votos a favor (44 del PRI, 30 del PAN, 5 del PVEM y 2 Independientes), 40 en contra (15 PRD, 13 PAN, 11 PRI y 1 Independiente) y 4 abstenciones (3 del PAN y 1 del PRI) y en lo particular con 78 votos a favor, 37 en contra y 1 abstención.

<sup>621</sup> Márquez Gómez, Daniel, “Los títulos habitantes para el uso del espectro radioeléctrico en México. Las Concesiones”, en Fernández Ruíz, Jorge y Rivera

a. La Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.

El 4 de mayo de 2006, producto de la inconformidad por las reformas hechas a la LFRT y LFT, 47 senadores de todas las fuerzas políticas interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas a la LFTR y la LFT, reclamando 21 conceptos de invalidez, la constitucionalidad de 13 artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 30 de la Ley Federal de Radio y Televisión. La acción de inconstitucionalidad y la resolución de la SCJN serían reconocidas como un elemento de la transformación del país y su nueva orientación democrática, en la cual el supremo tribunal tomaría su papel de control constitucional mediante las herramientas de interpretación conforme y derogación de distintas disposiciones reformadas en la LFT y la LFRT. Sin embargo, el tribunal supremo argumentaría en contra de los derechos de los pueblos indígenas incorporados en el mismo sexenio a la constitución. Se analiza aquí únicamente el décimo cuarto concepto de invalidez relativo a la omisión legislativa en la incorporación de un régimen para atender las necesidades de los pueblos indígenas de medios de comunicación propios, presentándose a continuación dicho concepto de invalidez:

DECIMO CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ.- Los artículos 2, 3, 7-A, 9, 16, 17, 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28-A, 71-A y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de los artículos 1º. y 2º. constitucionales porque vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

---

Hernández, Jorge, coord., *La Concesión de las Telecomunicaciones*, México, IIJ/UNAM, 2011, pp. 31-70.



Esto es, en términos de lo dispuesto por el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe un mandato expreso para que el legislador expida normas que promuevan la igualdad de oportunidades de los indígenas y establezcan las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Sin embargo, las reformas realizadas por el Congreso de la Unión a la Ley Federal de Radio y Televisión excluyeron u omitieron regular el servicio de radiodifusión que debe ser prestado por los pueblos y comunidades citadas.

El objeto de la ley, aun con la modificación efectuada, sigue siendo la regulación de la radiodifusión, previéndose que el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse mediante concesión o permiso en los términos que la propia ley establece.

No obstante, lo cual, en ninguno de los preceptos reformados se halla regulado lo relativo a la prestación del servicio de radiodifusión por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es, no se les incluye dentro de las categorías de estaciones de radio y televisión que la ley prevé: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, o bien, escuelas radiofónicas.

Igualmente, suponiendo que el régimen que deba corresponderles a las comunidades indígenas fuera el de concesión (explotación comercial), tampoco se hace referencia alguna a la manera en que deban participar para obtener una, resultando a todas luces inequitativo que se les aplicarán las mismas reglas que a los demás particulares que participen en una licitación por subasta.

Si, por otro lado, el régimen que les corresponde fuera el de permisionarios, tampoco la reforma a la ley se ocupa de regular la participación o inclusión de los pueblos indígenas en la materia, pues debe

garantizarse su acceso en condiciones de igualdad con los demás solicitantes, esto es, eliminar situaciones de desigualdad manifiesta y procurar el cumplimiento exacto de la garantía de igualdad constitucional.<sup>622</sup>

En el concepto de invalidez presentado se resaltó la omisión legislativa respecto de la obligación para establecer en las leyes relativas a la materia de radiodifusión contenida en el artículo 2° constitucional apartado B fracción VI relativa a generar las condiciones para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas la capacidad de adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, generando un vacío al no determinar el tipo de concesión o bien el permiso correspondiente para generar un tipo especial destinado a estos. Así mismo, se omitieron las obligaciones del estado para crear una nueva ley de comunicación para permitir a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, así como la relativa a establecer las medidas necesarias para asegurar la representación de los pueblos indígenas en los medios de comunicación nacionales reconocidas por el estado mexicano en las Propuestas Conjuntas.<sup>623</sup> Así mismo, en la omisión legislativa se incumplió con la obligación del estado mexicano para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y práctica de las mismas de conformidad al contenido ratificado por el estado mexicano en el artículo 28 inciso 3 del Convenio 169 de la OIT.<sup>624</sup>

---

<sup>622</sup> Acción de Inconstitucionalidad 26/2006. Promoventes: Senadores Integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007, p.38.

<sup>623</sup> Vid. infra, Capítulo Tres, ii. Contenido de Derechos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, g. Lenguas Indígenas en los Medios de Comunicación, p. 278.

<sup>624</sup> Vid. infra, Capítulo Dos, iii. El Convenio 169 de la OIT y el Derecho a la Lengua, p. 177.

A pesar de estas obligaciones, respecto del décimo cuarto concepto de invalidez presentado por el Senado, el gobierno de Vicente Fox, quien había impulsado la reforma al artículo 2° constitucional como mecanismo para terminar con el conflicto en Chiapas, argumentaría a favor de la improcedencia de la acción, bajo dos líneas argumentativas fundamentales. En primer lugar, no consideró existente la violación a los derechos indígenas necesario la incorporación de una legislación específica para la creación de medios de comunicación indígenas. En segundo lugar, el argumento sobre la inaplicabilidad de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 fracción II de la Constitución. Se comienza aquí por analizar la primera línea de argumentación contenida en el numeral trece de los resultados de la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 26/2006:

13.- Los artículos adicionados y reformados de la Ley Federal de Radio y Televisión no violan los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución.

Para cumplir con lo establecido en el artículo 2°. constitucional no es necesario que en la Ley Federal de Radio y Televisión se haga mención expresa a las estaciones de radio y televisión de las comunidades y pueblos indígenas, puesto que en las disposiciones vigentes antes de la reforma, la radio y televisión ya constituyen una actividad de interés público y tienen una función social, aunado a que no se elimina la posibilidad de participación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que éstas pueden participar en estaciones culturales o de cualquier índole.

Una reforma no puede ser declarada inconstitucional por no haber incluido determinados aspectos, a menos que exista un mandato claro y expreso, lo cual no sucede en el presente caso.

Será la Comisión Federal de Telecomunicaciones la que establezca las condiciones para que la participación de los pueblos y

comunidades indígenas sea a través de permisos, y no mediante el otorgamiento de concesiones; un ejemplo de lo anterior es la existencia del Sistema de Radiodifusores Indigenistas (SRCI), dependiente de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Los pueblos indígenas fácilmente pueden cumplir con los requisitos para obtener permisos señalados por el artículo 20 reformado.

La frase “establecer condiciones” contenida en el artículo 2º. constitucional, no necesariamente implica adoptar medidas legislativas; puede hacerse a través de actos administrativos, ya sea del Ejecutivo Federal o a través de resoluciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; en caso de que se tomaran medidas legislativas no significa que se tengan que hacer en la Ley Federal de Radio y Televisión, pues el propio precepto se refiere a “leyes de la materia”; en el entendido de que el artículo 2º. constitucional es una norma programática.

Por su parte, la frase “establecer condiciones en los términos que las leyes de la materia determinen” significa que las condiciones deben ser acordes con las leyes y no, necesariamente, que deban modificarse las leyes.<sup>625</sup>

En su primera línea de argumentación la presidencia de la república, siguiendo lo expuesto por la Dra. Adriana Berrueco, reconoció la función social de los medios de comunicación en la vida pública, siendo el medio a través del cual se hacen efectivos diversos derechos reconocidos en la constitución como la libertad de expresión o el recientemente añadido acceso a la información<sup>626</sup>, sí bien se evitó

---

<sup>625</sup> Ibid., p. 69.

<sup>626</sup> Berrueco García, Adriana, Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las Reformas a las Leyes

realizar una lista precisa sobre estos derechos, generando un vacío respecto del reconocimiento a la relación entre los medios de comunicación y el derecho a la lengua de los pueblos indígenas. Bajo esa línea de argumentación desconoce abiertamente la función de los medios de comunicación dentro del espacio público como lugares privilegiados para ejercitar el derecho a lengua y los derechos correlativos a la cultura. Dentro de esta argumentación se redujo el concepto de cultura a su forma mínima, relacionada con el folclore, considerando innecesario crear una figura jurídica especial para la radiodifusión indígena en tanto estos podrían participar en las radiodifusoras culturales.

La Dra. Berrueco señala también en su análisis de la decisión de la SCJN la omisión en establecer un vínculo entre los medios de comunicación y los derechos reconocidos en el artículo 2° constitucional apartado A fracciones I y II relativos a los derechos de los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. El estado tiene una obligación activa de asegurar el cumplimiento de la función social de los medios de comunicación, debido a la cual la regulación encaminada a asegurar la participación de los pueblos indígenas en dichos medios, a fin de proteger el ejercicio no sólo del derecho a la lengua, sino a los derechos relativos a su autonomía.<sup>627</sup>

Finalmente, en los últimos dos párrafos del considerando, la presidencia de la república parece haber dado la interpretación más estrecha posible al artículo 2° constitucional, al cual determinó un carácter de norma programática, señalando que al momento de señalar en la fracción V del apartado B el establecer condiciones,

---

Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, México, SCJN, núm. 41, p. 291.

<sup>627</sup> Ídem.

no contiene ni una descripción precisa de las acciones gubernamentales a tomar, ni al obligación de tomar acción alguna, ni, finalmente, la obligación de incluir en la LFRT ninguna disposición precisa sobre los medios de comunicación indígena. Así mismo, en lo relativo a la parte final de la misma fracción sobre establecer condiciones en los términos establecidos en las leyes de la materia, no contiene la obligación para el estado de crear o modificar leyes para lograr el fin dispuesto en la norma constitucional. Bajo estos argumentos la presidencia de la república determino su postura sobre la LFRT, considerando que esta no violaba los derechos de los indígenas establecidos en la constitución a raíz de la reforma impulsada por la propia administración, razonamiento justificado sí y sólo sí son interpretados como meras normas programáticas.

En el numeral 34 de las manifestaciones de la presidencia de la república se abordó una línea diferente sobre las razones por las cuales no se incluyó en la reforma a la LFRT ninguna disposición relativa medios para pueblos indígenas en virtud de los siguientes argumentos:

34.- Los artículos adicionados y reformados de la Ley Federal de Radio y Televisión no violan los derechos de los indígenas establecidos en la Constitución.

Si se incluyeran requisitos especiales para el otorgamiento de una concesión o permiso a las comunidades indígenas, sí se actualizaría una discriminación en perjuicio de los participantes que no son comunidades indígenas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que el principio de igualdad acepta la existencia de desigualdades materiales y económicas, como sucede en el caso con las comunidades indígenas que no cuentan con los medios económicos ni tecnológicos para obtener una concesión, de ahí que el beneficio que éstas obtienen se materializa mediante el otorgamiento de permisos y no de concesiones.

De las anteriores consideraciones podemos advertir que este Tribunal Pleno determinó:

1. La concesión administrativa es el acto mediante el que el Estado concede a un particular la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, pudiendo ser mixta cuando implica ambas actividades.

2. La concesión constituye un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

3. El elemento reglamentario atiende a las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, mismas que el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario.

4. El elemento contractual protege los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado; atiende básicamente a las ventajas económicas que representen para el concesionario la garantía de sus inversiones y la posibilidad de mantener el equilibrio financiero.

5. Así, toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios.

Se entiende entonces que las concesiones podrán otorgarse respecto a un servicio público o sobre un bien del dominio público, y será mixta si involucra a ambos. Para la resolución de la presente acción es relevante el análisis del segundo supuesto, es decir, de la concesión sobre un bien del dominio público de la Federación, en virtud de que los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son fueron considerados en las leyes reformas como un servicios públicos, según se advierte del

artículo 4° de la LFRT donde se señala a la radio y la televisión como actividades de interés público, con la obligación del Estado de proteger y vigilar el debido cumplimiento de su función social. En el artículo 5° de la Ley Federal de Telecomunicaciones se señala a estas como vías generales de comunicación, reconociendo a la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, el carácter de interés público, aunque en este caso no se señaló una obligación particular de vigilar su función social. Se desprende de estos artículos el carácter de interés público reconocido a los servicios de radio y televisión se consideran como una actividad de interés público y, en general, se alude a las telecomunicaciones como un servicio de interés público, mas no, así como un servicio público.

En los preceptos constitucionales citados, se establecen los siguientes derechos públicos subjetivos fundamentales:

1. El principio de igualdad de los hombres ante la ley, que no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que, como ha quedado asentado a lo largo de la presente ejecutoria, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas. La igualdad ante la ley se concibe también como el principio de no discriminación, es decir, la imposibilidad jurídica de que la ley realice distinciones entre personas concediéndoles diferentes derechos o privilegios, o bien que otorgue trato desigual por razón de sexo, raza, religión, origen social, etcétera.

2. Por su parte, el artículo 2º., apartado B, de la Constitución Federal establece también una garantía de igualdad a favor de los



pueblos indígenas, en la medida en que impone a la Federación, los Estados y los Municipios, la obligación de promover la igualdad de oportunidades de éstos, así como la de eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo, entre otras cosas y en lo que a la presente acción interesa, establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.<sup>628</sup>

A pesar de los argumentos de la SCJN relativos a la preeminencia del derecho a la igualdad contenido en el artículo 1° constitucional, esta no justifica la omisión legislativa en tanto era contraria a lo establecido no sólo en el artículo 2° constitucional apartado B fracción VI, además de contravenir lo pactado por el estado mexicano en los acuerdos de San Andrés y en los diversos tratados internacionales revisados en el capítulo dos de esta investigación. Así mismo, la interpretación dada a al principio de igualdad por la suprema corte de justicia deja de lado el valor de la lengua de los pueblos indígenas como medio para reflejar la pluriculturalidad de México, donde el reconocimiento a la obligación del estado a establecer las condiciones necesarias a fin de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a adquirir, operar y administrar medios de comunicación, no sólo garantiza el derecho de estos a ser escuchados, garantiza así mismo el derecho a la población no indígena a escucharlos, como lo señala con claridad el “Documento de Asesores del EZLN” durante los Diálogos de San Andrés en 1995:

Es derecho de la sociedad nacional tener acceso a las voces de todos aquellos que la integran. Es derecho de la sociedad comunicarse tanto con el mundo exterior como a su interior. Este derecho no se ha cumplido, dado que un amplio sector de la sociedad, y en especial los pueblos indios, han sido privados de los medios que les permitan hacer oír su voz. [...] El

---

<sup>628</sup> Ibid., p. 303.

diálogo cultural de los pueblos indios, e intercultural con el resto de la nación y el mundo, a través de los medios de comunicación, es uno de los instrumentos más importantes para combatir el racismo, la marginación y el aislamiento imperantes en nuestro país, que afectan especialmente a los pueblos indios. En esta marginalidad y aislamiento, la sociedad nacional se aísla y margina a sí misma. [...] El uso y apropiación de los medios de comunicación por parte de los pueblos indígenas está intrínsecamente vinculado con el proceso de autonomía.<sup>629</sup>

Finalmente, la SCJN sustentaría su resolución sobre la argumentación relativa a los alcances de la acción de inconstitucionalidad y respecto de la omisión legislativa, en el resultando décimo séptimo la incapacidad de la SCJN para subsanarla en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional fracción II, bajo argumentos expuestos en el décimo séptimo de los considerandos transcritos a continuación:

DECIMO SEPTIMO. - Improcedencia de la acción respecto de la omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.

En el décimo cuarto concepto de invalidez se aduce la transgresión a los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal ante la omisión del legislador de regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Este Órgano Colegiado considera que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente respecto de la omisión legislativa hecha valer, de conformidad con los siguientes razonamientos.

---

<sup>629</sup> Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón, *Acuerdos de San Andrés*, México, Ediciones Era, 1998, p. 152.

Derivado de la disposición suprema transcrita (artículo 105 constitucional fracción II), que las acciones de inconstitucionalidad tienen por único objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución; que deben ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma; y que la resolución que en ellas se pronuncie sólo podrá declarar la invalidez de los artículos impugnados cuando sean aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Así, del análisis de la fracción II del artículo 105 constitucional, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de la Constitución Federal, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez, alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los Cuerpos Legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.

[...]

En consecuencia, procede declarar improcedente la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la omisión del legislador de regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar medios de comunicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 19, fracción VIII, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, que establecen, el segundo citado, la procedencia de aplicar a las acciones de inconstitucionalidad, en lo no previsto respecto de ellas, las disposiciones del Título II de ese

ordenamiento legal para las controversias constitucionales; el último dispositivo mencionado, la facultad del Ministro instructor de aplicar en las acciones de inconstitucionalidad, las causas de improcedencia contempladas en el artículo 19; y el primer artículo reglamentario citado, la improcedencia que resulte de alguna disposición legal.<sup>630</sup>

Bajo dichos argumentos la SCJN resolvió de forma lisa y llana:

NOVENO. - Es improcedente la acción de inconstitucionalidad respecto de la omisión legislativa denunciada, de conformidad con lo expuesto en el considerando décimo séptimo.<sup>631</sup>

La SCJN declaró improcedente el concepto de invalidez presentado por los senadores dentro de la acción de inconstitucionalidad relativo a la omisión legislativa de regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar medios de comunicación, al argumentar que el diseño de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 fracción segunda de la constitución sólo prevé la expulsión de normas generales publicadas en el diario oficial de la federación, más no contempla la posibilidad de sancionar, por la propia SCJN, al poder legislativo a fin de incluir regulación omitida en el proceso de creación normativa, aún bajo el supuesto de que bajo dicha omisión se vulneren incumpla con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, como en el caso del artículo 2° constitucional apartado B fracción VI. En el razonamiento presentado se argumentó la separación de poderes y los límites al sistema de pesos y contrapesos regulador del funcionamiento del estado mexicano, al reconocer como límite a las facultades de la SCJN respecto de la acción de inconstitucionalidad el no poder condenar al poder legislativo a producir leyes. En esta argumentación se omitió por

---

<sup>630</sup> Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, op. cit., pp. 73

<sup>631</sup> Ibid., p. 77.

un lado la línea argumentativa presentada por el ejecutivo federal relativa a la inexistencia de la omisión en virtud del carácter programático de las normas constitucionales, reconociendo la existencia de la omisión. Esto, sin embargo, redundó en el mismo resultado, el desconocimiento de las obligaciones del estado mexicano reconocidas tanto en la constitución, los Acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 de la OIT, producto en el caso de la SCJN de una interpretación restrictiva de los alcances de la acción de inconstitucionalidad.

En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el ministro Genaro David Góngora Pimentel emitió un voto particular sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas consistente en dos partes con líneas argumentativas distintas, señalando en la primera parte:

De acuerdo con ello, resulta palmario que el Estado mexicano se encuentra obligado, no como una cuestión decidible, a emitir las disposiciones normativas en las que atendiendo a la situación real de desventaja que tienen en nuestro país las comunidades indígenas, establezca las condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos a los medios de comunicación.

En efecto, el legislador debe dictar acciones afirmativas para disminuir su desigualdad real. Esta acción, a diferencia de la discriminación negativa, pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

La opinión vertida pone sobre relieve la obligación del estado para emitir la legislación específica condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos a los medios de comunicación a los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de la discriminación histórica sufrida por ellos y la situación de desventaja donde se encuentran debido a ella. Sí bien en el voto particular no se señaló directamente al artículo 2° constitucional, a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, o el Convenio 169 de la OIT, si se señala como el estado incurre en el incumplimiento de sus obligaciones por la misión para crear una legislación específica sustentada en la discriminación positiva para generar las condiciones necesarias para el acceso a los medios de comunicación de forma preferencial, señalando de forma tácita una censura a la postura del ejecutivo respecto del simple carácter programático de las normas constitucionales y la falta de una obligación específica para crear las normas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ellas reconocidos. En la segunda parte de su razonamiento, el ministro Góngora señaló:

No se trata de que la ley diga que los indígenas pueden tener medios de comunicación, sino que establezca políticas concretas para lograr que su situación de desigualdad se compense. Al no haberlo hecho así, el legislativo incumplió con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental.

Sobre este argumento, se considera la postura del ministro errada, en virtud del contenido del artículo 2° constitucional, a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, como al Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas si establecen una obligación para el estado de dotar a los pueblos indígenas de medios de comunicación. Como se señaló anteriormente, en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar el estado se obligó no solo a crear las condiciones necesarias a través de una política pública, sino incluso a transferir la propiedad de algunos medios públicos (radios indigenistas) solicitados por las

comunidades indígenas. Si bien la obligación contenida en el artículo 2° constitucional apartado B fracción VI señala únicamente el establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, para superar la desigualdad y discriminación histórica, requiere de una acción más decisiva por parte del estado, y la norma sí debe establecer de forma más precisa la obligación de esta para asegurar a los pueblos indígenas la posibilidad de tener sus propios medios de comunicación.

Tres años después de la resolución de la acción de inconstitucionalidad el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión señaló, en virtud de la visita de sus relatores en 2010 para observar la situación de la libertad de expresión en México, la seria limitación a la diversidad y el pluralismo en el debate democrático derivado principalmente de la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación resultado de la reforma a la LFRT, derivado del marco jurídico construido con las indicaciones de la SCJN el cual resultó poco claro, certero o equitativo para la asignación de concesiones, permisos o autorización, permitiendo el fortalecimiento de los actores relevantes en el mercado de los medios de comunicación de carácter comercial y limitando el acceso a otras expresiones como las indígenas y comunitarias.<sup>632</sup> Tanto la reforma a la LFRT como el resultado de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, resaltó la relatoría, tuvieron como resultado la inseguridad jurídica respecto a la regulación de la radiodifusión en el país, en virtud de la falta de una obligación para crear el marco normativo apropiado para cubrir la omisión legislativa reconocida en

---

<sup>632</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y expresión, Visita Oficial Conjunta a México: Observaciones Preliminares, 24 de agosto de 2010, pp. 7-8. En [https://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/CDP240810.pdf](https://hchr.org.mx/images/doc_pub/CDP240810.pdf), revisado el 13 de septiembre de 2019.

la Sentencia de la SCJN<sup>633</sup>, resultaría en la continuación de esta omisión durante ocho años más, es decir, durante la totalidad del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y prácticamente la los primeros dos años del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Como una crítica a la COFETEL y su funcionamiento como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones, se señalaría la necesidad de promover el establecimiento de un órgano regulador de la radiodifusión independiente del gobierno, a fin de garantizar tanto la autonomía de los medios como la equidad en el otorgamiento de las concesiones, permisos o autorizaciones necesarias para su funcionamiento. Esta necesidad era patente en virtud de la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación en algunos concesionarios del espectro radioeléctrico para medios de comunicación.<sup>634</sup>

En el informe se reconoció el incumplimiento del derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación consagrado en el artículo 2º de la Constitución Mexicana y el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por el Consejo General en 2007), en virtud precisamente de la omisión legislativa en la LFRT, la cual no sería subsanada ni se emitiría normatividad posterior a ese fin, señalando la obligación de los estados de contar con “un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias, que no exija requisitos tecnológicos

---

<sup>633</sup> Ídem.

<sup>634</sup> Ídem.



severos, admita la posibilidad de utilizar publicidad como medio para financiarse, y no imponga límites discriminatorios en su financiamiento y alcance”<sup>635</sup>.

Se señaló así mismo en el informe un doble proceso sobre las radiodifusoras indígenas y comunitarias iniciado por COFETEL durante el periodo. Por un lado, otorgó seis permisos para el funcionamiento de radios comunitarias<sup>636</sup>, en tanto por otro lado inició una fuerte campaña en colaboración con la Procuraduría General de la República para cerrar las radiodifusoras carentes del permiso necesario para operar, e iniciar procesos penales contra los periodistas quienes trabajan en dichas radios:

Tal fue el caso de Rosa Cruz, indígena 11 purépecha del Estado de Michoacán, quien, según la información recibida, pertenecía a la radio comunitaria Uékakua de Ocumicho. Según la información recibida, dicha emisora contaba con tres watts de potencia y es la única que en esa comunidad transmitía en lengua purépecha. El 29 de enero de 2009, un gran número de agentes de la Agencia Federal de Investigaciones irrumpieron en las instalaciones de dicha radio, y posteriormente la PGR inició un proceso penal en contra de la señora Cruz. Asimismo, según la información recibida, existen actualmente órdenes de detención en contra de tres colaboradores de la emisora comunitaria Radio Diversidad en el municipio de Paso del Macho, Estado de Veracruz, la cual fue cerrada por la PGR en marzo de 2009. De acuerdo con la información recibida, el 26 de marzo de 2010, una jueza de distrito dictó auto de formal prisión contra

---

<sup>635</sup> Ídem.

<sup>636</sup> Para ese año, había 1,563 estaciones de Radio, de las cuales 1,152 correspondían a concesiones, 320 a permisos, 8 a complementarias y 83 de adición de canales de frecuencia modulada. Los permisos otorgados a radios indígenas representaron 0.3% del total.

uno de ellos, por la presunta comisión del delito de usar, aprovechar y explotar un bien propiedad de la Nación sin el permiso o concesión del Estado.<sup>637</sup>

La persecución de los medios comunitarios e indígenas continuaría hasta el 2013 ante la falta de la existencia de un marco legal adecuado donde se establecieran las condiciones y requisitos para obtener un permiso para la operación de radios indígenas o comunitarias, así como la operación discrecional de la COFETEL para determinar la legalidad o ilegalidad de una radio operada en condiciones de permiso, la penalización de estos medios, convertidos ahora en piratas y perseguidos por el estado, situación que iniciaría un nuevo proceso en 2012 ante la reforma por la cual se sustituiría a la COFETEL por un órgano constitucional autónomo y se creará una nueva normatividad conjunta para las telecomunicaciones y los medios de comunicación.

#### iv. Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2012.

El proyecto para instituir un estado neoliberal en sustitución del modelo de estado keynesianista iniciado en 1988 por el expresidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado se caracterizó, como ya se señaló en el capítulo primero por la reducción de la participación económica directa del estado en la economía y por la institución de modelos de competencia económica como vía de regulación y de desarrollo de los diversos mercados del país. Este fue el modelo seguido en el mercado las telecomunicaciones y la radiodifusión, el cual durante el periodo comprendido de 1988 al año 2000 pasó por distintas privatizaciones para transferir

---

<sup>637</sup> Ibid., pp. 10-11.

a particulares medios y servicios de telecomunicaciones en manos del estado<sup>638</sup>, así como el establecimiento de condiciones regulatorias orientadas a dicho modelo privatizador de reducir sustancialmente la participación y la regulación del estado para dar un papel protagónico a las inversión privada nacional y extranjera, esto sin la creación de un marco de competencia pleno para incidir en la concentración de estos mercados en unas cuantas manos, como en teoría establece el propio modelo de estado neoliberal.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia en 2012 implicaría en el ámbito político la restitución del Partido Revolucionario Institucional al poder, y en el ámbito económico la culminación del proyecto neoliberal iniciado en 1988, interrumpido efectivamente por los 12 años de gobierno del Partido Acción Nacional en sus ante la falta de consensos políticos y la debilidad de sus gobiernos. Sin embargo, si bien en su regreso al poder en 2012 contó con una muy baja

---

<sup>638</sup> Dentro de la larguísima lista de privatizaciones encabezadas por Carlos Salinas de Gortari se encuentra las del Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión), otorgándole en 1993 la concesión a Ricardo Salinas Pliego (Tv Azteca) y Teléfonos de México, comprada por Carlos Slim. Ernesto Zedillo impulsó la reforma al artículo 28 constitucional en enero de 1995 bajo la cual se expandiría la participación privada en la televisión restringida y el uso de frecuencias satelitales al definir la comunicación vía satélite como actividad prioritaria. Así mismo la nueva ley para regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite crearía la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) como un órgano desconcentrado de la SCT encargada de la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con los efectos señalados en el apartado anterior. Valdés Vega, María Eugenia, “Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información”, *Tla-Melaua revista de Ciencias Sociales*, México, año 9, núm. 39, octubre de 2015, pp. 188-212.

aprobación popular, lograría construir alianzas políticas y económicas sumamente efectivas a través de las cuales el gobierno de Enrique Peña Nieto impulsaría su agenda de reformas. La abierta colusión con los medios de comunicación concesionados, particularmente con los integrantes de grupo Televisa<sup>639</sup>, se convertía así mismo en la herramienta fundamental tanto para el regreso al poder como para el impulso mediático para la aprobación de las diversas reformas económicas y políticas de corte neoliberal presentadas durante este sexenio. La reconfiguración política de las fuerzas políticas por los resultados de las elecciones de 2012 permitiría a los operadores políticos del priismo impulsar la conformación de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas del país para impulsar los cambios legislativos necesarios para la conclusión de la transformación estructural del país. El resultado fue el conocido Pacto por México<sup>640</sup> firmado el 2 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto y los representantes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y el Verde Ecologista de

---

<sup>639</sup> Tuckman, Jo, “Escándalo en los Medios de Comunicación Mexicanos: una Unidad Secreta de Televisa Promocionó al Candidato del PRI”, *The Guardian en Español*, México, 26 de junio de 2012. Disponible en <https://www.theguardian.com/media/2012/jun/26/escandalo-medios-televisa-candidato-pri>, revisado el 24 de abril de 2020.

<sup>640</sup> El Pacto por México está relacionado con diversas investigaciones sobre una red de corrupción encabezada por el propio Enrique Peña Nieto y su operador Político Luis Videgaray Caso, a través del ex director de Pemex Emilio Lozoya, quien distribuiría 404 millones de pesos como sobornos entre senadores y diputados para que votaran a favor de las enmiendas constitucionales. El caso continúa en investigación por el gobierno mexicano en el 2020. Flores, Lináloe R., “Oficialmente, el Pacto por México Costó 8.8 Millones. 2.1% de lo que, según Lozoya, se Dio en Sobornos”, *SinEmbargo*, México, 31 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/31-08-20/20/3850204>, consultado en la fecha de su publicación.

México. Este pacto plantearía el trabajo conjunto de las fuerzas políticas para fortalecimiento del estado mexicano, la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y finalmente, la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas, a través de este pacto se aprobaría de forma inusitadamente rápida la reforma de apertura energética, la reforma política, la reforma hacendaria, la reforma laboral, la reforma educativa, y, las reformas de telecomunicaciones y radiodifusión y su correlativa reforma a la regulación antimonopolios.

La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión sería la primera en implementarse, siendo uno de los temas más relevantes para Enrique Peña Nieto, quien anunció la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta y su intención de enviar al poder legislativo un conjunto de iniciativas de reforma con el objetivo de generar una mayor competencia económica en el sector desde su discurso de toma de protesta el 1° de diciembre de 2012. Esta reforma, no se discutiría en foros con la misma amplitud de los realizados para la reforma de 2006 a la LFRT, y se aprobaría en los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, contando con el apoyo mediático y la constante promoción de sus beneficios por las empresas de telecomunicaciones con mayor presencia en México (Televisa, Telmex, MVS y Telcel), quienes aplaudieron la iniciativa presidencial como una oportunidad para la competencia y el desarrollo de las inversiones.<sup>641</sup> Así mismo, frente a la concentración de alrededor del 95% del total de estaciones comerciales del país, 99.3% de la publicidad y 98% de la audiencia en esas empresas de medios de comunicación; y la concentración del 70% de los usuarios de telefonía móvil y 80% de las líneas de telefonía fija por parte del consorcio de Carlos Slim, la

---

<sup>641</sup> Arroyo Ramírez, Tania, “Radiodifusión y Telecomunicaciones en México, Sector Estratégico o Nicho de Mercado”, *Revista Política y Cultura*, México, núm. 43, primavera 2015, pp. 57-74.

promesa de generar a través de ella un marco real para la competencia tanto en la radiodifusión como en las telecomunicaciones para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos a la libertad de expresión, libertad de prensa y acceso a la información de manera libre, fácil y rápida; permitió atraer el apoyo de diversas actores de la sociedad civil, quienes se habían opuesto o fueron críticos de la reforma en la materia de 2006.<sup>642</sup>

Bajo estos antecedentes, poco más de tres meses después se presentaría ante la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones, el cual se aprobaría el 21 de marzo de 2013, después de 22 horas de debate, con 414 votos a favor de PRI, PAN, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (PANAL) y un sector del Partido del Trabajo (PT); ocho abstenciones y 50 votos en contra de Movimiento Ciudadano (MC) y varios representantes perredistas y petistas, el dictamen de la reforma en telecomunicaciones en lo general. El dictamen aprobado por el cuerpo legislativo seguiría un proceso agilizado por el Pacto por México, sin ningún tipo de sobresalto ni votación extraordinaria en ninguna de las cámaras, emitiendo la declaratoria del Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Reformaron y Adicionaron Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>642</sup> Ídem.

Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica.<sup>643</sup>

En la reforma aprobada se planteó como finalidad de la política pública estatal el fortalecer la apertura del mercado de las telecomunicaciones y la radiodifusión a las empresas transnacionales con la finalidad de beneficiar a los ciudadanos en su carácter del consumidor, no el usuario o las audiencias, mediante el establecimiento de reglas de competencia claras para permitir la incorporación de la mayor cantidad de participantes en el mercado, en contraposición clara a la perspectiva bajo la cual el estado debería asegurar la participación de todas las expresiones posibles mediante su intervención en el mercado para fomentar la aparición de ciertas expresiones y limitar otras, o bien, incluso mediante su participación directa en la prestación de dichos servicios. Bajo esta perspectiva, la reforma constitucional define en el párrafo tercero del artículo 6° el derecho de los mexicanos a acceder a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet bajo las condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios, criterio definido en la legislación secundaria en torno a dos aspectos económicos: la privatización y la liberalización del sector. Ambos criterios establecidos en la reforma constitucional tienen como finalidad profundizar la liberalización de los sectores de medios de comunicación y telecomunicaciones, reduciendo la participación del estado a su mínima expresión como un ente regulador, poniendo énfasis en el ejercicio de la libertad de expresión en el papel de las empresas del sector, alejándolo de su sentido original de derecho humano, al sustentar su ejercicio en la existencia de múltiples opciones de contenido y no en

---

<sup>643</sup> Cámara de Diputados, Proceso Legislativo Decreto 76, LXII Legislatura. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/076\\_DOF\\_11jun13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/076_DOF_11jun13.pdf), revisado el 11 de octubre de 2019.

los contenidos mismos ni en la capacidad de los ciudadanos de acceder a los foros públicos para expresar sus ideas.<sup>644</sup>

En la reforma al artículo 6° se incluiría en su apartado B una nueva definición de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión como servicios públicos de interés general, a través de la cual se reconoce en primer lugar la facultad del estado de intervenir en el sector a fin de determinar los derechos y obligaciones entre, los concesionarios y los usuarios. Sin embargo, la definición de este servicio público como de interés general centra la función del estado en asegurar las condiciones de calidad y competencia en la prestación de estos servicios, más no en garantizar la prestación de los mismos. Esta es una diferencia fundamental en tanto el estado, desde una perspectiva de construcción neoliberal, asume responsabilidades de regulación y arbitraje respecto de estos medios encargando su prestación a la iniciativa sujetando el cumplimiento de su función social a las condiciones de competencia en el mercado. Bajo la perspectiva establecida en la reforma el estado renuncia a su obligación de garantizar el acceso y la prestación de estos servicios para la población general, dejando desprotegidas aquellas expresiones, como las indígenas y comunitarias, pues al estar dirigidas a una parte minoritaria de la población resultan poco o nada atractivas para la iniciativa privada.<sup>645</sup> Como se presentará más adelante, esta situación se reforzó en la legislación secundaria en la cual las condiciones impuestas a la radiodifusión social y a la comercial dejan en desventaja a la primera.

Finalmente, dentro de la reforma constitucional de 2013 se delimitaron en el artículo 28 constitucional las funciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, reconociendo a este su carácter de órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con las finalidades de garantizar la libre

---

<sup>644</sup> Arroyo, op. cit., p. 61.

<sup>645</sup> Ibid., p. 65.



competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos establecidos en la constitución y las leyes secundarias. Estas atribuciones dejan fuera sus funciones las relativas a la regulación de la competencia económica en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, las cuales pasan a formar parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

A este nuevo órgano constitucional se le atribuyeron así mismo las características de órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de regular el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Dentro de sus funciones se atribuyeron tanto la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, como las relativas a garantizar la competencia económica en los sectores de su competencia a través de las facultades de:

1. Regular de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.
2. Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.
3. Ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de dichos límites.

4. Otorgar, revocar y autorizar las cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.
5. Fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas.

Los únicos límites establecidos a estas consisten en la obligación de notificar de forma previa sus determinaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a fin de que emita una opinión técnica. Así mismo, respecto de la fijación del monto de la contraprestación por el otorgamiento de las concesiones se requiere solicitar opinión técnica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con la obligación de solicitar dichas opiniones se mantiene un cierto control por parte del ejecutivo federal, si bien éstas no tienen un carácter vinculante y operan bajo el principio de afirmativa ficta de no emitirse en el plazo señalado de 30 días.

La doble función resulta problemática desde su creación, en tanto se le dotó del control casi absoluto sobre el acceso a ambos mercados, así como de las condiciones para acceder al espectro radio eléctrico, el cual es un insumo esencial para para acceder al mercado mismo y convirtiéndose en una barrera de entrada natural para nuevos participantes. Así mismo, al tener la función de la implementación de medidas antimonopólicas sobre los participantes en el mercado se abrió el espacio para una aplicación selectiva de las mismas, por el mismo órgano que controla el acceso a los participantes. El conflicto en la atribución de ambas facultades en el mismo órgano quedó patente desde la incorporación del artículo noveno transitorio de la LFTyR, donde se ordenaría permitir la propiedad cruzada de medios de comunicación y de telecomunicaciones a las empresas Televisa y Tv Azteca con los propósitos de impulsar un proceso de integración del sector de la radiodifusión con el de las telecomunicaciones y promover la apertura a la inversión extranjera. Sin embargo, dicho artículo transitorio se incorporó a una serie de medidas con un carácter notoriamente anticompetitivo y proteccionista

contrario al espíritu de las medidas neoliberales establecidas en la reforma, en virtud de la protección generada para ambas empresas de radiodifusión al limitar la inversión extranjera en esos medios al 49% (sujetando el control de las mismas a los inversionistas nacionales) generando una excepción sobre la prohibición a la propiedad cruzada para permitir su integración a las empresas de televisión restringida para su integración al mercado de las telecomunicaciones. Mientras tanto, quedó refrendada la prohibición establecida en el título de concesión de Telmex de incursionar en tanto en la radiodifusión como en los servicios de televisión restringida, en tanto el mercado de las telecomunicaciones si fue abierto a la inversión extranjera hasta en un 100% de participación de capitales extranjeros en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, obligando a las empresas de telecomunicaciones de Carlos Slim a desincorporar diversos activos con la finalidad de evitar las imposición de medidas antimonopólicas por parte del IFT una vez establecidas las normas secundarias.<sup>646</sup> Así mismo, en el establecimiento de las obligaciones de *must carry/must offer* se compensó la obligación de las empresas de televisión abierta de ofrecer sus canales a las de televisión de paga de forma gratuita para su retransmisión por las empresas de televisión restringida con la obligación de los operadores de televisión de paga de transmitir las señales de las empresas de televisión abierta, con publicidad incluida sin participar de las ganancias derivadas de ella, protegiendo y ampliando efectivamente su mercado.<sup>647</sup>

De esta forma, la reforma de 2012 tendría un profundo carácter economicista, orientado a la protección de la competencia económica por encima de la función social y democrática de los medios de comunicación, donde a pesar de la importancia fundamental para el modelo de las medidas antimonopólicas se favorecería a los actores favoritos del gobierno en turno. Esta situación quedó aún

---

<sup>646</sup> Ibid., p. 66.

<sup>647</sup> Márquez, op. cit., p.

más patente en la elaboración de la LFTyR, cuyo proceso se describe a continuación.

v. Aspectos Generales de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014.

Para el 2013 la situación de los medios de radiodifusión habría empeorado no sólo para los medios indígenas y comunitarios, sino para el ejercicio de los derechos de la libertad de expresión, de imprenta y el libre ejercicio del periodismo en general. *Freedom House* reportaría para ese año una mejora paulatina en la puntuación asignada a México en su índice de Libertad, pasando de 55 en 2009 a 61 puntos en 2013.<sup>648</sup> A pesar de la mejora marginal en estos resultados, México seguiría siendo considerado un país no libre en virtud de los asesinatos, desapariciones y amenazas en contra de periodistas por el ejercicio de su profesión, situación recrudescida durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, durante el cual se lanzaría su famosa y posteriormente negada guerra contra el narcotráfico, y la cual empeoraría sustancialmente durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. La continua degradación de la seguridad en México y las prácticas depredatorias de ambos gobiernos sobre los recursos naturales y las instituciones de seguridad social así como el fortalecimiento del crimen organizado y la criminalización de la sociedad civil como respuesta a la denuncia y crítica de sus acciones hizo común

---

<sup>648</sup>Puddington, Arch ed., *Freedom in the World 2013: The annual survey of political rights and civil liberties*, Estados Unidos de América, Freedom House, 2013, pp. 86, 288, 459. En [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom\\_in\\_the\\_World\\_2013\\_complete\\_book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2013_complete_book.pdf), revisado el 31 de marzo de 2020. México continúa estancado en el índice elaborado por Freedom House, con una evaluación para 2019 de 62 puntos. Freedom House, *Global Freedom Scores*, Estados Unidos de América, 2019. En <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, revisado el 31 de marzo de 2020.

la agresión a periodistas por el ejercicio de su profesión por parte tanto de agencias policiacas de los tres órdenes de gobierno como por parte de los sicarios del crimen organizado, convirtiéndola en la herramienta estándar el silenciamiento de las voces críticas al trabajo del gobierno y sus relaciones de colusión con distintas fuerzas del crimen organizado.

Así mismo, en la marco de las concesiones del espectro radioeléctrico la promoción de la competencia económica a través de la LFRT había resultado fracaso rotundo, generando una mayor concentración en el mercado de la radiodifusión, que en el caso de la radio había alcanzado un total de 1,594 licencias de estaciones de radio, de las cuales 1,053 eran concesiones comerciales y 541 correspondientes a permisos.<sup>649</sup> Estos últimos se mantendrían casi exclusivamente ligadas a universidades y organismos gubernamentales y representando menos de 20% del total de emisoras, dentro de las cuales serían unas cuantas las radios comunitarias privilegiadas con la gracia de recibir un permiso de la COFETEL, debiendo en la mayor parte de los casos esperar periodos anormalmente largos para lograrlo, como en el caso de los 25 años necesarios para lograr el permiso de operación para Radio Huayacotla.<sup>650</sup>

---

<sup>649</sup> Huerta-Wong, Juan Enrique y Gómez García, Rodrigo, “Concentración y Diversidad de los Medios de Comunicación y las Telecomunicaciones en México”, *Revista Comunicación y Sociedad*, México, Nueva época, núm. 19, enero-junio de 2013, pp. 113-152.

<sup>650</sup> En el caso de la televisión abierta la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su informe sobre la competencia medios de comunicación de 2012, señalaría que pertenecían a Televisa 224 de las 461 estaciones concesionadas de televisión abierta en el país; otras 34 estaciones afiliadas transmitían también su programación; mientras que TV Azteca contaba con 180 estaciones. Aunque entre las dos empresas acaparaban 95% de las concesiones, más de la mitad eran de

A pesar de esta situación, la cual sin duda ameritaba una acción gubernamental inmediata y precisa, fueron otros los motivos por los cuales la presidencia de Enrique Peña Nieto presentaría junio de 2013 la propuesta para la creación de las normas secundarias de la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En primer lugar, el debilitamiento de las relaciones entre el gobierno y los medios de comunicación masiva habría llevado a una posición de debilidad del primero frente al segundo, haciendo necesaria una reestructuración de las relaciones de poder. En segundo lugar, el avance tecnológico hizo necesario emprender un proyecto de modernización del uso del espectro radioeléctrico a favor de la convergencia de las tecnologías (aún sin concretarse y publicitada más allá de las verdaderas capacidades técnicas del momento y hasta la actualidad), la digitalización de las emisiones y la posibilidad de ampliar el uso del espectro existente gracias a un uso más eficiente o la multiprogramación. Finalmente, en tercer lugar, la alianza política formada al inicio de su gobierno, conocida como el Pacto por México, conformaría una herramienta fundamental para avanzar reformas de carácter profundamente neoliberal, orientadas a la liberalización de los mercados y la reducción de la intervención del estado en su regulación.<sup>651</sup>

Ante el rompimiento Pacto por México por diferencias en otra de las reformas, la energética, el Poder Ejecutivo (y ya no los integrantes del Pacto por México) propuso en marzo de 2014 la iniciativa de legislación secundaria, consistente en la creación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado

---

Televisa; con ello, controlaba el contenido transmitido a todo el país. Valdés, op. cit., p. 196.

<sup>651</sup> Ídem.

Mexicano.<sup>652</sup> Bajo estos antecedentes el 28 de octubre de 2013 se iniciaría el proceso para la creación de las leyes secundarias en la materia mediante la Iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y se Reforman y Adicionan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal del Derecho de Autor y la Ley de Inversión Extranjera. En el artículo primero de la LFTyR se señala la naturaleza jurídica de la norma de orden público, con el objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias, y el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores, para contribuir a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6º., 7º., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se omite su carácter de norma reglamentaria del artículo segundo constitucional apartado A fracción IV y Apartado B Fracción VI, omisión presentada desde la reforma a la LFRT, siendo una de las principales omisiones señaladas en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 con el resultado señalado en el apartado anterior. Esta ley es la encargada de regular tanto a las telecomunicaciones como a la radiodifusión, las cuales<sup>653</sup>

---

<sup>652</sup> Sosa Plata Gabriel, “El Fracaso y el Éxito de la Reforma Estructural de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en México”, *Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia*, 19 de julio 2014. En <https://www.observacom.org/el-fracaso-y-el-exito-de-la-reforma-estructural-de-las-telecomunicaciones-y-la-radiodifusion-en-mexico/>, revisado el 7 de febrero de 2020.

<sup>653</sup> Huerta-Wong, op. cit., p. 637.

estaban reguladas en leyes separadas hasta la reforma de 2014, como señaló en la reforma constitucional de 2012 con la finalidad de alcanzar la convergencia entre ambos mercados.

Este conjunto de reformas ofreció como una de sus principales aportaciones a la conformación de un mercado de competencia herramientas para limitar el poder de las empresas Televisa y Tv Azteca en los medios de comunicación y de Telmex-Telcel en las telecomunicaciones. Medidas regulatorias como la tarifa cero en interconexión impuesta al agente preponderante de telecomunicaciones, la tarifa cero de larga distancia y la desaparición de los cargos de *roaming* nacional se mostrarían con mucha mayor fuerza que las establecidas en materia de medios de comunicación, como el tándem *must carry/must offer* en los medios de comunicación. De la misma forma, mientras se protegió la neutralidad de la red (cuestionada de nuevo en 2019/2020) <sup>654</sup> asegurando la competitividad en el

---

<sup>654</sup> Del 18 de diciembre de 2019 al 25 de julio de 2020 el Instituto Federal de Telecomunicaciones lanzó la Consulta Pública sobre el “Anteproyecto de Lineamientos para la gestión de tráfico y administración de red a que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados que presten el servicio de acceso a Internet”, el cuál fue criticado por diversas organizaciones no gubernamentales como Red en defensa de los Derechos digitales (R3D), Artículo 19, ONG Derechos Digitales, SocialTIC, Wikimedia México y Tierra Común, en virtud de tener un diseño orientado a obtener la aprobación pública para el debilitamiento de la neutralidad de la red al promover condiciones de competencia y fomento a estrategias comercial a través de prácticas de priorización pagada, entre otros lineamientos que atentan contra el principio de la neutralidad de la Red. Ojeda de la Torre, Ivonne, “ONGs Alertan: El IFT Busca Acabar con la Neutralidad de la Red, Dañar a Usuarios y Favorecer a Telmex”, *Revista SinEmbargo*, México, 6 de febrero de 2020. En <https://www.sinembargo.mx/06-02-2020/3725991>, revisado el 6 de febrero de 2020.



mercado de las telecomunicaciones, el control, de los contenidos y su regulación quedaría fuera de las atribuciones del órgano constitucional autónomo quedando a manos de la Secretaría de Gobernación y por lo tanto en el control directo del ejecutivo federal. Finalmente, se crearía un esquema diferenciado de competencia para ambos mercados. Mientras se establecerían diversas medidas para permitir la entrada de nuevos competidores y asegurar su viabilidad financiera en detrimento de la empresa preponderante, se salvaguardarían los intereses económicos de las empresas de medios de comunicación comerciales al impedir a los medios sociales y públicos comercializar su programación a fin de garantizar su viabilidad económica.

Respecto de los elementos de competencia propuestos como parte de la reforma constitucional no incluidos o cuya redacción vaga dentro de la legislación secundaria resultaría sumamente favorable a los concesionarios comerciales se resaltan a continuación los más relevantes:

1. Propiedad cruzada. En la LFTyR no se incluyeron criterios específicos para limitar la propiedad cruzada de medios de comunicación. Esto implicó también la exclusión de la empresa Telmex, cuyo título habilitante incluye una prohibición específica para ofrecer servicios de televisión restringida, favoreciendo la incorporación por parte de Televisa no sólo de medios de comunicación, sino de empresas de televisión restringida mediante las cuales también ingresarían al mercado de las telecomunicaciones.
2. Publicidad. En la LFTyR se eliminó la posibilidad para a los concesionarios de comercializar sus contenidos a través de la venta de publicidad. Mientras tanto, los concesionarios comerciales recibieron el beneficio de aumentar los porcentajes de transmisión de publicidad comercial, pasando dos por ciento por cada 20 por ciento de transmisión de programas producidos nacionalmente y de cinco por ciento por adquirir el 20 por ciento de producción nacional independiente.

3. Obligación de incorporar contenido de producción independiente. En la LFTyR se incluyó la obligación para las concesionarias comerciales para incorporar a su programación contenido producido por empresas, entidades o actores distintos a los de la propia empresa, sin embargo, al definirla de forma limitada y sin establecer ningún tipo de candado resultó en una obligación fácil de circunvenir.
4. Multiprogramación. Ante el cambio tecnológico se abrió la posibilidad de que mediante el espectro radioeléctrico asignado a una concesión se emita más de un canal dentro de la misma señal. La LFTyR no estableció ningún tipo de contraprestación económica para realizar este tipo de transmisiones, afectando los ingresos del estado derivados la explotación de recursos públicos.
5. Acceso a la información: Aunque en la reforma constitucional se incluyó en el artículo 6° constitucional la obligación del estado para garantizar el derecho a la información y la obligación de asegurar que el servicio de radiodifusión cumpla con este derecho preservando la pluralidad y la veracidad de la información, no se facultó al IFT como órgano constitucional autónomo la regulación de los contenidos, manteniéndose en la Secretaría de Gobernación, directamente bajo control del ejecutivo federal.
6. Neutralidad de la red. La definición sobre la neutralidad de la red no sólo resultó ambigua y contraria a los planteamientos de diversos organismos nacionales e internacionales, su diseño permite hasta el día de hoy el establecimiento de preferencias en el tráfico, en los servicios prestados por los concesionarios en los contenidos a los cuales tienen acceso los usuarios. Esta situación, como se mencionó antes, puede empeorar en el corto plazo ante el establecimiento de nuevos Lineamientos por parte del IFT en el 2020.

Mientras en la sociedad civil y en la academia se luchaba en contra de la concentración en las industrias de las telecomunicaciones y la radiodifusión pues

repercute en la estructura de un mercado de medios de comunicación abierto y plural; con las decisiones políticas tomadas en estas industrias y los gobiernos, quienes han impulsado el modelo económico neoliberal por el cual se ha transformado paulatinamente los modelos de estado y de economía durante los últimos treinta años, se demuestran intención de tomar medidas definitivas en contra de los monopolios y para favorecer la libre competencia, preceptos establecidos por ese mismo modelo. A siete años de la creación de LFTyR la concentración en las concesiones de espectro de uso determinado comercial se ha transformado poco. De 2014 a 2018 el número de estaciones de radio en el país pasó de mil 516 a mil 841 lo que significa un crecimiento de 21.43%, crecimiento orientado principalmente a la radio comercial. De los 310 proveedores de señales de radio ocho grupos cuentan con la mayor cantidad de estaciones de radio y cobertura poblacional, según datos del Estudio de diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora en México elaborado por el IFT, el análisis revela que 82.5% de las estaciones radio comercial transmiten contenidos principalmente en formato de música grupera, pop, variada y/o noticias<sup>655</sup>, reflejando la falta de diversidad de contenidos en este medio.

Si bien la LFTyR contiene elementos valiosos, como la desaparición del cobro por las llamadas de larga distancia y de la consulta de saldos, la incorporación

---

<sup>655</sup> Radiorama cuenta con 183 estaciones y llega al 70.3% de población, Radio Centro tiene 49 estaciones y cuenta con 49.2% de población cubierta, GTV suma 17 estaciones y alcanza 48.6% de la población. Grupo MVS tiene 35 estaciones y alcanza al 41.8% de la población, Grupo Fórmula cuenta con 39 estaciones y alcance del 51.6%, Grupo Acir suma 56 estaciones y un 51.1% de población cubierta, Radio Mil tiene nueve estaciones y un 28.9% de población cubierta mientras que Multimedios cuenta con 44 estaciones y cobertura poblacional de 17.3%. Estudio de Diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora, op. cit., pp. 6-11.

obligatoria de códigos de ética y defensorías de audiencias en las estaciones de radio y televisión, la incorporación de servicios de subtítulo y de lengua de señas en la programación para personas con discapacidad y el acceso gratuito a los canales de televisión abiertos para su retransmisión en los sistemas de televisión de paga, no atiende de manera puntual las necesidades de los mexicanos sobre telecomunicaciones y radiodifusión, incorpora débilmente una protección a los medios comunitarios e indígenas y carece de las herramientas precisas tanto para asegurar el aspecto democrático de estos mercados como su aspecto económico de competencia.

A continuación, se analizarán el contenido de la LFTyR respecto de las concesiones de uso social para medios comunitarios e indígenas, con la finalidad de resaltar sus avances respecto de las legislaciones anteriores y sus limitaciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas relacionados con su lengua y su cultura.

#### V. Análisis del Sistema de Concesión Única Contenido en la LFTyR.

Desde la reforma constitucional de 2012 en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se señaló en el artículo 28 constitucional la clasificación del régimen de concesiones sobre el espectro radioeléctrico para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de radio difusión, consistente en uso comercial, público, privado y social, incluyéndose en este último a las de carácter indígena y comunitario. Se señala así mismo que las concesiones de uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa, estableciendo desde la constitución la primera diferencia sustancial entre la radiodifusión comercial y pública. En este apartado se analizará la concesión única para uso social indígena y comunitario de acuerdo a lo previsto en la LFTyR, para en el apartado siguiente analizar a la concesión como figura de derecho público.

## A. El Régimen de Concesiones Previsto en la LFTyR.

La finalidad de la LFTyR de conformidad a lo dispuesto en su artículo 1° consiste en cuatro aspectos distintos:

1. Regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión.
2. Regular convergencia tecnológica entre estos servicios.
3. Proteger los derechos de los usuarios y las audiencias.
4. Regular el proceso de competencia y libre concurrencia en estos sectores para que contribuyan a los fines y al ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 6°, 7°, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De dicho contenido es posible observar, en primer lugar, que el núcleo de la regulación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se encuentra en el acceso a los insumos esenciales para su prestación, como son el espectro radioeléctrico las redes públicas de telecomunicaciones. Bajo este criterio, la regulación se concentra en garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo de este mercado. Se señala así mismo como una de sus finalidades la protección a los derechos de las audiencias y de los usuarios. Esta distinción comprende la diferencia entre las telecomunicaciones y la radiodifusión, mientras en las primeras el carácter de usuario implica el uso o trabajo con un objeto, dispositivo o servicio en particular para realizar múltiples operaciones con distintos propósitos, implicando un papel activo; en las segundas el carácter de audiencia implica diversas concepciones como el conjunto de personas presentes en un espectáculo público o quienes escuchan u observan un programa a través

de medios de comunicación. La distinción entre ambas se puede fijar en el papel activo o pasivo del sujeto respecto de la información accesible en uno u otro, pues mientras en las telecomunicaciones el sujeto puede no sólo elegir activamente la información recibida sino participar activamente de su producción, en los medios de comunicación masiva tradicionales el sujeto no puede interactuar activamente con la información recibida, teniendo sólo la capacidad de elegir la fuente o el medio de su preferencia, en la medida que exista una diversidad de opciones. Dicha distinción resulta sumamente relevante pues establece el criterio bajo el cual se determina cuáles son los derechos de cada una y los mecanismos necesarios para protegerla. Así, por ejemplo, uno de los elementos más importantes en las telecomunicaciones es la neutralidad de la red para con la cual se evita la discriminación en los contenidos y servicios prestados; mientras que en el caso de los medios de comunicación relacionados con la radiodifusión las audiencias requieren de herramientas para fomentar y fortalecer su derecho a elegir, como son la diversidad de opciones, la clasificación de los contenidos, o bien, la distinción precisa entre el contenido publicitario y aquellos que no lo son.

Si bien la distinción entre telecomunicaciones y radiodifusión es cada vez más vaga en virtud del avance tecnológico y la posibilidad cada vez mayor de interactuar en tiempo real gracias a las TICs, la convergencia tecnológica aún se encuentra en una etapa inicial de desarrollo, ralentizada en nuestro país debido a factores como la desigualdad económica o la concentración histórica de ambos mercados. En este sentido, tal y como lo señala el artículo de la ley, uno de los principales objetivos gubernamentales y del propio IFT es la convergencia tecnológica entre ambos mercados. Estas medidas se orientan principalmente al ámbito tecnológico, en el tenor general de la norma de regular estos mercados desde un modelo orientado a la eficiencia económica.

Precisamente, dentro de las finalidades de la norma se señala la de regular la competencia y libre concurrencia en las telecomunicaciones y la radiodifusión,

de acuerdo con los principios y finalidades establecidos en las fracciones II y III del artículo 6° constitucional, siendo para telecomunicaciones los de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias; y para la radiodifusión los de condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información. Como se puede observar, en la norma constitucional se señala como primer principio en ambos mercados la competencia económica. Esto resulta de suma importancia pues establece la delimitación del modelo orientado a la eficiencia económica como marco regulatorio implementado por el estado para alcanzar el resto de los fines, apostando por la aparición de una mayor cantidad de oferentes para lograr el resto de las finalidades, sin discriminar sobre el tipo de contenidos ofrecidos. Como se podrá ver más adelante, esta perspectiva implica una preferencia por la prestación de estos servicios con una finalidad comercial, bajo la cual se construye todo el régimen de competencia y la regulación de los contenidos; dando preferencia como ya se señaló a la diversidad en los oferentes, no en los contenidos. Finalmente, al señalarse como los objetivos de la competencia y la libre concurrencia en los contenidos en los artículos 6, 7, 27 y 28 constitucionales comentados en la primera sección de este capítulo, se omite señalar su papel como norma reglamentaria del artículo 2° constitucional Apartado A fracciones II, III, IV; y Aparato B fracciones IV y VI.

En su artículo 2° se señala el carácter de servicios públicos de interés general, de conformidad a los establecido en las fracciones II y III de apartado B de artículo 6° constitucional, desde la cuales se cambió la definición de la televisión y de la radio contenidas en la LFRT como actividades de interés público con la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Mientras tanto las telecomunicaciones se definían en la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones (en adelante LFT)

como redes de telecomunicaciones<sup>656</sup> diferenciando la infraestructura y el espectro radioeléctrico utilizado de los servicios en ellos contenidos.<sup>657</sup> Dicha infraestructura y las acciones relativas a su instalación, operación y mantenimiento eran consideradas de interés público.<sup>658</sup>

La distinción entre un servicio público y una actividad de interés público no está delimitada de forma relativamente clara en la doctrina jurídica, donde se establecen diversos aspectos de distinción, o bien, se señala una sinonimia en virtud de las finalidades planteadas en ambos.<sup>659</sup> Desde la perspectiva de su distinción el servicio público implica una obligación del estado para garantizar la prestación del servicio, por sí mismo o por terceros habilitados para tal fin; mientras tanto el interés público, señala la Dra. Carla Huerta Ochoa, es un término sin una definición precisa dentro de la legislación ni la jurisprudencia, sin embargo, cumple una función fundamental en la justificación del estado para intervenir en tanto en la esfera privada como en la esfera pública, sin que este sujeto de forma exclusiva a los bienes públicos, cuya función se cumple precisamente bajo esta indeterminación, en tanto mecanismo para delimitar la discrecionalidad

---

<sup>656</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones Artículo 3°, fracción VIII.

<sup>657</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones Artículo 4°.

<sup>658</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones, artículo 5°, párrafo segundo, abrogada a partir del 13 de agosto de 2014 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2014. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftel/LFTel\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftel/LFTel_abro.pdf), revisado el 14 de julio de 2020.

<sup>659</sup> Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 4°, abrogada a partir del 13 de agosto de 2014 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 2014. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftr/LFRT\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftr/LFRT_abro.pdf), revisado el 14 de julio de 2020.



administrativa y la intervención del estado.<sup>660</sup> Señal de esta distinción flexible es la forma como los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión eran definidos en la LFRT y la LFT

En el párrafo segundo de este artículo se señala la prohibición expresa a la discriminación en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión por motivos de origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La redacción de este artículo no resulta suficiente para satisfacer adecuadamente las obligaciones del estado respecto del respeto al pluriculturalismo sustentado en sus pueblos indígenas y afrodescendientes de conformidad a los dispuesto en el párrafo segundo, la fracción IV del apartado A, fracción Vi del Apartado B y el Apartado C del artículo 2° constitucional. Así mismo, respecto de la obligación prevista en el artículo 1° constitucional párrafo tercero relativo a la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, la simple prohibición a la discriminación no parece suficiente para agotarla, sobre todo en virtud de la falta de sanciones específicas en la ley y formas de reparación específica.

En lo relativo a la rectoría de estado, en el último párrafo del artículo segundo se establece la finalidad de ésta para proteger la seguridad y la soberanía de la nación, así como la prestación de los servicios de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión de manera eficiente, mediante el establecimiento de condiciones de competencia efectiva. Esta perspectiva parte así mismo del modelo orientado a la eficiencia económica, donde el estado reduce su

---

<sup>660</sup> Huerta, op. cit., pp.132-133.

intervención en el mercado con medidas antimonopólicas y centra su modelo regulatorio en la competencia económica y no en la regulación de los contenidos, situación posible de observar a través de las diversas disposiciones sobre acceso al espectro: regulación de la publicidad; regulación del acceso a formas de financiamiento; y medidas de regulación asimétrica. A pesar de la gran diversidad de herramientas para este modelo de regulación provistas para el IFT se incluyeron medidas para favorecer la convergencia y la integración de servicios a favor de las grandes televisoras y empresas de televisión restringida las cuales favorecieron una nueva concentración del mercado y, sobre todo, se diseñaron en forma específica en contra del incumbente en telecomunicaciones como se mencionó en el apartado interior.

En el artículo 3° fracción XII, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, define a la concesión única como el acto administrativo a través del cual se confiere el derecho a prestar los servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión de manera convergente. Se señala así mismo, en relación con el párrafo último del artículo 2° de la ley, la obligación de obtener así mismo la concesión única sobre la banda de frecuencia del espectro radioeléctrico necesaria para la operación del servicio. Este contenido es de suma relevancia, en virtud de la condición de los servicios de radiodifusión, cuya naturaleza implica la necesidad de contar con el uso de espectro radioeléctrico para la transmisión de señales. En relación a esta fracción, se define en la fracción XXI del mismo artículo al espectro radioeléctrico como el espacio que permite la propagación, sin guía artificial, de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 Gigahertz. El espectro radioeléctrico forma parte del espectro electromagnético, el cual es un “flujo saliente de energía de una fuente en forma de ondas electromagnéticas se le denomina radiación electromagnética. Esta radiación puede ser de origen natural o artificial. El espectro electromagnético es el conjunto de todas las frecuencias (número de ciclos de la onda por unidad de

tiempo) posibles a las que se produce radiación electromagnética”<sup>661</sup>. Existen diversas formas de radiación electromagnética de acuerdo a su fuente y nivel de energía, cuando estas se revivan de la interacción entre los campos eléctrico y magnético corresponden al espectro radioeléctrico (distinto del espectro visible de la luz y otros fenómenos). Cuando estas ondas de energía son adecuadamente moduladas y tratadas mediante la variación controlada de su amplitud (como en la radio de amplitud modulada, AM), o la frecuencia de la onda original (como en la radio de frecuencia modulada FM), es posible emplearlas para la transmisión de información dentro de otros fines, haciendo posible tanto las telecomunicaciones como la radiodifusión a través de este espectro.<sup>662</sup> Si bien el número de frecuencias en la cuales se expresan las ondas son infinitas para la física, la técnica está limitada al uso de aquellas dentro del margen conocido como las ondas Hertzianas, como señala la LFTyR hasta los 3,000 Gigahertz. Este límite implica un número de usos limitados para estas ondas, tanto para sus fines como para el número de usos posibles para una misma frecuencia (o *segmento*). Este límite tiene un carácter tecnológico, con lo cual avances tecnológicos como la digitalización de las señales permite la emisión de más de una señal al mismo tiempo en la misma frecuencia, aumentando el número de usos para cada uno de ellas, como es el caso de la Televisión Digital Terrestre (TDT), a través de la cual es posible la multiprogramación. A pesar de estos avances, el total de frecuencias útiles es limitado, razón por la cual el estado las regula como bienes del dominio público, regulando el acceso a las mismas y asegurando su funcionalidad con la finalidad de no causar interferencia dañina entre diversos operadores y usuarios.

---

<sup>661</sup> Luque Ordóñez, Javier, “Espectro electromagnético y espectro radioeléctrico”, *Revista Manual Informativo de ACTA*, España, núm. 12, abril-junio de 2012, pp. 17-31.

<sup>662</sup> Ídem.

En su fracción LVI, define los servicios de radiodifusión como la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello. Las frecuencias dentro de las cuales operan estos servicios están claramente delimitadas tanto por la técnica como por el Cuadro de Atribución de Frecuencias de la UIT y el Cuadro Nacional de Frecuencias elaborado por el IFT<sup>663</sup>, los cuales contemplan las frecuencias de 535-1605 kHz para radio AM, de 88 a 108 MHz para radio FM. La TDT opera dentro de dos bandas de las de frecuencias VHF y UHF.<sup>664</sup> Como ya se mencionó, el uso de las bandas de frecuencias tiene usos compartidos entre diversos servicios como la radiodifusión y las telecomunicaciones, siendo facultad del IFT la determinación de sus usos y límites a través del CNF y del Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencia.<sup>665</sup>

El espectro radioeléctrico se regula dentro del Título Tercero de la ley, relativa a este y a los recursos orbitales. Dentro de este título se define en el artículo 54 a ambos como bienes del dominio público de la Nación, cuya titularidad y administración corresponden al estado, siendo la LFTyR donde se define la su naturaleza jurídica, al no estar determinada así ni en la constitución ni en la Ley

---

<sup>663</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones, Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, 3 de marzo de 2017. En <http://cnaf.ift.org.mx/>, revisado el 15 de marzo de 2020.

<sup>664</sup> Las frecuencias de VHF se encuentran dentro del margen de los 55.25 a 211.25 MHz para audio y 59.75 MHz a 215.75 MHz. Las frecuencias 471.25 a 885.25 para video y 475.75 a 889.75 para video.

<sup>665</sup> De conformidad a lo estipulado en los artículos 3° fracción IV y XVI, 15 fracción III, 56, 57, 60, 61, 86, 87, 90, 98 y 177.

General de Bienes Nacionales (en adelante la LGBN). La atribución de las bandas y frecuencias del espectro radioeléctrico y de los recursos orbitales está a cargo del IFT, de conformidad a lo establecido tanto en la legislación nacional y los tratados internacionales. Así, por ejemplo, el Cuadro Nacional de Atribución de frecuencias elaborado por el IFT sigue lo dispuesto en la Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Se atribuye así mismo al IFT la elaboración y aprobación de planes y programas de uso, el establecimiento de las condiciones para la atribución de una banda de frecuencias, el otorgamiento de las concesiones, la supervisión de las emisiones radioeléctricas y la aplicación del régimen de sanciones contenido en la misma ley.

Dentro de los objetivos planteados para el IFT en su papel de administrador del espectro radioeléctrico en las ocho fracciones del artículo en comento se destacan los siguientes:

1. Fracción III: La competencia efectiva en los mercados convergentes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión
2. Fracción IV: El uso eficaz del espectro y su protección,
3. Fracción VIII: El cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 2º., 6º., 7º. y 28 de la Constitución.

La relevancia de las fracciones tercer y cuarta es la forma como se define el objetivo de la regulación del espectro radioeléctrico y el papel del IFT en su regulación con la finalidad de alcanzar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, definiendo así el modelo de regulación de estos mercados como orientado a la competencia económica, donde la finalidad es el uso eficaz del espectro radioeléctrico. La selección de la palabra *eficacia* para determinar el uso dado al espectro, definida como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin haberla acompañado de otros adjetivos mediante los cuales se pueda hacer una mejor definición de los objetivos en el uso y regulación

del espectro deja fuera, por un lado, una definición donde se incluyan los fines sociales a los servicios públicos, y por otro lado, debió incluir quizá a la *eficiencia* como elemento necesario para asegurar el uso más adecuado de los recursos relativos al espectro radioeléctrico.

Se señala dentro de la fracción VIII dentro de los objetivos de la regulación y administración del espectro el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo “= constitucional, sin referir directamente la fracción VI del apartado B relativa a la obligación del estado para extender la red de comunicaciones y establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación. Este contenido dentro de la LFTyR implica un avance respecto de la omisión legislativa en la reforma a la LFRT de 2006 y la subsecuente acción de inconstitucionalidad de 26/2006, siendo el fundamento para la reserva del 10% de la banda de FM y la banda de los 1605 a los 1705 KHz de AM para usos comunitarios e indígenas establecida en el artículo 90 de la ley, a analizarse más adelante. Sin embargo, no se señala en el resto de la LFTyR ninguna disposición relativa a la reserva de espectro para el establecimiento de canales de televisión. De la misma forma, no se establece alguna disposición relativa a la reserva de espectro radioeléctrico para ampliar las redes de telecomunicaciones para satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas.

Finalmente, se señalan como características mínimas para determinar los criterios para la atribución de frecuencias mediante concesión la objetividad, la transparencia, la no discriminación y la proporcionalidad. Estas características se complementan con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 79 de la ley, donde se señala que el criterio determinante en las licitaciones no podrá ser el económico, el cual se relaciona así mismo con la visión del modelo orientado a la eficiencia económica para los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, en tanto el uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias del espectro radioeléctrico

genera tanto aprovechamientos de acuerdo a la LFTyR relativos al uso de un bien público y los trámites administrativos, como derechos de acuerdo a la Ley Federal de Derechos (en adelante la LFD), consistentes en los pagos anuales por el uso, aprovechamiento y explotación de frecuencias.<sup>666</sup> Finalmente, como señala la Dra. Clara Luz Álvarez González de Castilla, es importante recordar que la finalidad de otorgar concesiones para el uso de frecuencias no tiene como objeto alcanzar la mayor recaudación posible para el estado por el pago de la contraprestación correspondiente, sino los beneficios a la sociedad generados a partir de una mayor oferta de servicios y de mejor calidad. Adicionalmente, un precio mínimo de referencia tendrá como resultados negativos el limitar la cantidad de oferentes y la capacidad del ganador para invertir en la infraestructura necesaria para su operación; de la misma forma se fomenta la transmisión del costo de la obtención hacia los usuarios.<sup>667</sup>

Dentro del artículo 55 de la ley se señalan los tipos de usos señalados para las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, bajo los cuales se determina

---

<sup>666</sup> La Suprema Corte de Justicia ha señalado la inexistencia de una doble tributación en virtud de la distinción entre el pago de derechos de acuerdo a la LFD y el pago de aprovechamientos de acuerdo a la LFTyR. Tesis III.2o.C.J./15, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1020. Tesis CXXXI/2005, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2011, p. 1473. Tesis CXXXIV/2010, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 1294. Tesis XIV/2011, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 1298. Tesis CXXXI/2005, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2006, p. 1298.

<sup>667</sup> Álvarez González de Castilla, Clara Luz, *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*, México, UNAM/Posgrado, 2018, p. 114.

la necesidad de requerir una concesión, una autorización o bien se determinó su uso libre:

1. Fracción I, espectro determinado: Son aquellas bandas de frecuencia que pueden ser utilizadas para los servicios atribuidos en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; a través de concesiones para uso comercial, social, privado y público, definidas en el artículo 67.
2. Fracción II, espectro libre: Son aquellas bandas de frecuencia de acceso libre, que pueden ser utilizadas por el público en general, bajo los lineamientos o especificaciones que establezca el Instituto, sin necesidad de concesión o autorización.
3. Fracción III, espectro protegido: Son aquellas bandas de frecuencia atribuidas a nivel mundial y regional a los servicios de radionavegación y de aquellos relacionados con la seguridad de la vida humana, así como cualquier otro que deba ser protegido conforme a los tratados y acuerdos internacionales. El Instituto llevará a cabo las acciones necesarias para garantizar la operación de dichas bandas de frecuencia en condiciones de seguridad y libre de interferencias perjudiciales.
4. Fracción IV, espectro reservado: Es aquel cuyo uso se encuentre en proceso de planeación y, por tanto, es distinto al determinado, libre o protegido.

La determinación del uso del espectro resulta relevante en tanto el espectro requerido para la prestación de los servicios de radiodifusión es de carácter determinado, por lo que requieren como lo señala la fracción primera de la concesión única. Adicionalmente, el señalamiento de espectro determinado se relaciona con lo dispuesto en el artículo 57 respecto de la atribución de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico bajo las categorías de título primario o título secundario, en virtud de la protección que reciben las primeras en contra de interferencias perjudiciales; mientras las segundas tiene prohibido causar interferencias perjudiciales a los servicios reconocidos en el título primario y



carecen del derecho a reclamar por interferencias perjudiciales. Las concesiones en materia de espectro radioeléctrico de uso determinado pertenecen a la categoría de título primario, estando protegidas en contra de la interferencia perjudicial a sus señales.

## B. El Régimen de Concesiones y la Concesión Única.

La concesión única para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión se sustenta en la definición de estos como servicios de interés general prestados por los concesionarios al público en general, con fines comerciales, públicos o sociales. Dentro de este régimen se incluyen también aquellas otorgadas para fines privados, requeridas únicamente para los casos donde se pretenda utilizar el espectro radioeléctrico con fines de comunicación privada, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial.

En la fracción XII del artículo 3° de la LFTyR se define a la concesión única como el acto administrativo mediante el cual el IFT confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión. Es importante señalar la distinción entre la concesión única para la prestación de servicios y aquella necesaria para la acceder a bandas del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, los cuales requieren de un acto administrativo distinto para su obtención, si bien se señala en el artículo 75 último párrafo de la ley la posibilidad para el IFT de otorgar ambas en el mismo acto administrativo.

Al otorgar la concesión única a que se refiere esta Ley, el Instituto deberá establecer con toda precisión el tipo de concesión de que se trate: de uso comercial, público, social o privado. En relación con esta concesión, se señala en el artículo 75 de la LFTyR que, en el caso de los servicios de telecomunicaciones o

radiodifusión prestados a través del espectro radioeléctrico, la concesión para el mismo deberá prestarse en el mismo acto, salvo en los casos donde el solicitante cuente ya cuente con una concesión sobre el espectro radioeléctrico. Se señala así mismo como plazo máximo para la duración de estas concesiones el de 20 años, sujeto a las diversas limitaciones establecidas para la duración de los cuatro tipos de concesiones únicas. En las cuatro fracciones del artículo 67 de la LFTyR se definen los cuatro tipos de concesiones únicas otorgadas por el IFT de acuerdo al tipo de servicio a prestarse por las correspondientes concesionarias.

En la fracción primera se define a las concesiones únicas para uso comercial como aquellas que confieren el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones. Este es el único tipo de concesión con la posibilidad de ser explotadas con la finalidad de obtener ganancias mediante la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión, sea mediante la prestación de servicios, la prestación de capacidad de red, o bien mediante la venta de publicidad en el caso de los servicios de radiodifusión. En la fracción I del artículo 76 se define a las concesiones para el uso comercial del espectro radioeléctrico como aquellas que confieren el derecho a personas físicas o morales para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales, con fines de lucro.

En la fracción segunda del artículo 67 de la LFTyR se define a las concesiones únicas para uso público como aquellas que confieren el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones. Estas concesiones contemplan los servicios de telecomunicaciones

necesarios para el funcionamiento, operación y seguridad de concesionario o permisionarios de servicios públicos, distintos a los relacionados con la radiodifusión o la prestación al público de servicios de telecomunicaciones. Bajo este tipo de concesiones está estrictamente prohibida la prestación o explotación de con fines de lucro servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o capacidad de red, limitando las posibilidades de su financiamiento. En el artículo 76 fracción segunda de la ley, se define a las concesiones de espectro radioeléctrico para uso público como aquellas que confieren el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones, limitado específicamente por el contenido de la fracción segunda del artículo 67 en cuanto estos no pueden tener como fin la prestación de los servicios de telecomunicaciones o radiodifusión con fines de lucro.

En la fracción II del artículo 67 de la LFTyR se define a las concesiones únicas para uso privado como aquellas que confieren el derecho a desarrollar servicios de telecomunicaciones con propósitos de comunicación privada, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial. En este tipo de concesiones no se podrán explotar o prestar con fines de lucro servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o capacidad de red, en tanto están destinadas específicamente para la comunicación privada o la evaluación y desarrollo de nuevas tecnologías. En la fracción III del artículo 76 se señala como finalidad de la concesión de espectro radioeléctrico para uso privado el conferir el derecho para usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado privado, las cuales, de la misma forma, no pueden ser utilizadas con fines de lucro para comercialización de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión.

Finalmente, en la fracción IV del artículo 67 de la LFTyR se define a la concesión única para uso social como aquella que confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Dentro de este tipo de concesión única se contempla cuatro tipos distintos de concesiones: las destinadas a asociaciones civiles sin fines de lucro identificadas como comunitarias, las destinadas a instituciones de educación superior de carácter privado cuya finalidad no sea la explotación comercial de la concesión, y las destinadas a pueblos indígenas. Sí bien la característica común a estas concesiones es la prohibición expresa a la explotación o prestación de servicios con fines de lucro, limitando las fuentes de financiamiento a las cuales tienen acceso, a pesar de la gran diversidad de características y finalidades existente entre ellas. Antes de pasar a analizar la distinción particularmente relevante entre las concesiones únicas de uso social comunitarias y las concesiones únicas de uso social comunitarias, cabe señalar aquí lo dispuesto en la fracción IV del artículo 76 de la ley, donde se define las concesiones para uso del espectro radioeléctrico como aquellas que confieren el derecho de usar y aprovechar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado o recursos orbitales para prestar servicios de telecomunicaciones o radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro.

Retomando el artículo 67, en el primer párrafo de la fracción IV se señal que las concesiones para uso social comunitaria, sólo se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad. La definición dada en la norma no especifica ninguna otra característica o limitación para la determinación de quienes pueden o recibir este tipo de concesiones, omitiéndose incluso si más allá de la exclusión de los fines de lucro se deben cumplir otros requisitos, como la determinación del fin social dichas organizaciones civiles debe señalar o no la

prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión con algún propósito específico relacionado con los valores señalados. Si bien en el artículo 76 fracción IV se señalan de forma precisa las finalidades de concesión del espectro radioeléctrico para este fin propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, tampoco se determina de forma precisa lo relativo a las concesiones únicas de uso social comunitarias, más allá de su relación con la comunidad.

Mientras tanto, respecto de las concesiones únicas para uso social indígena se determina que estas podrán ser otorgadas a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas. Como en las categorías sociales anteriores, las concesiones para uso social de tipo indígena que requieren para la prestación de servicios una concesión de espectro radioeléctrico para uso social con los propósitos señalados; culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Así mismo, se señala como la limitación para obtener recursos para su financiamiento a no realizar actividades de lucro, señalando fuentes de financiamiento específicas para estos medios.

Como se puede observar, este es tipo de concesión única con la lista de requisitos a cumplir más amplia de todas las categorías, señaladas además de forma sumamente precisa y limitativa. Sí bien resulta imposible tomar una postura en contra de un tema fundamental como la igualdad de género y la participación de las mujeres en espacios de decisión de los proyectos, su inclusión en las concesiones destinadas a los pueblos indígenas mientras se omitió en el resto de las categorías, sociales, privadas, públicas y comerciales parece por un lado, un prejuicio profundamente racista que reproduce la narrativa de la sociedad

mayoritaria sobre el *barbarismo* y retraso de los pueblos indígenas del país, prejuiciando sobre el trato dado a las mujeres en sus comunidades y la posibilidad de participar de estas en los medios de comunicación construidos por la comunidad. Por otro lado, si la finalidad es promover la igualdad de género y participaciones de las mujeres mexicanas en las telecomunicaciones y radiodifusión, particularmente su inclusión en la participación de los objetivos del tipo de concesión, requisitos similares debieron incluirse por lo menos en las concesiones para uso comercial y público. Sobre este tema, el IFT realizó en 201 el Estudio Cualitativo sobre la Inclusión y Representación de Género en los Medios y Contenidos Audiovisuales de 2016 a 2017 con las finalidades de terminar el papel de los medios de comunicación audiovisuales en la vida cotidiana de las mujeres; la interacción de las audiencias femeninas y los contenidos con perspectiva de género; y, la importancia de reducir la brecha de desigualdad de género en el ámbito laboral, a través de la participación de las mujeres en los medios.<sup>668</sup> Respecto de éste último se señala que a nivel global sólo el 27% de los puestos directivos en empresas de medios de comunicación audiovisuales son mujeres, mientras para México el estudio los situó *alrededor del 25%*, sin contar con una cifra precisa.<sup>669</sup> Se señala

---

<sup>668</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales, Estudio Cualitativo sobre la Inclusión y Representación de Género en los Medios y Contenidos Audiovisuales de 2016 a 2017, México, 2017, p. 5. En <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/comunicacion-y-medios/reporteecg080517.pdf>, revisado el 8 de marzo de 2020.

<sup>669</sup> Como ejemplo de la brecha de género en la dirección de empresas de radiodifusión comercial se puede señalar el caso de Televisa. Mientras en los Indicadores de Género para Medios de Comunicación de la UNESCO de 2014 se señalaban las medidas de esta empresa como sumamente innovadoras para superar la brecha de género y los techos de cristal, en 2015 dentro de su estructura organizacional integrada por 13 directivos, sólo uno de los cargos estaba ocupado

así mismo un límite al acceso a dichos puestos en los niveles de mando inferior y medio, estando los niveles superiores restringidos para el acceso de las mujeres.<sup>670</sup>

i. Proceso para el Otorgamiento de la Concesión Única.

Los procesos de otorgamiento de la concesión única varían de acuerdo al tipo de concesión única e implican requisitos diversos. Se analiza aquí en primer lugar los requisitos comunes para, a continuación, analizar las diferencias en los procedimientos para otorgar los diversos tipos de concesiones únicas.

El artículo 72 de la LFTyR fija la duración máxima de una concesión única en 30 años, prorrogable por plazos iguales de conformidad a lo establecido en el artículo 113 de la ley, donde señalan como requisitos la solitud del concesionario con un año de antelación a la pérdida de la vigencia de la misma, estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y demás disposiciones aplicables, así como en su título de concesión, y finalmente, la aceptación previa de las nuevas condiciones que, en su caso, se establezcan en el momento de la prórroga. En el caso donde el IFT no resuelva dentro del plazo señalado de 180 días hábiles operará el principio de afirmativa ficta, considerándose prorrogada la concesión.

---

por una mujer, es decir, el 0.13%. De los ejecutivos, del total de 11 sólo la presente ejecutiva de Fundación Televisa es mujer. Por su parte, el consejo de administración de la empresa en 2020 está integrado completamente de hombres. UNESCO, *Indicadores de género para medios de comunicación*, Francia, ONU, 2014, pp. 149-157. La información sobre la estructura organizacional de Televisa se tomó de <http://www.televisair.com/es-ES/governance/board-of-directors> y de <http://www.televisair.com/es-ES/company-overview/management-team>.

<sup>670</sup> Estudio Cualitativo... op. cit., pp. 86, 88 y 89.

En el artículo 75 de la LFTyR se señala la vigencia para las concesiones para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado comercial en un plazo máximo de veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales. Mientras tanto, en el artículo 83 se señala que en el caso de las concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso público o social se otorgarán mediante asignación directa hasta por quince años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales, reiterando las prohibiciones para este tipo de concesiones únicas de prestar servicios con fines de lucro, y de compartir el espectro radioeléctrico con terceros. Lo anterior, sin perjuicio de la multiprogramación de las concesiones de radiodifusión en la que se podrá ofrecer capacidad a terceros.

Como señala el análisis de Freedom House sobre la iniciativa de reforma de 2013 sobre la cual se construyó la LFTyR, la desaparición de la figura del refrendo<sup>671</sup> en las concesiones, al establecer plazos particularmente largos en las concesiones, tiene como finalidad hacer más atractiva la inversión en las de uso comercial, quienes además son las beneficiarias de los plazos más largos y no se someten a ningún tipo de requisito especial como en el caso de las concesiones para uso social indígena. Así mismo, la falta de disposiciones específicas para tomar en consideración en las prórrogas temas como el cumplimiento de los derechos de audiencias, se limitan ampliamente las posibilidades del estado para dar por terminada una concesión de carácter comercial, siendo la única

---

<sup>671</sup> El refrendo era una figura contemplada dentro del artículo 16 de la LFRT mediante la cual las concesiones se sujetaban al proceso de licitación seguido en el otorgamiento de nuevas concesiones donde el concesionario tenía un derecho de preferencia, de conformidad a la interpretación señalada en la acción de inconstitucionalidad 26/2006. La redacción previa a la acción señalaba que no estaban sujetas al proceso contenido en el artículo 17, operando de la misma forma que los actuales artículos 72, 75 y 83 de la LFTyR.



consideración posible la de carácter comercial, en el caso en el cual durante la evaluación de la solicitud de prórroga el concesionario no aceptase las condiciones señaladas por el IFT, en caso de hacerlas.<sup>672</sup>

En el artículo 73 se señala el contenido mínimo a cumplir por las solicitudes presentadas por los interesados en obtener cualquier tipo de concesión única, consistiendo en:

1. Nombre y domicilio del solicitante;
2. Las características generales del proyecto de que se trate, y
3. La documentación e información que acredite su capacidad técnica, económica, jurídica y administrativa.

El proceso para el otorgamiento de la concesión única dentro del mismo artículo consiste en los siguientes pasos:

1. El Instituto analizará y evaluará la documentación que se presente con la solicitud a que se refiere el presente artículo dentro de un plazo de sesenta días naturales.
2. Agotado el plazo y cumplidos todos los requisitos señalados a juicio del Instituto, éste otorgará la concesión.
3. En el título respectivo se inscribirá íntegramente en el Registro Público de Telecomunicaciones previsto en esta Ley y se hará disponible en la página de Internet del Instituto dentro de los quince días hábiles siguientes a su otorgamiento.

---

<sup>672</sup> Freedom House, “Leyes Secundarias en Telecomunicaciones: Análisis del Proyecto Presentado por el Ejecutivo y el Dictamen del Senador Lozano”, p. 3. En [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomHouse-Telecomm\\_0.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomHouse-Telecomm_0.pdf), revisado el 24 de mayo de 2020.

4. En el caso de que resulte necesaria para la prestación del servicio una concesión de espectro radioeléctrico esta se otorgará en el mismo acto administrativo con la excepción del caso en el cual el solicitante ya cuente con ella, de conformidad a lo establecido en el artículo 73 de la ley.

De otorgarse la concesión única y en su caso la concesión para uso del espectro radioeléctrico, el IFT, de conformidad al artículo 74 de la LFTyR deberá expedir el título de concesión única con el siguiente contenido:

1. El nombre y domicilio del concesionario;
2. El uso de la concesión;
3. La autorización para prestar todos los servicios técnicamente factibles. De requerir bandas del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, el concesionario deberá obtenerlos conforme a los términos y modalidades establecidas en esta Ley;
4. El período de vigencia;
5. Las características generales del proyecto;
6. Los programas y compromisos de inversión, calidad, de cobertura geográfica, poblacional o social, de conectividad en sitios públicos y de contribución a la cobertura universal que, en su caso, determine el Instituto, para lo cual considerará las propuestas que formule anualmente la Secretaría conforme a los planes y programas respectivos.
7. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.

Como se puede observar, dentro del título de concesión se incluirán diversas obligaciones para los concesionarios, en su mayoría de carácter económico relacionadas con la calidad del servicio, la cobertura y la inversión. Las obligaciones de corte social están reservadas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 67 y 76 de la ley para las concesiones de uso público y social, donde estas últimas tienen una carga mucho más amplia de finalidades sociales y culturales sobre todo en

comparación de las obligaciones exigidas a las concesionarias comerciales relacionadas con la protección de las audiencias, las cuales también deben ser cumplidas por las concesionarias de uso social indígena.

En el artículo 86 se señalan disposiciones específicas relacionadas con la obtención de concesiones de espectro radioeléctrico para el uso público para la prestación de servicios de radiodifusión, señalando en primer lugar que la solicitud se deberá presentar dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. Se exigen en segundo lugar el señalamiento de:

1. Los mecanismos para asegurar la independencia editorial.
2. La forma en que garantizará la autonomía de gestión financiera.
3. Las garantías de participación ciudadana.
4. Las reglas *claras* para la transparencia y rendición de cuentas.
5. La defensa de sus contenidos.
6. Las opciones de financiamiento.
7. El pleno acceso a tecnologías.
8. Reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Se señala en el mismo artículo la obligación del IFT de verificar que dichos mecanismos sean suficientes para garantizar dichos objetivos y solicitar de ser necesario a la autoridad solicitante las modificaciones pertinentes para alcanzarlos.

En el artículo 87 se señala así mismo la obligación de los solicitantes de una concesión de uso social de cumplir con los requisitos generales previstos en el artículo 85, así como el de presentar la solicitud dentro de los plazos previstos en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. Se señalan así mismo los requisitos relativos a presentar dentro de la solicitud:

1. Los mecanismos para asegurar la independencia editorial.
2. La autonomía de gestión financiera.
3. Las garantías de participación ciudadana.
4. Las reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas.
5. La defensa de sus contenidos.
6. Las opciones de financiamiento.
7. El pleno acceso a tecnologías.
8. Las reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.
9. El Instituto verificará que los mecanismos expuestos en la solicitud sean suficientes para garantizar dichos objetivos y, de lo contrario, prevendrá al solicitante para que realice las modificaciones pertinentes.

En los párrafos dos, tres, cuatro y 5 se señalan las condiciones especiales a las cuales se someten las concesiones únicas de uso social comunitaria e indígena. En primer lugar, se señala la obligación para los solicitantes de este tipo de concesiones el estar constituidas en una asociación civil sin fines de lucro. En este caso, la LFTyR no reconoce las formas de organización tradicionales indígenas ni las formas tradicionales de selección de sus autoridades como medios válidos para acreditar la personalidad de los solicitantes y su carácter de pueblo o comunidad indígena, en contravención de lo dispuesto en el artículo 2° constitucional apartado A, fracción I y II. Si bien en el párrafo siguiente del artículo 85 de la ley se señala la obligación del IFT para prestar asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de requisitos para la obtención de las concesiones comunitarias e indígenas, de conformidad a las formas de organización social y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, no se establece ningún mecanismo específico para cumplir con tal fin, ni medios o formas de ayudar a solventar los requisitos y exigencias previstos en la ley. Esta situación supera incluso la simple conformación en una asociación sin fines de lucro, pues al momento de señalar las formas de financiamiento se imponen más cargas a los solicitantes sin que se definan los

medios, las formas y los alcances de dicha asistencia. En el último párrafo del artículo 85 se señala la posibilidad de que el IFT realice la donación a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, equipos transmisores que hayan pasado a propiedad de la Nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión. Este mecanismo, si bien loable y promotor del estado de derecho y la legalidad, no establece los requisitos, formas o procesos para la realización de dichas donaciones de equipos ni para la selección de quienes serán los donatarios. Así mismo, como parte de las limitaciones de delimitar la obligación del IFT a una asistencia técnica se encuentra la falta de medios reales para cumplir con la obligación prevista en el artículo 2° constitucional apartado B fracción VI, donde el establecer las condiciones necesarias para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar sus medios de comunicación requiere de un papel más activo por parte del IFT y del estado a fin de no sólo permitir o proveer de forma excepcional los equipos necesarios para la operación técnica de estos concesionarios, requiere del establecimiento de mecanismos claros y precisos para dotar activamente de los insumos técnicos necesarios (particularmente de transmisores adecuados) a los pueblos y comunidades indígenas que así lo requieran.

Regresando al artículo 87, se señala en el párrafo tercero que el IFT establecerá mecanismos de colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ahora INPI) u otras organizaciones para:

1. Promover el otorgamiento de concesiones indígenas.
2. Facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que transmitan en sus lenguas originarias, en especial, en aquellos lugares donde no existan concesiones.

3. Promover que las concesiones de uso social indígenas, coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Como ya se señaló en al principio de este capítulo<sup>673</sup>, tanto el INALI como el INPI tienen competencia en materia de lenguas indígenas. Sin embargo, a pesar de que el INALI es el organismo especializado en lenguas indígenas no tiene reconocida ninguna facultad o competencia en el marco del acceso de los pueblos y comunidades indígenas para acceder a la concesión única para las prestación de servicios de radiodifusión, limitándose de conformidad a lo establecido en el artículo 14 inciso c) de la LGDLPI a ampliar el ámbito social de uso de las lenguas indígenas nacionales y promover el acceso a su conocimiento; estimular la preservación, conocimiento y aprecio de las lenguas indígenas en los espacios públicos y los medios de comunicación, de acuerdo a la normatividad en la materia, siendo ésta la LGDLPI donde no se señala ninguna disposición particular donde se relacione al INALI o bien se determine una obligación concreta para los medios distintos a la concesión de usos social de cumplir con el requisito de difundir la diversidad cultural y lingüística del país. Respecto del INPI, en su artículo 4 fracción XLV, se señala solo la facultad de promover las medidas *eficaces* para que los pueblos indígenas puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como, para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna. A pesar de este contenido, en la LFTyR sólo se señala de manera general las funciones de promoción y facilitación, sin establecer una forma precisa de colaboración y responsabilidades específicas a cada institución. El papel más importante jugado por La CDI/INPI ha sido el de colaborar en el diseño y

---

<sup>673</sup> Vid. *infra*, capítulo cuatro, C. Normas Secundarias Relacionadas con el Ejercicio del Derecho a la Lengua, p. 415.

aplicación de las consultas realizadas por el IFT relacionadas con la asignación de espectro para concesiones de uso social indígenas.

a. Requerimientos y Condiciones Técnicas Especiales para el Otorgamiento de Concesiones de Uso Social.

Dentro del artículo 90 fracción IV se establece dentro de las condiciones necesarias para el otorgamiento de una concesión del espectro radioeléctrico para los usos público y social, se encuentra la capacidad técnica y operativa de los solicitantes, además de la verificación de sus fuentes de ingresos. De forma específica a los requisitos de capacidad técnica y operativa, en el párrafo quinto de este artículo se señala la obligación del IFT de reservar para estaciones de radio FM comunitarias e indígenas el diez por ciento de la banda de radiodifusión sonora de FM, que va de los 88 a los 108 MHz, porcentaje reservado en la parte alta de la referida banda. Respecto de la banda de AM no se señala en la ley una reserva especial, sólo se señala que las concesiones para radios comunitarias e indígenas se podrán otorgar en el segmento de esta banda contenido desde los 1605 KHz hasta los 1705 KHz, reservando la posibilidad de otorgar concesiones de uso público, comercial o social, que no sean comunitarias o indígenas, en el resto del segmento de AM.

La determinación de las bandas y de los segmentos señalados para el uso de las concesionarias indígenas y comunitarias implica una serie de problemas y desventajas para este tipo de expresiones. En primer lugar, la falta de una reserva dentro de la banda de AM en un porcentaje definido resultaba un criterio discriminador y contrario a lo establecido respecto de la banda de FM, sobre todo en consideración de la apertura al concesionamiento del resto de la banda de AM para el resto de los usos público y social. En segundo lugar, el establecimiento del porcentaje reservado para la radiodifusión comunitaria e indígena resultaba igualmente discriminador e injustificado en virtud de la calidad inferior dentro de este espectro respecto de la parte baja de la banda y la necesidad de sistemas,

equipos e insumos más costos para operar adecuadamente dentro de ella para lograr suficiente cobertura y calidad. En tercer lugar, implicaba en sí misma una limitación para el acceso a una concesión del espectro radioeléctrico para radiodifusión en aquellas regiones donde este se encontrará saturado y no se contará con espectro disponible dentro de la parte de la banda reservada.

Sobre estos problemas, la Segunda Sala de la SCJN se pronunció sobre los términos establecidos en la redacción del artículo 90 de la LFTyR, señalando en la sentencia al Amparo en Revisión 636/2016, señalando bajo un ejercicio de interpretación conforme como incorrecta la interpretación de esta disposición como limitante para las concesionarias comunitarias e indígenas estarían, donde se les imposibilitaría para operar en segmentos de la banda distintos a los señalados en el numeral reclamado. De forma contraria, señaló que la reserva de diez por ciento en las bandas de AM y FM no debe entenderse como un máximo de asignación, en tanto dicha reserva se constituyó por el legislador como un segmento de las bandas en las cuales el IFT tendría la obligación de asegurar el otorgamiento de concesiones de este tipo, constituyéndose en un mínimo y no en tope máximo, resguardado con la finalidad de asegurar un espacio para estas expresiones en aquellos mercados con una alta saturación del espectro radioeléctrico, especialmente debido a la existencia de un gran número de concesionarias de uso comercial. Señaló, así mismo, que tanto los segmento en las bandas como el porcentaje reservado no implica una limitación o una exclusión para asignar concesiones para uso comunitario o indígena fuera de los mismos, en los casos donde las condiciones de saturación en la región determinada y el número de concesionarias de este tipo así lo requiriera.<sup>674</sup>

Bajo estos argumentos, la Segunda Sala de la SCJN consideró, como voluntad del legislador, establecido un espacio mínimo para las concesionarias de

---

<sup>674</sup> Amparo en Revisión 636/2016, op. cit., p. 52.



uso indígena y comunitario dentro del espectro radioeléctrico, con la finalidad de preservar un porcentaje de las bandas asegurado para llevar a cabo sus transmisiones, protegido contra el otorgamiento de concesiones de otra índole; sin convertirlo en un obstáculo para, cuando así fuera necesario, sean otorgadas concesiones en otros segmentos de la banda, o en mayores porcentajes a los determinados en ley.

Si bien la interpretación de la Segunda Sala de la SCJN establece un marco mucho más amplio al considerado en la redacción del artículo 90 de la LFTyR, sí reconoce una limitante importante al otorgamiento de concesiones fuera del espectro reservado cuando este no se encuentre saturado, al haber determinado una prioridad en el otorgamiento de las concesiones para uso comunitario e indígena dentro de los segmentos de la banda AM y FM señalados, reservado efectivamente las mejores partes de ambas bandas para los concesionarios comerciales, especialmente en aquellas zonas donde no existe saturación del espectro radioeléctrico.

La Dra. Clara Luz Álvarez señala como ejemplo de las dificultades implicadas por la redacción del artículo 90 de la LFTyR el caso de Radio Neza, actual concesionaria de uso social indígena para radiodifusión organizada por indígenas zapotecos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Para su operación, esta radio solicitó un permiso para iniciar sus operaciones en 2004 ante la SCT, el cual sería rechazado bajo lo establecido en la LFRT. En 2012 solicitaron nuevamente una concesión a COFETEL, la cual igualmente rechazada. En el año 2015 y bajo la recientemente establecida LFTyR solicitaron al IFT una concesión única, la cual fue negada en virtud de ser técnicamente imposible al solicitarse dentro del área metropolitana de la Ciudad de México, la cual tiene el mayor nivel de saturación en el país del espectro radioeléctrico, no contando por lo tanto en ese momento con el espectro necesario dentro de la parte alta de la banda necesario para otorgar la concesión. Sobre este tema, el Primer Tribunal Colegiado de

Circuito Especializado en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión determinó la obligación de IFT de dar seguimiento y realizar todas las acciones necesarias para otorgar la concesión respectiva. En cumplimiento de la sentencia, se otorgó la frecuencia 97.5 (ahora 97.3) de la banda de FM a los solicitantes, para conformar la estación Radio Neza, la cual sigue operando hasta el momento. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia y del primer Tribunal Colegiado de Circuito especializado confirman que, a pesar de la existencia de una reserva del espectro en la parte alta de la banda de FM, el IFT puede otorgar concesiones para pueblos y comunidades indígenas en cualquier parte de la banda por excepción, cuando no se encuentre banda disponible dentro las porciones reservadas.<sup>675</sup>

ii. Formas de Financiamiento Previstas para los Concesionarios.

Dentro de la LFTyR se establece una distinción clara y precisa entre los tipos de concesiones únicas tanto para la prestación de servicios como para la obtención de espectro radioeléctrico a través del fin de lucro. Así, mientras las concesiones para uso comercial son las únicas con la posibilidad de operar con fines de lucro, las concesiones para uso público y social tiene expresamente prohibido explotar o prestar los servicios de telecomunicaciones o radiodifusión con este fin, estableciendo diversas limitaciones tanto en las formas de obtención de recursos económicos como en las finalidades a las cuales estos pueden ser destinados.

Debido a la distinción entre las finalidades de las distintas concesionarias de acuerdo a su uso, señalan en la ley diversas fuentes de financiamiento, algunas de las cuales son convergentes entre las mismas a la vez que otras son exclusivas para un tipo de concesión, como se puede observar en la siguiente tabla:

<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>Uso Comercial</b>	<b>Uso Público</b>	<b>Uso Social</b>
a. Publicidad Comercial	Exclusiva.	Prohibida	Prohibida

<sup>675</sup> Álvarez, op. cit., p. 371.

b. Posicionamiento de Productos	Exclusiva	Prohibida	Prohibida
c. Publicidad Oficial	Puede recibir hasta el 99% de mismo.	No prevista.	Se reserva el 1% del presupuesto federal para este fin.
d. Donativos	No previstos como medio de financiamiento, sin ninguna restricción precisa.	Permitida con limitaciones respecto de su fuente.	Permitida con la obligación de constituirse como donatarias autorizadas.
e. Venta de productos y contenidos	Permitida	Permitida con la limitación de no perseguir fines de lucro y la obligación de haber emitido los contenidos de forma previa.	Permitida con la limitación de no perseguir fines de lucro y la obligación de haber emitido los contenidos de forma previa.
f. Patrocinios	No previstos como medio de financiamiento, sin ninguna restricción precisa.	Permitido con las limitantes previstas en la LGCS.	Prohibido.
g. Proyectos de financiamiento y convenios de coinversión.	No previstos como medio de financiamiento, sin ninguna restricción precisa.	Permitida.	Limitada a otros medios sociales.
h. Aportaciones o cuotas de cooperación de la comunidad.	No previsto.	No previsto.	No previsto.
i. Recursos de entidades públicas para la generación de contenidos.	Se pueden contratar de forma privada.	Previsto.	Previsto.
j. Arrendamiento de estudios de grabación y servicios de edición.	No previstos como medio de financiamiento, sin ninguna restricción precisa.	No previsto.	Previsto.
k. Presupuesto Público.	Indirectamente.	Directamente.	No previsto.

A continuación, se analizan las disposiciones correspondientes a cada uno de ellos en la LFTyR.

a. La Publicidad Comercial.

La publicidad es la forma primaria de financiamiento y obtención de ganancias para los concesionarios de uso comercial. A diferencia de lo que ocurre con los patrocinios, ésta no se encuentra expresamente definida dentro de la LFTyR, definiéndose aquí como los instrumentos utilizados para aproximar a los consumidores los productos o servicios ofertados por los empresarios, siendo un modo de promoción a través de la cual el consumidor se incide en las decisiones del consumidor al proveerle información a través de la cual conoce, motiva y decide sobre bienes y servicios existentes en el mercado.<sup>676</sup> De acuerdo al artículo 237 de la LFTyR los concesionarios del servicio de radiodifusión de uso comercial o de audio restringido podrán transmitir publicidad manteniendo un equilibrio entre ésta y los contenidos. Para televisión radiodifundida se establece un tiempo máximo del 18% por cada canal de transmisión, mientras que para la radio radiodifundida se establece un máximo del 40% del tiempo total de transmisión. En el caso de la televisión restringida se establecen un máximo de 10% de cada hora de programación, equivalente a 144 minutos al día. Estos límites no aplican tanto a los canales exclusivamente diseñados para televenta, ni dentro de la programación así señalada dentro de los medios radiodifundidos. Se establece así mismo una distinción entre los anuncios publicitarios y aquellos destinados a la autopromoción, definida como la difusión de los programas y horarios que se difundirían dentro del propio canal de radio y televisión, es una manera en la cual la audiencia conozca la oferta programática del canal respectivo<sup>677</sup>, lo cuales no se consideran para

---

<sup>676</sup> García Sais, Fernando, “Efectos de la publicidad engañosa sobre la validez de los contratos celebrados con los consumidores”, *Revista Derecho Privado*, México, nueva época, año III, núm 9-10, septiembre de 2004 – abril de 2005, pp. 37-42.

<sup>677</sup> Álvarez, Telecomunicaciones y Radiodifusión, op. cit., p. 167.

cómputo de los porcentajes señalados siempre y cuando no refieran a canales o medios distintos de aquel donde se incluyen.

Adicionalmente a lo señalado, se dispuso en los artículos 247 y 248 dos estímulos consistentes la ampliación del porcentaje de la programación destinada a la publicidad cuando los concesionarios del servicio de radiodifusión de uso comercial incluyan dentro de su programación contenidos de producción nacional. Así, cuando el contenido nacional alcance un 20% de su programación, podrán incrementar en un 2% el tiempo destinado a la publicidad, de cubrirlo de forma completa. Dicho porcentaje es aplicable de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional incluido por los concesionarios de uso comercial en sus transmisiones, es decir, si emiten un 10% de contenido de producción nacional, sólo podrán incrementar el tiempo destinado a la publicidad en 1%, y así respectivamente. Adicionalmente a este beneficio, cuando los concesionarios del servicio de radiodifusión de uso comercial cubran con producción nacional independiente, cuando menos un 20% de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad hasta en un 5% adicional, bajo la misma condición de aplicación directamente proporcional, donde sí incluyen un 10% de contenidos de producción nacional independiente podrán incrementar el tiempo destinado a la publicidad en un 2.5% y así respectivamente. En ninguno de los artículos se establece alguna limitación relativa a, por ejemplo, elegir un tipo de programación nacional frente a otra, o bien, un límite total del 20% entre ambos tipos de producción. Esto posibilita a los concesionarios del servicio de radiodifusión de uso comercial de televisión el incorporar a su programación un 40% de producción nacional, entre propia e independiente, el incluir dentro de sus emisiones hasta un 25% de publicidad, en la cual no se incluyen otras formas de publicidad como la gubernamental, la autopromoción, o el posicionamiento de productos, pudiendo destinar efectivamente una buena parte de sus transmisiones a alguna forma de publicidad. En el a los concesionarios del servicio de radiodifusión de uso comercial de radio, de incorporar a su programación incorporar

a su programación un 40% de producción nacional, entre propia e independiente, podrían comercializar hasta el 47% de su tiempo de transmisión.

Adicionalmente a estos incentivos, se prevé dentro del artículo 250 de la LFTyR el establecimiento de incentivos financieros por parte del ejecutivo federal para promover la producción de estos contenidos, subsidiando directamente e indirectamente a las concesionarias del espectro radioeléctrico de uso comercial que incorporen a sus transmisiones la producción realizada por sí mismas, o bien, aquella adquirida de productores nacionales independientes. Esta situación es particularmente conflictiva en tanto no se establecen mayores reglas para la distinción entre la producción nacional y la internacional que lo dispuesto en la fracción XLVII del artículo 3° de la ley, donde se define a esta como el contenido o programación generada por personas física o moral con financiamiento mayoritario de origen mexicano. Respecto de la programación nacional independiente no se señala ni siquiera una definición de la misma, obligando a deducir como distinción frente a la producción nacional, que esta sea realizada por personas físicas o morales distintas a las concesionarias de espectro radioeléctrico para uso comercial. La falta de reglas y definiciones precisas abre la posibilidad a prácticas abusivas por parte de estos concesionarios, como considerar producción nacional independiente aquella realizada por sus propios productores desde otras empresas creadas únicamente con el fin de dar la apariencia de independencia.

Dentro de los artículos 238 a 246 se establecen los lineamientos a seguir por las concesionarias comerciales en la venta de espacios publicitarios y su difusión, siendo los siguientes:

1. La prohibición de transmitir de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa a fin de evitar la publicidad engañosa.
2. La obligación para las concesionarias de televisión restringida para indicar mediante señales audiovisuales cuando se incluya publicidad destinada a

mercados extranjeros cuyos productos o servicios no estén disponibles para el mercado nacional.

3. La obligación de los concesionarios de uso comercial para servicios de radiodifusión de ofrecer en términos de mercado y de manera no discriminatoria, los servicios y espacios de publicidad a cualquier persona física o moral que los solicite.
4. La prohibición para los concesionarios de uso comercial para servicios de radiodifusión de restringir, negar o discriminar el acceso o contratación de espacios publicitarios a ningún anunciante, aun cuando este último hubiera optado, en algún momento, por otro medio o espacio de publicidad.
5. El derecho a los concesionarios de uso comercial para servicios de radiodifusión para fijar libremente las tarifas de los servicios y espacios de publicidad, así como la limitación para imponer obligaciones a las de presentar ante el Instituto para su inscripción en el Registro Público de Telecomunicaciones las tarifas mínimas respectivas, y la señalada en el punto anterior.
6. La obligación de solicitar la autorización de la Secretaría Gobernación para publicitar loterías, rifas y sorteos, de forma previa a su programación.
7. La obligación de aplicar a los anuncios publicitarios el sistema de clasificación previsto dentro del LFTyR para la programación y respetar los lineamientos correspondientes respecto de los horarios de transmisión.
8. La prohibición de representar dentro de los anuncios conductas o situaciones que promuevan la discriminación hacia quienes carecen del producto anunciado.
9. La publicidad destinada al público infantil deberá evitar promover o mostrar conductas ilegales, violentas o que pongan en riesgo su vida o integridad física; mostrar o promover conductas o productos que atenten contra su salud física o emocional; presentar a niñas, niños o adolescentes como objeto sexual; utilizar su inexperiencia o inmadurez para persuadirlos de los beneficios de un producto o servicio; incitar directamente a la compra o

compra o contratación de un producto o servicio; mostrar conductas que promuevan la desigualdad entre hombres y mujeres o cualquier otra forma de discriminación; presentar, promover o incitar conductas de acoso e intimidación escolar que puedan generar abuso sexual o de cualquier tipo, lesiones, robo, entre otras, y, contener mensajes subliminales o subrepticios.

De acuerdo al contenido de los artículos 3, 67, 76, 8 y 89 de la LFTyR, la publicidad como medio de comercializar productos está estrictamente prohibida para las concesiones de uso público, de uso social y de uso social indígena, excepto de entes públicos federales de las entidades federativas y locales. Sobre esta limitación, la Segunda Sala de la SCJN se pronunció respecto del amparo en revisión 636/2016 la inexistencia de un trato discriminatorio hacía las radiodifusoras públicas y sociales, particularmente hacia las indígenas, en tanto el trato diferenciado en las fuentes de financiamiento no limita su capacidad para realizar los actos correspondientes a la consecución de su objeto, pues pues los diferentes modelos de financiamiento que el legislador previó para cada tipo de concesión obedece a que cada una de ellas persigue objetivos distintos <sup>678</sup>, separando efectivamente ambas finalidades y privilegiando la primera en tanto se asegura el monopolio sobre el mercado de la publicidad comercial.

Al respecto de la publicad, el concesionario de uso social indígena Kurhandi, A.C., interpuso en 2016 un amparo en contra de la prohibición contenida en el artículo 89 de la LFTyR para este tipo de concesionarios, relativa a la venta de publicidad. En su amparó se argumentó un trato discriminatorio hacia este tipo de concesionarias, en virtud de limitar de forma importante sus fuentes de ingresos favoreciendo, indebidamente, a un sector de concesionarios con un peso relevante

---

<sup>678</sup> Sentencia al Amparo en Revisión 636/2016 de 30 de noviembre de 2016, p. 39. En [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2016/2/2\\_199717\\_3132.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2016/2/2_199717_3132.doc), revisado e 30 de enero de 2020.



en el mercado, fortalecido por las distintas disposiciones dentro de la LFTyR que lo favorecen. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN resolvió sobre el Amparo en Revisión 1308/2015 en contra de los intereses de las concesionarias bajo tres líneas argumentativas, resultando en tres tesis aisladas distintas.

La primera tesis aislada es Telecomunicaciones y radiodifusión. El artículo 89, fracción VII, de la ley federal relativa, al establecer la venta de publicidad como fuente de ingresos, no es arbitraria. En ella la Primera Sala de la SCJN señaló la constitucionalidad del porcentaje fijado en el 1% del gasto de comunicación social como obligación para las entidades públicas federales, estados y municipios, destinado a la compra de espacios para publicidad gubernamental en las concesiones sociales comunitarias indígenas, en primer lugar, al interpretar que este no es una limitación sino una forma de asegurar los ingresos necesarios para asegurar la viabilidad financiera de estas concesionarias. En segundo lugar, este porcentaje actúa como un límite para las autoridades federales, municipales y estatales, a fin de impedir cualquier injerencia a través de la transferencia de recursos presupuestarios con la finalidad de incidir en los contenidos emitidos o la perspectiva dada a los mismos, limitando la libertad editorial de las concesionarias de este tipo; además de prevenir la distorsión de los fines informativos, educativos o de orientación social de la comunicación social gubernamental. En tercer lugar, señalo la necesidad de establecer un equilibrio entre las finalidades de los distintos tipos de concesión y su uso, como lo hace la LFTyR al establecer límites a la venta de publicidad gubernamental para los medios comerciales, situándolo en un 14% del tiempo total de transmisión. En el mismo sentido, la finalidad de los límites se encuentra en mantener un equilibrio entre el tiempo de publicidad y el tiempo de programación, a fin de no desvirtuar la naturaleza de las concesiones.<sup>679</sup>

---

<sup>679</sup> Tesis 1a. CLX/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 423.

La segunda tesis fue Telecomunicaciones y radiodifusión. El artículo 89 de la ley federal relativa, no viola el principio de igualdad. En esta tesis, la SCJN señaló la constitucionalidad de la diferencia de trato entre las concesiones de uso social y las de uso comercial, en tanto consideró que contenido del principio de igualdad jurídica consiste en otorgar la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones. Para la aplicación este principio considero como necesaria la existencia de una igualdad de condiciones entre dos sujetos para tener los mismos derechos y obligaciones, inaplicable entre las concesionarias de uso social y de uso comercial pues, en virtud de que en la LFTyR determina situaciones jurídicas distintas para cada una, al señalarse un uso distinto, una finalidad distinta. Por lo tanto, al momento de establecer diferencias en su forma de financiamiento, se atiende a la diferencia establecida en la ley relativa al fin de lucro de las concesiones para uso comercial y el fin no lucrativo de las concesiones de uso social.<sup>680</sup>

Finalmente, la tercera tesis fue Telecomunicaciones y radiodifusión. El artículo 89 de la ley federal relativa, no transgrede la libertad de expresión. En esta tesis la Primera Sala de la SCJN determinó que el contenido relativo a las restricciones para la venta de publicidad y el tope para la venta de publicidad gubernamental no restringe el derecho a la libertad de expresión, en tanto se establecen fuentes de financiamiento distintas para asegurar el funcionamiento de estas radiodifusoras, asegurando al mismo tiempo el preservar su fin no lucrativo. Por lo tanto, si bien reconoce a la radio como medio tecnológico para ejercer el derecho a la libertad de expresión, señala así mismo la facultad del estado para limitarlo cuando las restricciones están precisadas en la ley y buscan proteger intereses o bienes jurídicamente tutelados. La limitación en las fuentes de ingreso obedece entonces a la intención de garantizar la operatividad financiera de los

---

<sup>680</sup> Tesis 1a. CLXI/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 422.

concesionarios de uso social para el adecuado ejercicio del derecho a la libertad de expresión, sin trastocar la libertad de empresa y la finalidad de lucro de las concesionarias de uso comercial.<sup>681</sup>

Bajo los argumentos de la no arbitrariedad en la determinación de las fuentes de financiamiento; la distinción justificada por el legislador entre los concesionarios; y, la falta de una relación entre las formas de financiamiento y la libertad de expresión, la Primera sala de la SCJN partió de una perspectiva de eficiencia de mercado, donde el elemento más importante para su consideración fue la protección al mercado comercial de los medios de comunicación, tutelando en primer lugar los derechos e intereses de los concesionarios de uso comercial, al mantener su exclusividad sobre la publicidad comercial y un trato preferencial sobre la publicidad gubernamental. En este sentido, aunque de forma tácita, la SCJN estableció una protección a los concesionarios de uso comercial frente a la competencia de las concesionarias de uso social, entre ellas las indígenas, al asegurarle a las primeras un acceso exclusivo a la publicidad como fuente de financiamiento. Bajo esta argumentación se asegura firmemente la reserva del mercado de publicidad para las concesiones de uso comercial, con lo cual se evita cualquier distorsión en ese mercado por la incorporación de concesionarias cuyo ingreso al mercado se hizo de forma distinta y bajo condiciones diferentes a los primeros. Esta respuesta se alinea perfectamente al modelo orientado a la eficiencia, en tanto no se tomaron en consideración los contenidos y su diversidad al momento de tomar la decisión, no tomándose tampoco ningún tipo de valoración sobre la viabilidad económica de las fuentes de financiamiento delimitadas en la LFTyR para las concesionarias de uso social, especialmente las de uso social indígena; ni de la pertinencia de estas y sus requisitos de acuerdo a sus condiciones y sus finalidades distintas a la de no obtener un lucro económico. En efecto, la

---

<sup>681</sup> Tesis 1a. CLIX/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 421.

interpretación del principio de igualdad jurídica por la se determinó las diferencias entre ambos tipos de concesionarios es exacta, sin embargo, no se tomó en consideración el principio de equidad, necesario para favorecer a los más desventajados, redundando en una mayor protección para los jugadores más fuertes en el mercado.

b. El Posicionamiento de Productos.

De acuerdo a la Dra. Clara Luz Álvarez, se define al posicionamiento de producto como la inserción dentro de la trama de una programación de productos o marcas de forma evidente para la audiencia, mostrando de forma permanente la marca del producto.<sup>682</sup> El artículo 240 de la ley señala la posibilidad para los concesionarios del servicio de radiodifusión de televisión y audio restringidos el derecho de comercializar espacios dentro de su programación de conformidad. Si bien no se señala en este artículo alguna limitación entre los distintos tipos de uso de la concesión, del artículo 237 fracción tercera sólo pueden acceder a la venta de publicidad para los entes públicos, quedando restringida el posicionamiento de productos. El 21 diciembre de 2016 el IFT emitió los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias donde se definía al posicionamiento de productos como la mención o aparición dirigida a las audiencias durante un programa específico con el propósito de informar sobre la existencia o características de un producto, servicio actividad para inducir su comercialización y venta<sup>683</sup>, señalando en el artículo 13 fracción I la obligación de diferenciarlos mediante la señalización correspondiente y la inclusión al final del mismo los logotipos de las marcas

---

<sup>682</sup> Álvarez, Telecomunicaciones... op. cit., p. 164.

<sup>683</sup> Artículo 2 fracción XVII los de Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. En <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf>, revisado el 23 de mayo de 2020.

contratantes de estos espacios. Los efectos de dichos lineamientos quedaron suspendidos en virtud de las controversias presentadas por el Senado de la República y la Presidencia de la República en 2017, la cuales serían declaradas sin materia en virtud de la reforma a la LFTyR y los artículos constitucionales 1°, 6° y 28 de la constitución del 26 de octubre de 2017, conocida como la Ley Televisa-Döring. Sobre esta reforma se inició a su vez otra controversia constitucional por el Senado de la República en virtud de la violación de los derechos de las audiencias. Se espera que el IFT pueda emitir nuevos lineamientos sobre la materia en 2020.

### c. Publicidad Oficial.

Bajo el concepto de publicidad oficial se refiere la compra de espacios en los medios de comunicación masiva radiodifundidos o impresos por parte de las autoridades gubernamentales, con la finalidad de dar a conocer sus acciones relacionadas con las obligaciones de transparencias, acciones gubernamentales, campañas de información pública y otras similares. Dentro de la Ley General de Comunicación Social (en adelante la LGCS) publicada el 11 de mayo de 2018 no se hace una referencia directa a la expresión *publicidad*, sin embargo, se señalan como campañas de comunicación social aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público por parte de los poderes de la Federación, de las Entidades Federativas; los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público; siendo esta la norma donde se regula el acceso a los medios de comunicación por parte de dichas entidades públicas, de conformidad a los recursos financieros y materiales de los que dispone el estado para tal fin.

Se señala así mismo en el artículo 4° fracciones XIII, XIV, XV y XVI, de la ley los siguientes tipos de tiempos con los cuales dispone el estado para brindar

realizar las campañas de comunicación previstas en la misma, siendo los siguientes:

1. **Tiempos Comerciales:** Corresponden a los espacios de radio y televisión que los Entes Públicos utilizan para la difusión de campañas, de conformidad con el Presupuesto de Egresos correspondiente, es decir, son los tiempos contratado por las entidades públicas para llevar a cabo la publicidad oficial, señalada en la fracción VII del artículo 89 de la LFTyR.
2. **Tiempos de Estado:** Las transmisiones gratuitas diarias referidas en los artículos 251 y 252 de la LFTyR. En dichos artículos se prevé la obligación de los concesionarios de uso comercial, público, y social de servicios de radiodifusión de emitir las transmisiones diarias gratuitas en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Corresponde a la Secretaría de Gobernación la administración de estos tiempos, de común acuerdo con los concesionarios sobre los horarios para estas transmisiones, señalando el ejecutivo federal cuales son las dependencias con la obligación de proporcionar el material audiovisual para su emisión.
3. **Tiempos Fiscales:** Corresponden al pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que en el caso de los concesionarios de radiodifusión mediante el radioeléctrico se impone en virtud de su carácter de empresas concesionarias de dicho bien del dominio directo de la nación; a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión. Dentro dicha norma se señala como base de la obligación tributaria el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los servicios expresamente declarados de interés público, aplicando la tasa señalada en el artículo 5° del 25%. El pago de este impuesto es uno de los elementos más conflictivos de la relación histórica entre los medios de comunicación y

el estado en México.<sup>684</sup> Dentro del artículo 251 último párrafo de la LFTyR se exenta los concesionarios de uso social de este impuesto.

4. Tiempos Oficiales: Son una categoría dentro de la Ley de Comunicación Social donde se aglutinan los tiempos de estado y los tiempos fiscales en los servicios de radiodifusión.

En el artículo 12 último párrafo de la LGCS se señala que el estado procurará que las Campañas de Comunicación Social emitidas dentro o en alcance de comunidades indígenas, estas se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes. Esta obligación sumamente laxa contraviene lo dispuesto en el artículo 2° apartado B y sus fracciones; así como lo dispuesto en el artículo 6° constitucional, en tanto posibilita la omisión para dotar de la información gubernamental necesaria para el ejercicio de sus derechos en sus propias lenguas.

De estas disposiciones se puede observar que las concesiones de uso social, comunitario e indígena sólo están sujetas a prestar de forma gratuita sus señales al estado bajo los supuestos señalados en los tiempos de estado. Se prevé en este sentido dentro del artículo 89 fracción VII la posibilidad de estas concesionarias de realizar la venta de publicidad a los entes públicos federales, con la obligación de estos de destinar el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se

---

<sup>684</sup> Como ya señaló antes, este impuesto se estableció en 1968 con la tasa del 25% de los ingresos de los concesionarios reduciéndose al año siguiente 12.5% del tiempo transmisión diaria. En 2002 se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto en especie, con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, pasando del 12.5% al 1.25%, es decir, de 180 a 18 minutos diarios de transmisión en televisión y a 35 minutos en radio.

distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Tanto las entidades federativas como sus y municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos. En las concesiones de uso público, por formar parte de los medios públicos del estado no se contempla a esta como un medio de financiamiento de las concesiones de uso público, si bien no está estrictamente prohibido en el artículo 88 de la LFTyR. Se señala, finalmente, en el artículo 237, fracción tercera incisos a), y b) los límites al tiempo de transmisión destinable por las concesionarias de uso social comunitario y las indígenas a la publicidad, fijándolo para las estaciones de televisión 6% del tiempo total de transmisión por cada canal de programación. En el caso de la radio se fijó en 14% del tiempo total de transmisión por cada canal de programación.

La Primera Sala y la Segunda La Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia determinaron en la en la tesis 1a.CLX/2018 (10a.) y en la sentencia al amparo en revisión 636/2016, respectivamente, la constitucionalidad del 1% como monto destinado de los presupuestos de las entidades para la compra de publicidad a las concesionarias de uso social indígena, bajo la consideración de la irrelevancia sobre su eficacia para lograr la subsistencia de estas, en virtud de que si bien este monto es notoriamente insuficiente por sí mismo para llevar a cabo el objetivo de la reforma constitucional en la materia, este está fijado así a fin de equilibrar los diversos beneficios otorgados a las concesionarias de uso social comunitarias e indígenas, como la gratuidad en el otorgamiento de la concesión única para uso del espectro radioeléctrico correspondiente; sin considerar cuantos concesionarios comerciales pagaron en realidad por estas concesiones. Finalmente, la Segunda Sala consideró la constitucionalidad y pertinencia del monto señalado en virtud del acceso a las concesionarias de uso social indígena a otras fuentes de financiamiento.

Derivado lo señalado en estas disposiciones y en la decisión de la Segunda Sala resulta importante preguntarse por el razonamiento detrás de la imposición de



dichos parámetros. Por ejemplo, al momento de fijar el mínimo en el 1% del gasto anual destinado por los entes públicos federales ¿los legisladores atendieron a razones o causas de carácter democrático o económico al fijar ese límite? ¿Cuáles son los intereses protegidos al orientar la mayor parte del gasto en publicidad gubernamental hacia las concesionarias de uso comercial, la cuales tienen también otras fuentes de financiamiento? Así mismo, en virtud de las obligaciones reconocidas por el estado en el artículo 2º constitucional apartado B fracción VI, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o la Declaración Universal de los Derechos de los pueblos Indígenas ¿por qué fijarlo en el 1% y no en el 10% bajo un criterio de representación de la población indígena en México? Finalmente, de conformidad a los dispuesto en artículo 6º constitucional relativo a los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información plural y oportuna; así como a difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, cabe preguntarse si bajo el contenido de estas disposiciones se cumple con la obligación del estado de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones ¿es realmente el modelo orientado a la eficiencia económica, lisa y llana, la mejor vía para alcanzarlos? La forma como estas disposiciones se relacionan con las relativas a la publicidad y las demás formas de financiamiento previstas en la LFTyR están más orientadas a la protección de los concesionarios de uso comercial de servicios de radiodifusión frente a la competencia, llamada desleal por estos, de los medios públicos y sociales, incluyendo los indígenas.<sup>685</sup>

---

<sup>685</sup> Se señala en la nota 33 de la sentencia al Amparo en Revisión 636/2016 que "... ha sido una preocupación constante por parte de los radiodifusores comerciales el tema relacionado con las fuentes de financiamiento a las que puede acceder las concesiones sociales, ya que de permitirse que ingresen a la venta de publicidad u otras actividades propias de una empresa que tiene como objetivo primordial el obtener recursos con un fin de lucro, podría distorsionarse el mercado, sobre todo tomando en consideración que a diferencia de las concesiones sociales, dicho

d. Donativos.

En las concesiones de uso público se permite recibir donativos en dinero o en especie hechos por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera. Cuando provengan del extranjero se establecen como limitaciones que estas deben provenir exclusivamente de organismos multilaterales y agencias de cooperación internacionales; y, en virtud de dichos donativos no se podrá participar ni influir en el contenido de las transmisiones, de acuerdo al artículo 88 fracción I de la LFTyR.

Respecto de las concesiones para uso social, se señala en el artículo 89 fracción I de la LFTyR a los donativos, en dinero o en especie como una fuente de financiamiento, sin las limitaciones respecto de su fuente establecidas para las concesiones de uso público, sin embargo, en el párrafo segundo del artículo se determina como requisito para recibir estas donaciones el contar con el carácter de donatarias autorizadas conforme las disposiciones fiscales. Este es un requisito excepcional, en tanto en el caso de las concesiones de uso comercial y de uso público no se señala la misma obligación, la cual debe ser cubierta de manera independiente al proceso de solicitud de una concesión para uso social. Sobre este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia determinó en la sentencia al amparo en revisión 636/2016 la legalidad del trato diferenciado en tanto las concesiones de uso social no se encuentren en una posición desigual o

---

sector empresarial ha tenido que pagar por el espectro radioeléctrico al Estado, ya sea vía licitación o a través de refrendos o prórrogas y adicionalmente participar con los tiempos de Estado correspondientes en sustitución de los impuestos que conforme a la Ley respectiva debieran pagar, al margen de los impuestos a los que están obligados todos los sectores que por la utilidad perciben, mientras que las concesiones de uso social obtienen el espectro de forma gratuita". Ibid., p. 41.

discriminatoria pues las limitaciones establecidas en la LFTyR no les impiden realizar los actos correspondientes a la consecución de su objeto, pues los diferentes modelos de financiamiento encuentran su justificación en los objetivos distintos de cada tipo de concesión única. Bajo este argumento consideró que los concesionarios de uso público y uso social no son jurídicamente iguales y por tanto no existe la obligación del legislador ni de la autoridad administrativa para darles el mismo trato en cuanto a las fuentes de financiamiento.<sup>686</sup>

La Segunda Sala determinó también en su sentencia, la validez del requisito establecido en el párrafo segundo del artículo 89 de la ley, sobre la obligación para las concesiones de uso social de obtener el carácter de donatarias autorizadas para poder recibir donativos en dinero o especie; esto en virtud de tratarse de un aspecto relevante en materia tributaria, al ser un requisito indispensable para las instituciones de asistencia o beneficencia<sup>687</sup> a efecto de obtener autorización para recibir donativos, razón por la cual consideró que el legislador no impuso una limitante al condicionar el carácter de donataria autorizada, sino el cumplimiento de la obligación estipulada en la legislación tributaria.<sup>688</sup> Estas consideraciones pasan por alto tres situaciones relevantes para las comunidades indígenas cuya

---

<sup>686</sup> Amparo en Revisión 636/2016, p. 40.

<sup>687</sup> La Segunda Sala no señaló si el carácter atribuido a las concesiones de usos social indígena de instituciones de beneficencia o asistencia pública implican así mismo las limitaciones contenidas en el artículo 27 constitucional, párrafo décimo, fracción III, relativa a la limitación para este tipo de instituciones para adquirir únicamente los bienes raíces indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él. Sin pretender aquí considerar la posibilidad de una concesionaria de uso social indígena con la pretensión de convertirse en agente inmobiliario, resulta interesante considerar la posibilidad de que se sancione, o bien, se termine una concesión en el caso de que reciba como donativo un bien raíz.

<sup>688</sup> Ibid. 43.

consideración debió valorar la Segunda Sala de la SCJN. En primer lugar, en virtud de no tener como fin el lucro, las concesionarias de uso social indígena deberían poder recibir las donaciones sin la necesidad de obtener del Servicio de Administración Tributaria la autorización necesaria para ser donatarias pues se genera una nueva ventanilla al proceso para la obtención de una concesión de este tipo, sobre todo en virtud de que en el artículo 90 último párrafo de la LFTyR se establece la obligación de los concesionarios de uso social que presten el servicio de radiodifusión de entregar anualmente al IFT la información necesaria con el objeto de verificar el cumplimiento de la obligación de no lucrar con estas. En segundo lugar, la equiparación con instituciones de asistencia o beneficencia pública omite la existencia de otros tipos de asociaciones civiles sin fines de lucro, ignorando el carácter civil de la donación la cual no está sujeta forzosamente a las disposiciones fiscales, en tanto éstas establecen un beneficio para el donante, quien puede deducirlas del pago del impuesto sobre la renta. Así mismo, las instituciones de asistencia o beneficencia pueden decidir o no buscar el carácter de donatarias públicas para la obtención de los beneficios fiscales de esta figura, en tanto se hizo una obligación para las concesionarias de uso social, rompiendo con la equiparación bajo la cual la Segunda Sala justificó su razonamiento. Finalmente, si la consideración del legislador sobre la necesidad de las concesionarias de uso social de contar con el carácter de donatarias autorizadas es la de un requisito fundamental para cumplir con los fines de verificación de las autoridades fiscales y del IFT, respecto del cumplimiento de la obligación de no perseguir fines de lucro, la respuesta más sencilla era el otorgar dicho carácter dentro del mismo acto administrativo donde se otorga la concesión única, de la misma forma y en las mismas condiciones como en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 75 de la ley.<sup>689</sup>

---

<sup>689</sup> Álvarez, op. cit., p. 375.

e. Venta de Productos.

De acuerdo con el artículo 89 fracción II de la LFTyR se contempla la venta de productos y de contenidos propios previamente transmitidos como fuentes de financiamiento para las concesionarias de uso social. En esta fracción no se señala de forma precisa una lista o clasificación de productos comercializables por parte de las concesionarias de uso social, distinguiéndolos únicamente de los contenidos programáticos, los cuales deben cumplir con el requisito de haber sido transmitidos previamente dentro de la señal antes de su venta. Se establece, sin embargo, de forma precisa la prohibición de la venta de mensajes comerciales y la venta de publicidad, con la excepción de aquella proveniente de entidades públicas.

Bajo estos criterios resulta difícil determinar si las radiodifusoras pueden realizar la venta de productos propios o de aquellos recibidos en donación, si pueden realizar la venta de *souvenirs* o de artículos promocionales de la estación para recaudar fondos para su financiamiento, así como tampoco es posible determinar la existencia de un límite a estas ventas desde el cual se pueda incurrir en una falta sobre la obligación de la ausencia de fines de lucro dispuestas en la ley.

f. Patrocinios.

En la fracción XL del artículo 3° de la LFTyR se define a los patrocinios como el pago en efectivo o en especie realizado por cualquier persona física o moral, a fin de que se haga mención presentación visual de la denominación razón social, marca o logotipo de la persona que realizó el pago. En el resto de la ley no se señalan los términos y condiciones específicos sobre la operación de los patrocinios más allá de las sanciones señaladas en el artículo 308 inciso c), fracciones I y II, por Incluir dentro de los patrocinios la comercialización o venta de algún producto

o servicio, tratándose de concesionarios de uso público, o bien el recibir patrocinios ilegalmente tratándose de concesionarias de uso comercial social.

En en el artículo 6° de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, la cual no es supletoria de la LFTyR señalan las características de los patrocinios y las reglas para los medios públicos de la siguiente forma:

1. No puede inducir a la comercialización o venta de algún producto o servicio.
2. No puede utilizar el formato de un anuncio comercial.
3. No puede durar más de 5 segundos
4. No puede destacar ni exaltar atributos específicos del patrocinador.
5. Puede mencionar presentar visualmente la rúbrica, lema o eslogan, el patrocinador.
6. Puede financiar la instalación y operación de estaciones de radio difusión.
7. Puede financiar la producción de segmentos o de programas completos de radiodifusión.
8. Puede informar sobre apoyos operativos de carácter social que el patrocinador.
9. Debe constatar por escrito, estableciendo los derechos y obligaciones de las partes.

Bajo dichas características se busca lograr una diferenciación precisa entre los patrocinios y los medios comerciales, a fin de no generar una distorsión en el mercado de los segundos. Dentro de estas, el límite de duración de cinco segundos y su orientación a la difusión de programas o acciones sociales de los patrocinadores orientan este tipo de financiamiento al nicho de quienes el interés de realizar actividades de altruismo social como parte de su imagen empresarial, o quienes ya tienen una participación importante en el mercado de la publicidad y desean alcanzar una mayor saturación dentro de los medios de comunicación.

La exclusión de esta forma de financiamiento dentro de las formas permitidas para las concesionarias de uso social atiende, de conformidad a lo expuesto por la Segunda Sala de la SCJN en el amparo en revisión 636/2016, a las diferencias establecidas en los artículos 88 y 89 de la LFTyR y las diferencias entre sus finalidades considerando a dicha exclusión como justificada en tanto ambos tipos de concesiones no son jurídicamente iguales y por lo tanto no existe la obligación de darles el mismo trato en cuanto a dichas fuentes de financiamiento. La aplicación estricta del principio de igualdad ante la ley en este caso parece desatender a las exigencias de equidad en el trato, sobre todo partiendo de la existencia de una fuente de financiamiento gubernamental para las concesionarias de uso público, así como de otras fuentes de financiamiento adicionales como los proyectos de financiamiento y los convenios de inversión, los cuales tampoco son accesibles para las concesionarias de uso social. De esta forma, se limita de forma excepcional a estas últimas, tratando de forma más severas a aquellas con la posición más débil dentro del mercado de la radiodifusión.

g. Proyectos de Financiamiento y Convenios de Coinversión.

En la fracción IV y V del artículo 88 de la LFTyR se establece como fuente de financiamiento para las concesionarias de uso público los proyectos de financiamiento y convenios de coinversión para la producción o difusión de contenidos afines a los objetivos del servicio; y los convenios de coinversión con otras dependencias públicas para el mejor cumplimiento de sus fines de servicio público.

No se señala dentro de la LFTyR la definición de estos como si ocurre en el caso de los patrocinios y los mensajes comerciales, así como tampoco existe ninguna disposición específica relativa a las características de los proyectos o convenios de coinversión para la producción de contenidos y difusión de contenidos. Igualmente, dentro de la LGCS no se establece ninguna disposición

específica al respecto, la cual pudiera clarificar el papel de las concesionarias de uso público o las condiciones de los mismos, quedado sujetas a la ley orgánica de cada entidad pública.

En la fracción VI del artículo 89 de la LFTyR se señala como fuente de financiamiento para las concesionarias de uso social sólo a los convenios de coinversión con otros medios sociales para el mejor cumplimiento de sus fines, limitando la posibilidad de realizar este tipo convenios con medios públicos o privados, limitando así mismo el espectro de posibilidades de financiamiento para este tipo de concesionarias. De la misma forma como se señaló en el caso de los patrocinios, la Segunda Sala de la SCJN consideró en la sentencia al amparo en revisión 363/2016 que dicha distinción no es discriminatoria el legislador señaló fuentes distintas de financiamiento para los distintos tipos de concesionarias, atendiendo a las diferencias en sus fines.

Se señala en cambio en la fracción IV del artículo 89 de la LFTyR la posibilidad de recibir recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos, distintos tanto a la comercialización como a la publicidad gubernamental. Dentro de esta ley y dentro de la LGCS no se señala ninguna disposición específica a este respecto.

h. Aportaciones o cuotas de cooperación de la comunidad.

Dentro de las fuentes exclusivas de financiamiento para las concesionarias de uso social, se señala dentro de la fracción II del artículo 89 fracción II las aportaciones y cuotas o cooperación de la comunidad a la cual prestan servicio. El reconocimiento a esta fuente de financiamiento incorpora dentro de la norma la forma de financiamiento primaria para las concesionarias de uso social, particularmente las indígenas toda vez que históricamente esta es la forma en la cual la mayor parte de ellas han sobrevivido, obteniendo cooperaciones durante los



aniversarios de las emisoras u otras festividades, así como la obtención de cuotas de la comunidad a través de ejercicios como el *tequio*<sup>690</sup>.

Si bien parece obvia la exclusión de este tipo de financiamiento de las concesionarias de uso público, en virtud de contar con sus propias fuentes de financiamiento, particularmente del presupuesto público, es importante señalar las dificultades económicas enfrentadas por las emisoras que forman parte del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas dependientes del INI, las cuales no reciben el mismo trato otorgado al resto de los medios públicos y han enfrentado desde el 2016 diversas acciones para reducir su presupuesto de forma significativa. Por ejemplo, el presupuesto destinado a la CDI (de quién dependía el SRCI, ahora INI), se redujo de 11,900,500,000.00 a 5,806,600.000.00 es decir una reducción del 52.8%<sup>691</sup>, cuyo impacto recoció la propia administración federal en la cancelación de 350 obras y 89 estudios y proyectos, lo cual no permitirá beneficiar a más de

---

<sup>690</sup> El tequio es una forma de trabajo comunal en la cual la participación de los miembros de la comunidad es obligatoria, ya sea con trabajo o en especie, en las obras de beneficio común determinadas por la mayoría de la comunidad en la asamblea. A través del tequio se organiza el trabajo gratuito para obras comunitarias, es decir, obras de beneficio común, como las que proveerán agua y electricidad, la apertura y habilitación de brechas y caminos, la construcción de puentes, escuelas, clínicas o capillas. En el caso de las radios indígenas e incluso las indigenistas, es común esta forma de colaboración comunitaria para obtener los recursos necesarios para su funcionamiento. Ramírez Sánchez, Saúl, “Los cargos comunitarios y la transpertenencia de los migrantes mixes de Oaxaca en Estados Unidos”, *Revista Migraciones Internacionales*, México, vol. 3, núm. 3, enero junio de 2006, pp. 31-53.

<sup>691</sup> Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en 2017”, notacefp/012/2017, 29 de junio de 2017, p. 8.

361 mil habitantes de localidades indígenas, adicionalmente con dicha reducción, se contempló cancelar parcialmente el presupuesto asignado a 1,254 obras y 179 estudios y proyectos.<sup>692</sup> Para 2018, el presupuesto para la CDI aumentaría sólo el 4.76%.

i. Recursos de Entidades Públicas para la Generación de Contenidos.

Una forma de financiamiento para las concesionarias de uso social es la prevista en el artículo 89 fracción IV relativa a los recursos provenientes de entidades públicas para la generación de contenidos programáticos distintos a la comercialización. Esta forma de financiamiento se contempla dentro de la fracción IV del artículo 88 de la LFTyR se prevé esta fuente de financiamiento para las concesionarias de uso público para la producción o difusión de contenidos afines a los objetivos del servicio considera distinta a la prevista respecto de la publicidad gubernamental, de forma auxiliar a los contenidos son preparados por las diversas entidades públicas con su propio presupuesto de conformidad a la LGCS, facultando a estas para encargar su producción a estas concesionarias.

j. Arrendamiento de Estudios de Grabación y Servicio de Edición.

En el artículo 89 fracción V se autoriza a las concesionarias de uso público para arrendar sus estudios de grabación y brindar los servicios de edición, audio y grabación como fuentes de financiamiento. Ante la falta de una mayor especificidad dentro de la LFTyR al respecto y lo señalado en la fracción IV del artículo, se puede deducir que dichos servicios pueden ser prestados a particulares sin ninguna

---

<sup>692</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Información Financiera del Ejercicio Fiscal 2016 Informe de Actuación de los Diversos Comités Auxiliares de la Junta de Gobierno: Convenios y Contratos validados en el Ejercicio Fiscal 2016, marzo de 2017, pp. 3, 9.

limitante distinta a la prevista en el último párrafo del artículo, relativa a la obligación de estas concesionarias de entregar anualmente al IFT la información necesaria con el objeto de verificar que la fuente y destino de los ingresos se apeguen a los fines para los cuales fue otorgada la concesión.

k. Presupuesto Público.

En el artículo 88 se establece como forma de financiamiento primaria para la operación de las concesiones de radiodifusión de uso público el presupuesto público destinado para su operación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A pesar del impulso dado a estos medios a través del Sistema Público de Radiodifusión, creado en 2010 como un organismo público descentralizado y no sectorizado de la Administración Pública Federal, el presupuesto asignado a estos medios se ha visto reducido constantemente, observando una reducción generalizada en sus presupuestos en 2019 del 2.8%, obligando a reducir el presupuesto a las diferentes emisoras de radio y televisión, como ejemplo, Radio Educación vio reducido su presupuesto para ese año en 11.1%, dejando a los medios de comunicación públicos con serias dificultades económicas tanto para la producción de contenidos como para la transición tecnológica digital.<sup>693</sup> El financiamiento directo a través del presupuesto público no está previsto para las concesionarias de uso social.

iii. Consideraciones Generales sobre las Fuentes de Financiamiento para las Concesiones de Radiodifusión.

---

<sup>693</sup> Piedras, Ernesto, “Medios Públicos: Financiamiento y Convergencia”, *Forbes México*, México, 31 de enero de 2019. En <https://www.forbes.com.mx/medios-publicos-financiamiento-y-convergencia/>, revisado el 23 de abril de 2020.

La prohibición de recurrir a la venta de publicidad como una fuente de financiamiento para las concesionarias de uso público y de uso social indígena es la mayor desventaja para sus operaciones, situándolas en una profunda posición de debilidad frente a las concesionarias de uso comercial, haciéndoles prácticamente imposible competir con estas. La Segunda Sala de la SCJN señaló en la sentencia al Amparo en Revisión 636/2016 el sustento a dicha prohibición precisamente en las preocupaciones de las concesionarias comerciales de enfrentar la que consideran es una forma de competencia desleal en este mercado, de permitirse a aquellas sin fines de lucro participar en él. Esta preocupación fue atendida por el legislador en la creación de la LFTyR, donde se estableció claramente la prohibición para las concesionarias de uso público y social, creándose además diversos mecanismos para aumentar el porcentaje del tipo de programación destinado para la publicidad, como los señalados en los artículos 247, 248 y 250 de la ley. El argumento de la competencia desleal de estos medios resulta en sí mismo falaz, en tanto el perfil de su programación y la audiencia objetivo son distintos con respecto a las concesiones comerciales, haciendo sumamente difícil. Esta situación refleja la construcción del sistema concesiones bajo el modelo orientado a la competencia económica, reduciendo los parámetros de evaluación de las concesionarias a la rentabilidad de las tarifas cobradas por la publicidad, desatendiendo a la necesidad de fomentar el acceso al mercado de los medios de comunicación, no a más participantes de forma cuantitativa, sino a una mayor diversidad en los contenidos ofrecidos por estos. El generar incentivos para la incorporación de más concesionarias comerciales con contenidos similares, en tanto todas buscarán producir los contenidos preferidos por los anunciantes para emitir su publicidad, no sólo afecta la diversidad de opciones de contenidos en los medios de comunicación, al elevar los costos por la fuerte competencia entre los anunciantes por acceder a los espacios dentro de la programación más popular, reduce la cantidad de anunciantes con la capacidad de invertir en los espacios publicitarios en esos medios. Reduce así mismo la calidad de los contenidos, en tanto estos serán diseñados para acomodar la mayor cantidad de publicidad posible

y mantener la atención de las audiencias durante largos cortes comerciales, en detrimento de aspectos como la narrativa o la calidad del mensaje.

En el caso de las concesionarias de uso público, la prohibición para acceder a la publicidad como fuente de financiamiento las obliga a realizar todas las funciones con las cuales deben cumplir, únicamente con los recursos destinados desde el presupuesto gubernamental, profundamente limitado por el entorno económico actual y las medidas tomadas para reducir el déficit gubernamental, como en el caso de las radios indigenistas del SRCI, en tanto el presupuesto para el desarrollo indígena ha sido en los últimos años objeto de recortes y estancamiento. En el caso de las radiodifusoras de uso social comunitario e indígena, la prohibición para comercializar sus espacios para la venta de publicidad hace aún más precaria su situación, pues a diferencia de las públicas no tienen ni siquiera el apoyo del presupuesto gubernamental; así como tampoco cuentan, como en el caso de las concesiones otorgadas a instituciones universitarias, con el apoyo de grandes instituciones y donadores para su supervivencia; obligándolas a depender totalmente de su comunidad para recibir los recursos necesarios para su funcionamiento, comunidades históricamente empobrecidas por las políticas gubernamentales, localizadas en algunas de las regiones con mayor desigualdad económica del país. En este sentido, sujetarlas a exigencias como la obtención del carácter de donatarias registradas para poder recibir donativos de fuentes externas a su comunidad sólo complica su de por sí precaria situación financiera. Su exclusión así mismo de fuentes de financiamiento como los patrocinios, aun a pesar de su limitado interés por parte de las empresas anunciantes, no encuentra una justificación más allá de la relativa a la distinción establecida en la propia ley, limitando todavía más el abanico de posibilidades para su financiamiento.

Finalmente, la obligación impuesta a los entes públicos federales y a los gobiernos estatales y municipales de destinar el 1% de su presupuesto en gasto social a compra de espacios para la publicidad gubernamental dentro de la

programación de las concesionarias comunitarias e indígenas tampoco encuentra una justificación distinta, lo señalaron ambas salas de la SCJN, al haber sido establecida así en la LFTyR por el legislador. Sin ningún parámetro objetivo, la arbitrariedad del porcentaje definido salta a la vista, obligando a preguntarse la razón para no determinar un porcentaje distinto, sujeto, por ejemplo, al porcentaje de población indígena a nivel nacional, estatal y municipal; situación con la cual se atendería también a los derechos a adquirir, operar y administrar medios de comunicación contenidos en la fracción VI del apartado B del artículo 2° constitucional, así como de acceso a la información plural y oportuna contenido en el párrafo segundo del artículo 6° constitucional.

A pesar de todas estas limitaciones, la existencia de radiodifusoras indígenas y la pugna por la constitución de más, demuestran el interés de estas comunidades en mantener estos proyectos, en tanto se integran a las comunidades y forman parte del espacio público donde pueden compartir, cuestionar y debatir las ideas que les son relevantes, particularmente a través del uso de sus lenguas originarias, obteniendo la oportunidad de ver su identidad plenamente reflejada en estos medios.

## CAPÍTULO CINCO. ESTUDIOS SOBRE LAS RADIODIFUSORAS INDÍGENAS E INDIGENISTAS EN MÉXICO

### I. ¿Por qué la Radio? Distribución y Penetración de los Medios de Comunicación y las Telecomunicaciones en México.

De acuerdo con datos del Anuario Estadístico de 2019 del IFT los servicios públicos de radiodifusión, consistente en la radio y la televisión, continúan siendo los de mayor cobertura y consumo en nuestro país, superando en cobertura el 90% del territorio nacional en ambos casos, y manteniendo una preferencia de más del 70% para la televisión y el 39% en la radio. Mientras tanto, si bien el consumo de contenidos a través de internet aumento desde el 2013 de forma contante, alcanzando para el 2016 más del 54% de los hogares con un servicio de banda ancha fija, aún buena parte de la población carece de este servicio, reflejando la enorme disparidad de ingresos en México, donde el 41.9% de su población vive en condiciones de pobreza o pobreza extrema. En virtud entonces de su alta cobertura y el relativamente bajo costo de su consumo la radio y la televisión son los foros más importantes del espacio público en las primera dos décadas del siglo XXI.

Con la finalidad de sustentar esta afirmación, se analiza a continuación la penetración y cobertura de estos medios, para a continuación analizar la distribución de cada uno de ellos, para finalizar con el análisis de la distribución del mercado de la radio.

#### A. Limitaciones en el Acceso a las Telecomunicaciones.

Para realizar el análisis de las posibilidades de accesos a las telecomunicaciones para la población mexicana de acuerdo a los diversos estratos sociales se parte de los datos publicados por el INEGI como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos

y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018<sup>694</sup>, haciendo algunas suposiciones las cuales es mejor hacer evidentes en aras de la transparencia argumentativa, en tanto no se cuentan con datos distintos o más precisos para realizar la valoración, tanto de los ingresos en los hogares, como la proporción de estos destinable a los gastos en servicios públicos de telecomunicaciones, donde se contemplan la telefonía, el servicio de internet y la televisión restringida. Por principio, se omiten aquí los servicios públicos de radiodifusión en tanto estos operan de forma gratuita para sus usuarios (audiencias en tanto no tienen el carácter de consumidores al no pagar una tarifa por el servicio). En segundo lugar, se toman los datos de ingresos trimestrales de ingresos para hogares urbanos y rurales, distinguiéndose de ellos los de carácter indígena. Para la determinación de estos se toma el promedio de los gastos entre hombres y mujeres, si bien se reporta una disparidad de casi el 50% entre ambos, consideración a que la simple suma de ambos ingresos para establecer un parámetro equiparable al de los hogares alcanza a reflejar ni las condiciones socioeconómicas ni las concentraciones de casos en este grupo de hogares con una sola fuente de ingresos. En virtud de los índices de pobreza señalado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de su medición de 2018, el 69.5% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza (8.4 millones de personas), y el 27.9% se encuentra en situación de pobreza extrema (3.4 millones de personas)<sup>695</sup>, se observa como estos índices mantiene una paridad con la diferencia entre los

---

<sup>694</sup> INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018\\_ns\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_nota_tecnica.pdf), revisado el 16 de noviembre de 2019.

<sup>695</sup> CONEVAL, Medición de Pobreza 2018. Población según Pertenencia Étnica. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/PublishingImages/Pobreza\\_2018/POBLACION\\_PERTENENCIA\\_ETINICA.jpg](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/PublishingImages/Pobreza_2018/POBLACION_PERTENENCIA_ETINICA.jpg), revisado el 19 de noviembre de 2019.



ingresos en los hogares indígenas y no indígenas. Establecidos estos supuestos, analizan a continuación los resultados de la encuesta.

De acuerdo a la , el ingreso promedio trimestral en los hogares en México en áreas urbanas fue de \$55,495.00 y en las áreas rurales de \$30,016.00, esto es un promedio de \$18,498.33 al mes para las áreas urbanas y de \$10,005.33 para las áreas rurales, ingresos a través de los cuales se deben cubrir los gastos de una familia, considerada como promedio en la encuesta de 3.6 personas por hogar, esto implica un promedio de \$5,138.425 de gasto por integrante en las áreas urbanas y de \$2,779.25 por integrante en las áreas rurales, medios con los cuales se deben cubrir los gastos de alimentación, vestido, transporte, vivienda, servicios de agua, electricidad, gas, telefonía, entretenimiento, etc. Así mismo, en la encuesta se señala como proveedores a 1.70 personas por hogar, pudiéndose deducir la persistencia de hogares con una sola fuente de ingresos. Focalizando los ingresos a la población indígena, el promedio más alto, el grupo donde se contempla a las personas que se consideran como indígenas reportaron un ingreso promedio trimestral de \$12,864.00, es decir \$4,288.00 mensuales, esto es sólo el 23.18% del ingreso promedio trimestral urbano. Mientras tanto, quienes reportaron hablar una lengua indígena señalaron ingresos promedio trimestrales de \$8,330.00 (los hombres reportaron un ingreso mayor \$10,733, mientras las mujeres reportaron un ingreso de \$5,780.00)<sup>696</sup> es decir un promedio de \$2,776.66, lo cual representa un

---

<sup>696</sup> Si de acuerdo a las estimaciones para el año 2018 se calculaba una población indígena de 12 millones de habitantes, significaría que el 98.33% se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, de acuerdo al documento Diez Años de Medición de Pobreza Multidimensional en México: avances y Desafíos en Política Social de 2019 del CONEVAL, el porcentaje de población indígena en situación de pobreza moderada es de 39.2% (4.704 millones de personas), y el porcentaje de la población indígena en situación de pobreza extrema es del 35.6% (4.704 millones de personas). CONEVAL, Diez Años de Medición de

ingreso sólo un 27.75% del ingreso rural trimestral promedio; y, un ingreso de sólo 15.01% de los ingresos urbanos trimestrales promedio.

En el destino de estos ingresos para el gasto corriente de los hogares, los alimentos, bebidas y tabaco (sic) representan el 35.3% de los gastos; seguidos por un 20% destinado al transporte; un 12.1% destinado a servicios de educación y esparcimiento; y un 9.5% destinado a la vivienda, combustibles y energía eléctrica. En este sentido, se ubicamos el rubro de los servicios de servicios de educación y esparcimiento junto al rubro de vivienda, combustibles y energía eléctrica para determinar el gasto destinable a los gastos en internet, telefonía y servicios de televisión restringida, es decir, en los servicios públicos de telecomunicaciones, se puede fijar este en un 21.6% de los ingresos de los hogares en promedio para estos servicios, omitiéndose por su puesto hacer una distinción entre todos los servicios implicados en ambos rubros. En el caso de los hogares urbanos, este alcanza \$3,995.63 al mes; mientras en los hogares rurales, este alcanza \$ 2,160.108; y, en el caso de los hogares autoidentificados como hablantes de una lengua indígena, este representa entre \$597.59 y \$926.20.

Tomando en consideración las tarifas publicadas por las principales empresas de telecomunicaciones para los servicios de internet, internet más telefonía, e internet más telefonía más televisión restringida, las tarifas para estos servicios, tomando en consideración el servicio más básico, son las siguientes:

---

Pobreza Multidimensional en México: Avances y Desafíos en Política Social. Medición de la Pobreza Serie 2008-2018. En [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf), revisado el 17 de noviembre de 2019.

Tarifas de los Servicios “Básicos” de: Internet, Internet+Telefonía e, Internet+Telefonía+Tv Restringida			
Empresa	Internet	Internet + Telefonía	Internet + Telefonía + TV Restringida
Telmex <sup>1</sup>	N/O	\$249/mes (5mbps)	N/A
Izzi <sup>2</sup>	\$200/mes (5Mbps)	\$420/mes (20Mbps)	\$650/mes
Total Play <sup>3</sup>	N/O	\$489/mes (20Mbps)	\$679/mes
Megacable <sup>4</sup>	N/O	\$399/mes (30Mbps)	\$549/mes
<sup>1</sup> Tomado de <a href="https://www.telmex.com.mx">https://www.telmex.com.mx</a> <sup>2</sup> Tomado de <a href="https://www.izzi.mx/internet-telefonía-tv">https://www.izzi.mx/internet-telefonía-tv</a> <sup>3</sup> Tomado de <a href="https://www.totalplay.com.mx/paquetes">https://www.totalplay.com.mx/paquetes</a> <sup>4</sup> Tomado de <a href="https://www.megacable.com.mx/paquetes-y-ofertas">https://www.megacable.com.mx/paquetes-y-ofertas</a>			

Con base en estas tarifas, mientras la tarifa más alta, \$679.00 representa tan sólo el 16.99% del gasto destinable a los servicios de servicios de educación y esparcimiento junto al rubro de vivienda, combustibles y energía eléctrica de los ingresos por hogar más alto; la tarifa más baja, donde no se incluye ni telefonía ni televisión restringida, representa entre el 21.59% y el 88% de este gasto para los ingresos por hogar más alto (en el caso del servicio de internet+telefonía+tv restringida, este supera el rango de gasto destinable más bajo y representa el 73.33% del rango de gasto destinable siguiente). El resultado de esta disparidad se puede ver en la penetración de los servicios de banda ancha fija para el 2019, como los señala en IFT en su Anuario 2019, alcanzó el 54% de los hogares<sup>697</sup>, correlativo a los datos de CONEVAL sobre pobreza en México, con una población estimada para la medición correspondiente al año anterior en 52.4 millones de personas, es decir el 41.9% de la población<sup>698</sup>, pudiéndose presumir de los datos presentados la correlación entre la pobreza y la imposibilidad de acceder a los servicios de internet, especialmente cuando se incluyen los servicios de telefonía fija y de televisión restringida.

<sup>697</sup> IFT, Anuario Estadístico 2019, p. 30.

<sup>698</sup> CONEVAL, op. cit.

Aún en el caso del acceso a internet a través de dispositivos móviles, es decir, banda ancha móvil, para el IFT reportó un total de 74.3 millones de usuarios de internet<sup>699</sup>, es decir, el 59% de la población en México, tomando en consideración que la cantidad de usuarios se toma en consideración a partir del acceso a un dispositivo con conexión a internet, independientemente de si se conecta efectivamente a internet, lo hace de forma restringida en redes públicas o privadas distintas a su propiedad, o no se conecta en absoluto. Respecto de su cobertura las redes 2G, 3G 4G alcanzaron respectivamente un 93.5%, 94.3% y 87.9%.<sup>700</sup> Sobre esta cobertura, la cual ha tenido un crecimiento sustancial y sostenido los últimos siete años, es necesario identificar dos cuestiones; en primer lugar, la cobertura implica posibilidad de acceso, no acceso accesos reales. En segundo lugar, si bien los costos de telefonía se han reducido, sobre todo a partir de la expedición de la LFTyR donde se eliminaron costos para los usuarios como el *roaming* nacional y la larga distancia, el costo por un servicio de internet de banda ancha móvil continua siendo alto, oscilando entre los \$269.00 y los \$499.00 mensuales en el caso de la compañía América Móvil; planes donde además el acceso a internet se encuentra limitado a una cantidad de datos entre 1GB y 7GB,

---

<sup>699</sup> En la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, elaborada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el INEGI y el IFT, se reportaron 80.6 millones de usuarios de internet y 8.65 millones de usuarios de teléfonos celulares. Existe además una disparidad en el número de usuarios en los entornos urbano (79.9%) y rural (58.9%). Así mismo, señala que un 57% de la población utiliza una computadora, frente a un 43% que no, mientras sólo 44.3% de los hogares cuenta con una computadora. Comunicado de prensa núm. 103/20, 17 de febrero de 2020, disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.

<sup>700</sup> IFT, Comportamiento de los Indicadores de los Mercados Regulados, México, IFT, 2019, p. 35.

de los cuáles no todos son datos de navegación libres, restringiendo en mayor o menor medida a los usuarios. En el caso de la banda ancha móvil de prepago, los costos se incrementan considerablemente, por ejemplo, para acceder a lo 7GB de datos durante treinta días, pagando el paquete más alto, requeriría un gasto de \$700.00 pesos mensuales.<sup>701</sup>

De forma adicional al costo por el servicio, los hogares deben incluir en su gasto destinable el costo de los equipos necesarios para acceder al servicio de internet como teléfonos celulares (smartphones en específico), tabletas electrónicas, o computadoras; así como pagar gastos de instalación o contratación impuestos por las diversas compañías.

Finalmente, es importante destacar el uso de las lenguas dominantes en internet, donde la mayoría de los portales y plataformas de pueden acceder en etas lenguas, pudiéndose traducir de forma más o menos exacta de manera automática a través de los diversos navegadores y sus servicios de búsqueda asociados, sin embargo, se excluye de estos a las lenguas indígenas por barreras de entrada como la necesidad de tener conocimientos especializados, el uso de lenguajes informáticos contruidos mayoritariamente en inglés, y el interés discontinuo de plataformas sociales como Wikipedia en mantener servicios especializados en estas lenguas.<sup>702</sup>

---

<sup>701</sup> Datos tomados del portal de TELCEL, en <https://www.telcel.com/personas/telefonía/planes-de-renta/todavía-no-tienes-plan#!descubre-tu-plan-ideal>, revisado el 24 de agosto de 2020.

<sup>702</sup> Proyectos como Wikipedia Lenguas y Mozilla Nativo tuvieron un gran impulso entre 2010 y 2018, sin embargo, estos se fueron debilitando paulatinamente siendo abandonados sin mayor información en entre 2017 y 2019, sobreviviendo sólo los registros de sus portales:

i. Las Telecomunicaciones Indígenas. Caso Relevante.

Como en todos los ámbitos de su vida, los pueblos indígenas no han resistido pasivamente su exclusión de las telecomunicaciones, Además de la participación en diversos proyectos para la elaboración de contenidos en lenguas indígenas en internet, existen diversos esfuerzos para prestar estos servicios desde y para los pueblos indígenas, como es el caso de la empresa cooperativa Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias A.C. (TIC-AC) nacida en 2012, que ofrece telefonía móvil e internet a más 3,000 usuarios en 19 comunidades indígenas en los estados de Guerrero y Oaxaca, a precios asequibles para sus usuarios y administrada por las propias comunidades. Esta comunidad enfrentó diversos problemas en el acceso al espectro radioeléctrico para su operación, particularmente la exigencia en 2017 del IFT de la contraprestación correspondiente para el otorgamiento de la concesión de uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, tras haber otorgado la correspondiente concesión única para los servicios de telecomunicaciones de uso social. La contraprestación exigida, fijada en un millón de pesos, podría parecer baja en comparación con las exigidas para las concesionarias comerciales de telecomunicaciones, sin embargo, con tarifas mensuales de alrededor de \$40.00, y la presión del Servicio de Administración Tributaria por los donativos recibidos en tanto se determinaba su condición de donataria autorizada; destinaban al fracaso a esta empresa a través de su asfixia financiera. Si embargo, en la sentencia de juicio de amparo 1462/2017 del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se resolvió y ordenó al IFT la exención del pago de derechos por el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico para esta empresa. En 2019, la Secretaría de Hacienda y

---

[https://meta.wikimedia.org/wiki/Wikipedia\\_en\\_Lenguas\\_Ind%C3%ADgenas](https://meta.wikimedia.org/wiki/Wikipedia_en_Lenguas_Ind%C3%ADgenas) y  
<https://mozillanativo.org/>.

Crédito Público por propuesta del IFT, solicitó la reformar los artículo 174-L fracción III y 239, para exentar del pago de los derechos por uso del espectro radioeléctrico a las concesiones para usos social comunitario e indígena en la con la condición para los concesionarios de uso social indígena de no tener relación ni vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico con concesionarios del espectro radioeléctrico para uso comercial que generen influencia directa o indirecta en la administración u operación de la concesión.

## B. Los Medios de Comunicación Radiodifundidos y su Acceso en México.

La radiodifusión comprende los servicios de radio y televisión abierta en México, los cuales tienen una historia que se remonta a los inicios del siglo XX. En virtud de largo desarrollo del mercado, de su costo reducido, y de su fácil acceso, son los medios con mayor penetración en el país y una de las fuentes de información más importantes para la población, formando uno de los foros públicos más importantes del país.

### i. Penetración de Radio en México.

La penetración de la radio en México alcanzó para el 2018, una cobertura del 95.9% para la radio AM y del 92.8% para FM, no reportándose este dato en el Anuario Estadístico del IFT para 2019. Para el 2020, las concesiones de radio AM sumaban un total de 404, de las cuales 326 contaban con una concesión de tipo comercial, 60 eran concesiones públicas, 15 de tipo social y 3 sociales comunitarias. Respecto de las 1,602 concesiones otorgadas de radio FM, 1,047 contaban con una concesión de tipo comercial, 282 fueron públicas, 188 sociales, 72 social comunitaria y 13 de tipo social indígena.<sup>703</sup> El total de concesiones fue de 2,006,

---

<sup>703</sup> IFT, Comportamiento de los Indicadores..., op. cit., p. 47-52.

reportando un incremento de 3.7%, respecto de 2017, cuando se reportaron 1,930 estaciones de radio en ambas bandas.<sup>704</sup>

Los indicadores sobre el porcentaje de audiencia de la radio y de los medios a través de los cuales reciben este servicio de acuerdo a la Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales en Radio, Televisión e Internet (ENCCARTI) de 2018, situó el porcentaje de personas que escuchan la radio en 39% (2% menos respecto de la medición de 2017). Para ese año el 54% de los entrevistados reportó escuchar los contenidos de radio a través de un estéreo o grabadora, mientras que 26% reportó utilizar una radio portátil, y el 19% reportó utilizar su teléfono celular.<sup>705</sup>

Hay desde hace años una profunda discusión en torno a la reducción en los escuchas de la radio y la probable desaparición del medio en el futuro cercano frente a las nuevas tecnológicas, debido a factores como los dispositivos de audio móviles, la presencia de otros medios como la televisión e internet. Sin embargo, es posible observar una transformación en la realidad de la radio, sus contenidos se transportan fácilmente a internet y multiplicar su alcance, así mismo, se puede tomar el formato de los *podcasts*; con lo cual no sólo no se reduce su audiencia y alcance, estos se multiplican. Así mismo, comercialmente hablando es un sector consolidado con importantes márgenes de ingresos y de crecimiento, en este sentido, la CIRT reportó un crecimiento importante en el sector. Como sector del

---

<sup>704</sup> IFT, Anuario Estadístico 2017, Infografía estaciones de radio 2017. En [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anuario\\_estadistico\\_2017-09\\_estaciones\\_de\\_radio.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anuario_estadistico_2017-09_estaciones_de_radio.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.

<sup>705</sup> IFT, Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales en Radio, Televisión e Internet 2018, p. 33. En [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/encca18\\_nacional.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/encca18_nacional.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.



PIB entre 2014 y 2018 creció en 3 mil millones de pesos, creciendo en el 2018 un 5%. El gasto en publicidad, exclusivo de la radiodifusión comercial reportó un crecimiento de 2015 a 2018 de del 8.6% al al 8.9%, representando un aumento de \$1,420,450,000.00. Finalmente, la CIRT reporta la incorporación en promedio de 209 frecuencias anualmente a este sector ampliando su cobertura geográfica en el periodo para la banda de frecuencia de FM a 40 zonas geográficas donde se ofreció por primera, y para la banda de AM se a 22 zonas geográficas.<sup>706</sup>

Respecto de la diversidad en los contenidos, se puede observar una importante concentración de estos en un solo tipo, siendo los contenidos musicales y los noticieros los más escuchados, marginando los contenidos de carácter cultural. De acuerdo a la ENCCARTI los programas musicales son los más escuchados, con un 77% de las preferencias, seguidos de los programas de noticieros con un 41% de las preferencias. Los contenidos culturales, científicos, debate y opinión recibieron el 6% de las preferencias.<sup>707</sup>

## ii. Penetración de la Televisión Digital Terrestre en México.

La penetración de la televisión digital terrestre o abierta para 2019 fue de 90.6% de la población mexicana, sin poder determinar el grado de avance o retroceso en el mismo<sup>708</sup>, aun así, es posible observar una penetración casi del doble respecto de

---

<sup>706</sup> CIRT, “La radio crece en México”, 17 de septiembre de 2020. Disponible en <https://cirt.mx/la-radio-crece-en-mexico/>, revisado en su fecha de publicación.

<sup>707</sup> IFT, ENCCARTI, op. cit., p. 29.

<sup>708</sup> IFT, Comportamiento de los Indicadores..., op. cit., p. 47-52. De 2012 a la fecha no hay datos precisos sobre la cobertura de la TDT. En 2012 se realizó la ENPETAH en nueve localidades del país, y para 2013 la COFETEL solicitó al INEGI el levantamiento de la encuesta adicionando 22 áreas metropolitanas, el cual no se realizó. Redacción, INEGI, sin recursos para realizar encuesta sobre ‘apagón’

los servicios de internet de banda ancha fija, siendo ligeramente inferior a la cobertura de la radio.<sup>709</sup> Respecto de los equipos necesarios para su recepción, de acuerdo con la ENDUTIH, para el 2019 el 92.5% de los hogares contaba con un televisor, de los cuales sólo el 15.9% sólo contaba con un televisor analógico, seis años después del apagón de las señales analógicas. Respecto de los canales y las estaciones emisoras, en 2020 se alcanzaron 199 canales distintos en el territorio nacional, operando, hasta junio de 2019, a través de un total de 858 concesiones de televisión digital terrestre (TDT) en el país, de las cuales 610 corresponden a concesiones comerciales, 227 a concesiones públicas y 21 son de tipo social.<sup>710</sup> Hasta la fecha no se ha otorgado una concesión de uso social comunitario e indígena para televisión, registrándose hasta el momento un solo canal con el carácter de indígena en México, ubicado en el municipio de Tamazulapan Mixe, Oaxaca. Tv Tamix, fue una televisora indígena e independiente en manos de su comunidad indígena mixe, hablante de la lengua ayuuk, la cual operó muy

---

analógico”, *Milenio Digital*, México, 9 de febrero de 2014. En <https://www.milenio.com/politica/inegi-sin-recursos-para-realizar-encuesta-sobre-apagon-analogico>, revisado el 23 de mayo de 2014. De acuerdo con Norma Pareja Sánchez, el entonces Canal 2 de Televisa tenía una cobertura del 99% del país, llegando a 19.9 millones de hogares en México a través de 128 estaciones repetidoras. “Televisión y democracia. La televisión abierta y su oferta en la Ciudad de México”, *Revista Andamios*, México, vol. 7, núm. 14, septiembre-diciembre de 2010, pp. 101-135.

<sup>709</sup> Se observa desde 2016 una ligera baja en el consumo de canales de televisión abierta, año donde se redujo del 80.9% al 74% en 2017, u en 72% en 2019 por parte de los consumidores. Sosa Plata, Gabriel, “La (aún) imbatible TV”, *Sinembargo*, México, Opinión, 18 de julio de 2017. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/18-07-2017/3264501>, revisado el 25 de mayo de 2020.

<sup>710</sup> IFT, Anuario Estadístico 2019, op. cit., 41.

brevemente a partir del 28 de noviembre de 1992, cerrando en el año 2000 ante múltiples dificultades técnicas relativas al transmisor de la señal.<sup>711</sup>

A pesar de la posible reducción en la cobertura desde la implementación de la TDT, ésta continúa siendo probablemente el foro más importante para el debate público en tanto no sólo es dependiente de su radiodifusión a través del espectro radioeléctrico, al contrario, se ha incorporado eficazmente a los mercados de las plataformas digitales y la televisión restringida. Respecto de la difusión en plataformas digitales, mercado en el cual las grandes empresas de televisión mexicana comercial tienen tanto participación a través de plataformas digitales propias<sup>712</sup>, como a través de la colocación de contenidos en plataformas nacionales

---

<sup>711</sup> Cusi Wortham, Erica, “Más allá de la hibridad: los medios televisivos y la producción de identidades indígenas en Oaxaca, México”, *Revista LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, México, vol. 3, núm 2, julio-diciembre de 2005, pp. 34-47.

<sup>712</sup> Grupo Televisa cuenta con la plataforma de *streaming* Blim, mientras TV Azteca se incorporó al mercado a través de la plataforma Tubi. El mercado de las plataformas de *streaming* es uno de los de mayor crecimiento en México, multiplicándose no solo los suscriptores, sino el número de plataformas: HBO GO, FOX Premium, Claro Video, Amazon Prime Video, PlutoTv, Apple+, Disney+, Cinépolis Click, etc. En el marco de la pandemia global de SARS-COVID1-9 todas estas plataformas reportaron un importante crecimiento, siendo HBO la más alta (326%) y Netflix la más baja (118%). Arteaga, José Roberto, “Tubi: La Apuesta de streaming gratis que ofrecen Tv Azteca y Fox”, *Forbes*, Negocios, 18 de junio de 2020. En <https://www.forbes.com.mx/negocios-tubi-la-plataforma-de-tv-azteca-y-fox-para-dar-servicio-de-streaming-gratis/> revisado en la fecha de su publicación. Huerta César y Baños Sughey, “Streaming se dispara en el confinamiento”, *El Universal*, México, Espectáculos, 16 de julio de 2020. Disponible en

e internacionales. Igualmente, su incorporación a las plataformas de televisión restringida, en donde a raíz de la reforma constitucional en telecomunicaciones de 2013, se promovió su incorporación para contrarrestar el poder de mercado de Telmex/América Móvil, incrementa sus ingresos no sólo por la venta de publicidad y contenidos, sino a través de la participación directa en el mercado de las telecomunicaciones. Así mismo, la transición a la televisión restringida y la posibilidad de acceder a una mayor diversidad de contenidos mostraron un muy bajo impacto en las grandes compañías de televisión abierta, pues como señala el Dr. Gabriel Sosa Plata, aún en el 2017, tres cuartas partes de la población en México continuaba viendo en los sistemas de televisión restringida los contenidos de televisión abierta, siendo los canales producidos por Televisa y Televisión Azteca los más consumidos.<sup>713</sup> Así mismo, en los mercados de la publicidad comercial y la gubernamental éstas empresas mantiene una importante concentración. En el caso de la publicidad comercial, de acuerdo al Dr. Sosa en 2016 Televisa obtuvo ingresos en dicho rubro por más de \$23,223,000,000.00<sup>23</sup> mil, mientras TvAzteca obtuvo \$11,088,000.00, respectivamente el 59% y el 28% de los \$39,300,000,000.00 destinado en promedio a la inversión publicitaria en televisión abierta, de acuerdo con la Confederación de la Industria de la Comunicación Mercadotécnica sobre los datos de 2015.<sup>714</sup> Respecto de la publicidad gubernamental, si bien durante el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador este gasto disminuiría en 66% respecto del sexenio anterior, se continúa beneficiando a las empresas más grandes de medios de comunicación, concentrando el 40% del gasto en cinco medios de comunicación entregando a

---

<https://www.eluniversal.com.mx/espectaculos/plataformas-streaming-crecen-hasta-5-veces-durante-el-confinamiento>, revidado en la fecha de su publicación.

<sup>713</sup> Sosa Plata, “La (aún) imbatible TV” ... op. cit.

<sup>714</sup> Sosa Plata, Gabriel, “Televisa, preponderante”, *Sinembargo*, México, Opinión, 14 de julio de 2017. En <https://www.sinembargo.mx/14-03-2017/3171486>, revisado el 25 de mayo de 2020.

Televisa \$360,000,000.00, a TvAzteca \$346,000,000.00, al periódico La Jornada \$251,000,000.00 y a Medios Masivos Mexicanos \$179,000,000.00, y Grupo Fórmula recibió \$115.000,000. En virtud de esta situación y a pesar de la incorporación de múltiples participantes, así como de la ampliación del SPR en los últimos años, el mercado de la televisión abierta permanece profundamente concentrando, pues la concentración señalada en los canales de Televisa y Tv Azteca no sólo no se reduce, se amplía a los mercados digitales y de televisión restringida. Así mismo, la expectativa de un cambio en el mercado parece fútil, en tanto en tanto las concesiones únicas de uso comercial de Televisa y Tv Azteca fueron prorrogadas 24 días antes del fin del gobierno de Enrique Peña Nieto hasta el 2041.

Respecto de la diversidad en los contenidos, se puede observar como en el caso de la radio una importante concentración un solo tipo. En el periodo comprendido de enero de 2018 a junio de 2019, los géneros televisivos *reality show*, dramatizado unitario (series de televisión) y telenovelas, registraron los niveles de consumo más alto, mientras contenidos de mercadeo, noticieros y revista (o tertulia) fueron los contenidos con mayor tiempo de emisión; mientras tanto, dentro de los contenidos con menor tiempo de emisión se encuentran los de carácter cultural, gubernamental y debate. En este sentido, señala el IFT, no hay una correlación directa entre el tiempo de emisión y el nivel de consumo de los contenidos, pues mientras los géneros de mercadeo, noticieros y revista tienen los tiempos más largos de transmisión, son los de *reality show*, dramatizado unitario y telenovela los de mayor consumo.

Esta concentración y la laxa regulación en materia de contenidos y de publicidad tiene importantes efectos negativos en los consumidores. Por ejemplo,

México tiene la tasa de obesidad más alta del mundo<sup>715</sup>, la cual se ha vinculado con el consumo excesivo de alimentos *chatarra*, relacionado de forma muy importante con el alto nivel de publicidad de estos productos dentro de la televisión abierta. De acuerdo con un sondeo de la Alianza por la Salud Alimentaria se emiten en promedio en el horario de 4 de la tarde a 10 de la noche entre 42 y 46 anuncios, o bien entre 210 y 230 de anuncios de comida chatarra tan solo en el periodo de lunes a viernes, a pesar de los lineamientos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios en materia de publicidad del 15 de abril de 2014, donde se prohíbe transmitir en televisión abierta y restringida publicidad sobre comida chatarra, dentro de ese horario. Estos lineamientos tienen una debilidad fundamental, al dejarse exentos de su cumplimiento los géneros de telenovelas, deportes, noticiarios, películas y dramatizado unitario, los cuales se emiten en mayor medida dentro de esos horarios.

Como se puede observar, una mayor cantidad de concesionarios comerciales no ha resultado en una mayor diversidad de contenidos, sólo implica una mayor cantidad de oferentes del mismo tipo de contenidos, siendo los mayores aportadores de diversidad los medios públicos. Se pueden observar entonces una de las mayores desventajas del modelo orientado a la eficiencia económica, en tanto la apertura del mercado y su desregulación no aportan una mayor diversidad a los medios de comunicación, e incluso, pueden tener efectos negativos como la publicidad excesiva sobre los alimentos chatarra. En este sentido, se puede hacer

---

<sup>715</sup> De acuerdo con el estudio “La pesada carga de la obesidad”, México tiene una de las tasas más altas de obesidad en el mundo y presenta la pérdida más alta en el PIB (-5.3%), derivado de los costos asociados a esta enfermedad, la reducción en la esperanza de vida y la reducción en el mercado laboral, OCDE, *The Heavy burden of obesity*, Francia, OECD Publishing, 2019, p. 26. En <https://www.oecd.org/health/health-systems/Heavy-burden-of-obesity-Policy-Brief-2019.pdf>, revisado el 15 de junio de 2020.

énfasis en el significado de la necesidad de una mayor diversidad en el sector, donde es necesario contar con oferentes de contenidos diversos y no más oferentes del mismo contenido.

iii. Distribución de las Concesiones para Radiodifusión por Tipo de Uso.

La distribución de estas concesiones refleja una orientación en su otorgamiento hacia el uso comercial, promoviendo esta modalidad frente a las otras. Al implementarse la LFTyR en 2014 existían un total de 1,388 concesiones y permisos, de los cuales 1,308 eran concesiones comerciales, 46 conservaron el carácter de permisionadas, 20 concesiones de carácter público y tan sólo 14 con el carácter de social, donde se incluían las de carácter social, comunitario e indígena.

Dentro de este universo, de conformidad al Acuerdo Mediante el cual el pleno del instituto Telecomunicaciones modifica el Programa Anual para el Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2015, con la transición al sistema único de concesiones, clasificadas de acuerdo con su finalidad en uso comercial, uso público, uso privado y uso social; se otorgaron para ese año, de acuerdo a su tipo de uso, las siguientes solicitudes de inclusión y concesión, en virtud del proceso de regularización y cambio a concesión única producto de la reforma de 2014, registrándose el siguiente número de solicitudes:

Concesiones Otorgadas por el IFT en 2015		
Tipo de Concesión	Banda de Frecuencia AM	Banda de Frecuencia FM
para uso comercial	66	191
para uso público	2	15
Para uso social.	3	94

De conformidad con la tabla de Estaciones Autorizadas al 31 de marzo de del 2016, para ese año se habían otorgado en México un total de 1,745 concesiones para operar estaciones de radio en los usos comercial, públicos, social, comunitario e indígena, incluyéndose en esa cantidad los cambios desde las concesiones y

premios hacia los títulos de concesión única, añadiéndose para ese año 357 nuevas concesiones. Para marzo de 2016, de acuerdo con los datos proporcionados por el propio IFT sobre el avance en el otorgamiento de concesiones, destacándose únicamente las de uso social, se otorgaron en total 131 títulos de concesión, de los cuales para uso social fueron 104, para uso comunitario fueron 24, y para uso indígena tan sólo fueron 3. Estas últimas fueron las siguientes:

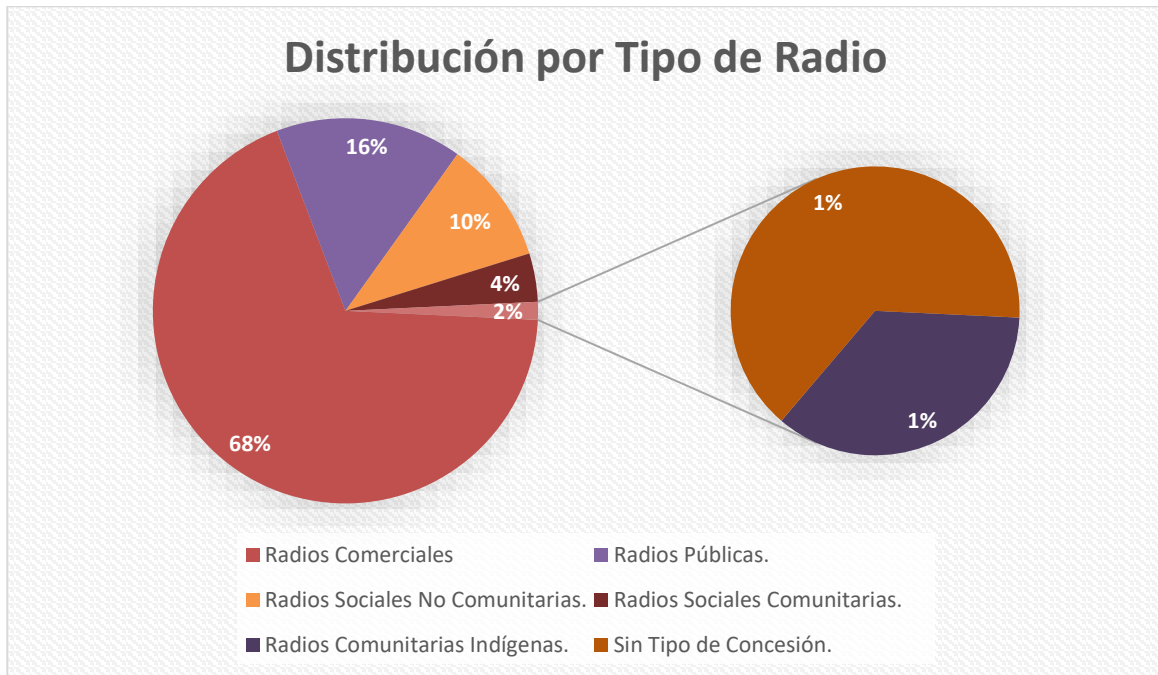
CONCESIONES OTORGADAS PARA USO SOCIAL INDÍGENA										
No.	Ubicación de la estación		Concesionario/Permisionario	Distintivo	Banda	Frecuencia	Potencia kW	Vigencia		Estado
	Población	Estado						Inicio	Vencimiento	
1	SAN BERNARDINO TLAXCALANCINGO	PUE	COMUNIDADES INDIGENAS DE SAN BERNARDINO TLAXCALANCINGO Y SANTA MARIA ZACATEPEC	XHSBE	FM	107.1MHz	N.D.	N.D.	N.D.	Notificada
2	SANTA MARIA TLAHUITOLTEPEC	OAX.	COMUNIDAD DE SANTA MARIA TLAHUITOLTEPEC, MIXE, OAXACA (KUKOJ, A.C.)	XHJP	FM	107.9 MHz	1.06	06-dic-11	05-dic-23	En proceso de notificación
3	MAZATLÁN VILLA DE FLORES	OAX.	COMUNIDAD MAZATECA EN MAZATLÁN VILLA DE FLORES, TEOTILÁN DE FLORES MAGÓN, OAXACA (MIE NILLU MAZATECO, A.C.)	XHTFM	FM	107.9 MHz	0.37	22-dic-11	22-dic-26	En proceso de notificación

Para el 2020, de acuerdo con la base de datos Infraestructura en AM y FM del IFT, actualizada al 12 de septiembre de 2020, se habían otorgado un total de 2,067 títulos de concesión de acuerdo a su tipo de uso para prestar el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes concesiones únicas:

Radiodifusoras por Tipo de Concesión de Acuerdo a la Tabla de Infraestructura en Estaciones de Radio AM y FM del IFT		
Tipo de Radio	Número de Estaciones	Porcentaje
Radios Comerciales	1415	68.45%
Radios Públicas.	324	15.67%
Radios Sociales No Comunitarias.	213	10.30%
Radios Sociales Comunitarias.	84	4.06%
Radios Comunitarias Indígenas.	11	0.53%
Sin Tipo de Concesión.	20	0.96%
<b>Total</b>	<b>2,067</b>	<b>100%</b>



Tabla realizada con información de la base de datos Infraestructura en AM y FM del IFT, actualizada al 12 de septiembre de 2020, disponible en <https://rpc.ift.org.mx/vrpc/visor/downloads>



Se debe aclarar, que de acuerdo a datos actualizados al 17 de septiembre de 2020 son 13<sup>716</sup> y no once las concesiones únicas para prestar el servicio de radiodifusión pública de uso comunitario indígena otorgadas por el IFT hasta esa fecha.<sup>717</sup> El número de concesiones únicas aumentó desde el 2015 en un 32.8%,

<sup>716</sup> La lista completa de concesiones únicas para la prestación de los servicios de radiodifusión sonora de uso indígena se encuentra en <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/infraestructura-de-estaciones>. En el Anexo 3 se presenta la lista detallada de concesiones únicas para prestar el servicio de radiodifusión sonora de uso social indígena otorgadas hasta el 17 de septiembre de 2020.

<sup>717</sup> IFT, Tabla de concesiones otorgadas para uso social indígena. Actualizado al 17 de septiembre de 2020. Disponible en

destinándose la mayor cantidad a las de uso comercial, las cuales representan el 68.45% del total. Mientras tanto, si bien se puede decir que el número de concesiones para usos social indígena se cuadruplicó desde 2016, estas representan sólo el 0.53% del total. Resulta interesante que en el registro en la tabla de infraestructura en estaciones de radio AM y FM del IFT, se tengan registradas 20 sin tipo de concesión, cuando la LFTyR señala en el artículo 74 fracción II como un elemento sustancial del título de concesión la determinación de su tipo de uso.

### C. La Radiodifusión Indígena en México.

La incorporación de las 13 concesiones únicas para prestar el servicio de radiodifusión público de uso comunitario indígena, junto a las 21 radiodifusoras del SRCI, representan tan sólo el 1.6% del total de concesiones otorgadas en el periodo de estudio, siendo estos los únicos medios estatalmente reconocidos para atender a la población indígena y cumplir con las obligaciones contenidas en el artículo 2° apartado B fracción VI de la constitución, reflejando el limitado interés de las instituciones gubernamentales en el tema. Sin embargo, este limitado número de concesiones no refleja el interés de los pueblos indígenas y sus comunidades en la radio como forma de expresión y como un foro para el debate público; ni su larga historia de lucha por obtener espacios en este medio comunicación.

Como lo señala *Cultural Survival*, a pesar de las políticas públicas neoliberales de las últimas tres décadas y su profunda orientación clasista e incluso racista, en las comunidades indígenas distribuidas a lo largo del territorio nacional se construyen códigos de expresión elaborados desde las culturas locales por los cuales se refuerza la identidad de sus integrantes, fortalecidos mediante su socialización a través de medios de comunicación como la radio, reinventado y

---

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/concesionessocialindigena170920.pdf>, revisado el 30 de septiembre de 2020.

fortalecido a través del uso de plataformas digitales a través de internet, logrando alcanzar a más de 35 millones de usuarios en todo el país contando, contra los pronósticos sobre el uso de esta tecnología y la transición generacional desde los medios de comunicación clásicos hacia las nuevos medios en la era digital, con una importante participación de las generaciones jóvenes tanto como audiencias como participantes activos de la creación de contenidos. En este contexto, la radio comunitaria Indígena, donde se incorporan las expresiones concesionadas y aquellas carentes del reconocimiento gubernamental, mantiene un importante crecimiento desde los últimos 25, siendo posible observar un mayor número de estas expresiones creadas desde el seno de sus habitantes a partir de sus códigos, signos, símbolos y necesidades.

i. . Distribución del Mercado de la Radiodifusión Indígena en México.

Las radiodifusoras públicas destinadas a la comunicación indígena representan el rubro más grande dentro del mercado regulado de los medios de comunicación, integrado principalmente por las 21 radiodifusores del SRCI. De manera adicional, el Instituto Mexicano de la Radio cuenta con radiodifusoras en los estados de Oaxaca, Chiapas y Michoacán a través de las cuales de atiende a población indígena, si bien no tienen este carácter. A estos medios se pueden agregar algunos medios de carácter social comunitario, de los cuales es posible identificar dos vertientes. Los primeros son aquellos medios comunitarios no identificados con una comunidad indígena en particular, pero con población de este tipo dentro de su área de cobertura, con la cual tienen una identificación parcial e incluyen dentro de su programación. Los segundos son aquellos medios con un origen indígena, quienes en su área de cobertura atienden a esta población, pero cuyo título de concesión fue otorgado como radiodifusoras de uso social o de uso social

comunitario, más no indígena.<sup>718</sup> Se pueden identificar en este caso al menos a dos radiodifusoras, siendo también las más antiguas del país y relacionadas principalmente con su carácter campesino, atendiendo a poblaciones tanto mestizas como indígenas dentro de sus regiones cobertura, la cuales son clasificadas de acuerdo a la LFTyR y los lineamientos de 2015 como radios de uso comunitario, aún si estas se identifican como radiodifusoras campesinas-indígenas. El primer caso es el de *Radio Teocelo*, ubicada en el municipio del mismo nombre en el estado de Veracruz, la cual cuenta con 55 años de existencia, nació cobijada por la organización religiosa católica de los jesuitas, se consideró a sí misma una radio campesina, y se identifica actualmente como una radio comunitaria organizada a través de su consejo ciudadano. Esta tiene la distinción de ser la primera radiodifusora constituida legalmente. La segunda, *La Voz Campesina*, mejor identificada como *Radio Huaya*, se encuentra ubicada en el municipio de Huayacocotla también en el estado de Veracruz, cuenta con 45 años de historia atendiendo a una región con poblada por campesinos mestizos, nahuas y otomíes.<sup>719</sup> Como se señaló en el capítulo anterior, esta última tardó más de 25 años en obtener el permiso necesario para su operación bajo el sistema establecido en la LFRT.

De acuerdo con los datos actualizados a septiembre de 2020, existen un total de 84 concesiones de uso social comunitario. De acuerdo con *Cultural Survival* en 2018 el total de concesiones de este tipo eran 50, a las cuales se añadía su registro

---

<sup>718</sup> Cultural Survival, *Situación de la radiodifusión indígena en México*, 2018, p. 13. En <https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/Diagn%C3%B3stico-La%20Radiodifusi%C3%B3n%20Ind%C3%ADgena%20en%20M%C3%A9xico%20version%202.pdf>, revisado el 24 de agosto de 2019.

<sup>719</sup> Gasparello, Giovanna, “No morirá la Flor de la Palabra... La radio comunitaria indígena en Oaxaca”, *Revista Nueva Antropología*, vol. 25, núm. 77, México, julio-diciembre de 2012, pp. 133-154.

de 20 más las cuales no contaban con concesión, más otras tres de acuerdo al registro de la AMARC, sumando un total de 73 emisoras comunitarias para ese año.<sup>720</sup> El dato se resalta aquí pues no fue posible determinar si de las 23 radios comunitarias reportadas por ambas organizaciones todas, algunas o ninguna obtuvieron un título de concesión entre 2018 y 2020; y, por lo tanto, si forman o no parte de las nuevas 34 radiodifusoras de este tipo incorporadas en el periodo.

Muchas de las radios indígenas, además, tienen un papel muy importante para la defensa de sus territorios, los cuales se han visto amenazados por megaproyectos como mineras por ejemplo en la Sierra Negra de Puebla o en comunidades de Oaxaca como San José del Progreso. Las radios Indígenas (concesionadas y no concesionadas) se concentran principalmente en el centro y sur, en nueve estados del país: Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Puebla, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Yucatán e Hidalgo. Oaxaca es el estado con mayor número de radios, seguida por Chiapas y Michoacán. En 2004, después de un proceso de dos años de estrategia jurídica e interlocución con las autoridades federales (entre ellas la entonces reguladora del espectro radioeléctrico, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), la AMARC México obtuvo 10 licencias para radios comunitarias<sup>7</sup>, entre ellas se encontraban 2 radios Indígenas del estado de Oaxaca: Radio Nhandiá de Mazatlán Villa de Flores y Radio Jënpoj de Santa María Tlahuitoltepec. Posteriormente, la radio Cultural Comunitaria Gi ne gä bu he th'o de Hidalgo, también obtuvo un permiso.<sup>721</sup>

---

<sup>720</sup> En el Anexo 4 se listan las radio indígenas y comunitarias, con y sin concesión identificadas durante esta investigación.

<sup>721</sup> Cultural Survivor, op. cit., p. 33.

#### A. Radios Indígenas y Comunitarias Identificables en México Fuera del Orden Normativo.

*Cultural Survivor* registró con base en su recolección de datos y la base de datos de la AMARC una cantidad de radiodifusoras indígenas no concesionadas, siendo un total de 65 distribuidas en los estados de: Oaxaca (23), Michoacán (7), Guerrero (4), Puebla (5), Veracruz (1), Chiapas (17), Estado de México (3), Yucatán (1), Hidalgo (1), Baja California Sur (1), Chihuahua (1), Jalisco (1).<sup>722</sup> Las ubicadas en los estados de Baja California Sur y Chihuahua prestan su servicios de forma paralela a las radiodifusora del SRCI ubicadas en la región, las cuales junto a *Radio Tsinaka* que opera en la región de cobertura de *La Voz de la Sierra Norte*, reflejan el interés de las comunidades indígenas por contar con sus propios medios de comunicación, administrados por ellos mismos, como una alternativa al medio público presente. Debido a las condiciones sociales y económicas de las comunidades donde se asienta, la mayor parte de las emisoras cuentan sólo con la infraestructura básica para sus transmisiones, transmitiendo regularmente en potencias inferiores a los 150 watts, a diferencia de las radios públicas o comerciales cuyas potencias se sitúan entre los 10,000 u los 1000,000 watts de potencia<sup>723</sup>. Esta situación junto a las diversas condiciones de la orografía donde se ubican de la ubicación de las radios es variada, altera sustancialmente su área de cobertura, resultando imposible hacer un cálculo con exactitud de su alcance poblacional real.<sup>724</sup> Un aspecto interesante adicional es el desinterés de la mayor parte de estas radiodifusoras por obtener una la concesión única correspondiente para regularizar su situación, limitadas en la mayor parte de los casos por la

---

<sup>722</sup> Ibid., p. 33.

<sup>723</sup> La diferencia queda patente en las radiodifusoras *Radio Tsinaka* y *La voz de las Sierra Norte*. La primera opera con 60 watts y la segunda opera con 10,000 watts de potencia.

<sup>724</sup> Ibid., p. 34.

complejidad del proceso y la complejidad de los requerimientos económicos, técnicos, administrativos y jurídico establecidos en la LFTyR, dentro de los que se destacan la necesidad de comprar un equipo homologado por el IFT cuando la mayoría obtuvo el suyo por una donación; la necesidad de comprobar la legal posesión del equipo; los costos asociados a la conformación de asociación civil correspondiente; o bien la necesidad de comprobar la capacidad técnica de los operadores de la radio. En este sentido, aproximadamente sólo el 30% de las radios Indígenas no concesionadas, manifestaron su interés y esfuerzo por obtener la concesión única para su operación.<sup>725</sup>

Del total de radiodifusoras indígenas no concesionadas identificadas por la *Cultural Survivor* y la AMARC, la primera institución pudo entrevistar a 20 para la elaboración del documento “Situación de la Radiodifusión Indígena en México”, las cuales reportaron sobre el uso de las lenguas indígenas en su programación el uso de 20 lenguas indígenas, Na’ savi (mixteco), tu’um savi (mixteco), me’phaa (tlapaneco), (amuzgo), náhuatl, p’urépecha (purépecha), tzeltal, didxazá (zapoteco), xhidza (zapoteco), ñühü (otomí), ñañu (otomí), masapijni (tepehua), maya, tzotzil, tojolabal, chol, ayuuk (mixe), triqui) ombeayiüts (huave), tacuate (mixteco).<sup>726</sup> Respecto de las radiodifusoras del SRCI se puede observar al menos el uso de una lengua no incluida en este sistema, el huave, no resultando posible saber con precisión las lenguas utilizadas en el resto de las radiodifusoras indígenas no concesionadas identificadas y su impacto sobre la cobertura del resto de las lenguas indígenas nacionales. Sobre el porcentaje del uso de estas lenguas y del español en sus transmisiones, la determinación de la distribución no se realizó por todas las entrevistas en tanto alguna señalaron no poder determinarlo, fijando las

---

<sup>725</sup> Ibid., p. 35.

<sup>726</sup> Idem.

estimaciones de *Cultural Survivor* entre el 50% y el 90% del tiempo de transmisión.<sup>727</sup>

El financiamiento de las radiodifusoras indígenas no comunitarias tiene un carácter colectivo, depende totalmente de la comunidad donde se asientan, integrando su personal por miembros de la comunidad quienes en la mayor parte de los casos trabajan de forma gratuita, dedicando su tiempo libre al funcionamiento de la radio e incluso aportando sus propios recursos para la operación técnica. En la gran mayoría de los casos el equipo con el cual operan fue obtenido mediante la donación de algunos de sus miembros, particularmente de la población migrante a los Estados Unidos de América, quienes en algún momento compraron el equipo en ese país y lo trajeron a la comunidad con la finalidad de establecer vínculos de comunicación cuando permanecen en el extranjero. De forma general, los gastos necesarios para la operación técnica de la radio se cubren a través diversas estrategias de financiamiento, siendo la más controvertida la venta de espacios para la publicidad. La imagen de una radio ubicada en una región montañosa del país de difícil acceso y con comunicación limitada con el resto del país, emitiendo publicidad de empresas transnacionales como Coca Cola o mexicanas como Grupo Bimbo y, por lo tanto, haciendo una competencia desleal a las concesionarias de uso comercial resulta cuando menos, ridícula. La publicidad a la cual hacen referencia estas radiodifusoras refiere a mensajes de la propia comunidad para ofertar productos entre sus mismos miembros, o bien, realizar anuncios sobre eventos a realizarse dentro de la comunidad, los cuales muy difícilmente tendrían acceso a los medios comerciales las tarifas elevadas<sup>728</sup>, es decir, se trata de

---

<sup>727</sup> Ibid., p. 37.

<sup>728</sup> Como un ejemplo, en la estación *Alfa 91.3* de Grupo Radiocentro en la ciudad de México transmitir un spot de 10 segundos fuera de horario estelar (de las 13:00 a las 6:000 horas) tiene una tarifa vigente para el 2020 de \$24,774.75. En el horario estelar, donde se transmite el programa *Toño Esquinca y la Muchedumbre*, uno de



mercados totalmente diferentes los cuales no se traslapan ni por la situación geográfica ni por el público al cual están dirigidos.<sup>729</sup> Otras formas de financiamiento, más a acordes a lo dispuesto en el artículo 89 de la LFTyR, son la venta de productos, las cuotas cobradas a la comunidad por el servicio y las donaciones de la comunidad recibidas en dinero o en especie. Quedan obviamente excluidas del presupuesto para comunicación social de las entidades públicas federales, de los estados y municipios.

Ante las carencias y dificultades financieras, así como los controles técnicos exigidos por la LFTyR, y la larga lista de requisitos administrativos y jurídicos necesarios para la obtención de una concesión única, resulta casi imposible para estas expresiones regularizar su situación; en este sentido, no basta el asesoramiento del IFT ni las gestiones realizadas por el INPI o el INALI desde sus respectivos ámbitos de competencia, convirtiendo las exigencias económicas, técnicas, administrativas y jurídicas de la LFTyR en barreras de entrada al mercado de los medios de comunicación para estas expresiones, trastocando incluso el modelo de eficiencia económica sobre el cual se encuentra diseñada la política pública del estado mexicano en materia de radiodifusión.

De las lenguas cubiertas por los sistemas de radiodifusión públicos, los concesionarios sociales comunitario e indígenas y la radiodifusión indígena no comunitaria, se puede observar la falta de medios para la mayoría de las lenguas

---

los más populares del país, tiene un costo de \$37,162.00. Sí el lector está interesado en transmitir un anuncio publicitario en ese medio, es importante hacer de su conocimiento que a mayor tiempo de duración del anuncio su costo se reduce proporcionalmente, hasta alcanzar un 30% menos al contratar 60 segundos. Mediavyasa, "Tarifario de Radio", en <https://mediavyasa.mx/tarifario/radio/373>, revisado el 24 de julio de 2020.

<sup>729</sup> Cultural Survivor, op. cit., p. 38.

indígenas nacionales, pues lenguas como el ngigua, yaqui, mayo, rarámuri, oobe, y otras no cuentan con ningún medio de comunicación masiva donde se utilicen sus lenguas, poblaciones que no son de interés de la radiodifusión comercial y cuyo uso solo alcanza, en el mejor de los casos, a la publicidad gubernamental y a su uso parcial en algunos contenidos donde se habla de la diversidad lingüística.

## II. La Radio Indígena en México; 3 Casos de Estudio.

El interés de las comunidades indígenas por obtener radiodifusoras a través de los medios públicos, de medios comunitarios o indígenas, e incluso a través de radiodifusoras no concesionada, refleja la necesidad de los pueblos indígenas, no solo por contar con medios de comunicación masiva dentro de sus territorios, sino de la necesidad de contar con medios donde se utilice su lengua dentro de los contenidos. Esto tampoco resulta en sí mismo suficiente, pues como se puede observar en las regiones donde opera una radiodifusora cultural indígena existe la necesidad de crear otras radiodifusoras cuya administración y propiedad se encuentre directamente en manos de las comunidades, situación relevante por dos cuestiones particulares. En primer lugar, es de interés de los pueblos indígenas tener un mayor control sobre los contenidos de relevancia para la comunidad y en la determinación de cuales son aquellos que se ajustan de mejor manera a sus preferencias. En segundo lugar, es patente la necesidad de variedad dentro de los oferentes de contenidos, pues mientras existe uno sólo en una región determinada se limita la posibilidad de los integrantes de la comunidad indígena de elegir, ante la inexistencia de opciones. Por estos motivos resulta relevante la coexistencia de las radiodifusoras indígenas y de las radiodifusoras culturales indígenas; pues las primeras reflejan la necesidad de las comunidades indígenas de un control sobre estas radiodifusoras y sus contenidos, con la finalidad de asegurar la relevancia y la pertinencia del medio en lo general y de los contenidos en particular. En este sentido, si bien las radiodifusoras culturales indígenas han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana a lo largo de historia como los consejos

consultivos, los consejos ciudadanos o los centros de producción audiovisual, sus contenidos se encuentran determinados en buena medida a través de las oficinas centrales SRCI, en tanto en su carácter de medios públicos tienen en primer lugar la obligación de comunicación social de gobierno federal. Esto no es de ninguna manera una situación negativa por sí misma, en tanto, es el papel de los medios públicos la comunicación social, y por lo tanto deben satisfacer el interés público en la información pública. En tanto ambos tipos de expresiones son válidas y se encuentran reconocidas tanto en los artículos 2° y 6° constitucionales, y fue expresado desde los acuerdos de San Andrés Larráinzar, en tanto ambas cubren necesidades distintas de comunicación de los pueblos indígenas. Como se observará en los casos que se presentan a continuación, existen límites a las posibilidades de ambas expresiones, mientras las radiodifusoras indígenas presentaran información pública de manera más escasa y limitada, las radiodifusoras culturales indígenas se encuentran limitadas a seguir ciertos lineamientos para abordar de cierta forma algunos temas, o bien, de no abordarlos en absoluto, como ocurrió en el caso de *Radio Tsinaka*. En este caso, atendiendo al lenguaje de la regulación de mercado, ambos tipos de difusoras son competidoras entre sí, y al ofrecer contenidos sustancialmente diversos para atraer a sus consumidores, atienden de mejor manera las necesidades de la población y sus necesidades.

La radio se presenta como el medio de más fácil acceso en virtud de su relativa economía, lo cual no significa de ninguna forma que su instalación u operación sean baratas, sino respecto de los costos de instalación y operación de la televisión y de las redes de telecomunicaciones se presenta como la opción más accesible en esos términos.

Como ya se mencionó, eso no es un impedimento para la creación de estaciones de televisión o a la implementación de redes de telecomunicaciones indígenas, como ocurrió en el caso de Tv Tamix en Tamazulapan Mixe, Oaxaca, o

como ocurre actualmente con la red de TIC-AC en los estados de Oaxaca y Guerrero. Simplemente se trata de señalar como la facilidad técnica resulta particularmente atractiva para las comunidades indígenas, con un especial interés de los jóvenes para participar activamente de la organización de las radiodifusoras y la creación de contenidos para éstas.

#### A. Funciones de la Radio en una Comunidad Indígena.

Cualquier forma de radiodifusión indígena, sea con el carácter público, social, comunitario o indígena debe responder a las características lingüísticas, culturales y sociales propias de las comunidades donde operan y tienen alcance. Esto asegura en primer lugar su relevancia y su pertinencia cultural. En segundo lugar, es necesaria y fundamental el uso de la lengua indígena, tanto su valor en sí mismo como vehículo de comunicación, como por su valor cohesivo y de identidad de las comunidades. En tercer lugar, deberá atender de forma adecuada a los contenidos esperados y requeridos por la comunidad, sin poder establecer de forma previa a su creación controles o mecanismos distintos a los determinados por la comunidad. Finalmente, se hace necesario el control y la administración de los medios por los integrantes de la comunidad, en tanto esto asegurará por un lado la relevancia de los contenidos para sus consumidores, y por otro lado evitará la omisión o el silenciamiento de aquellos temas que puedan resultar incómodos para los gobiernos u otros actores sociales.

A continuación, se analizan tres casos de comunidades indígenas en su relación con las radiodifusoras indígenas a su alcance, con la finalidad de mostrar como interactúan con estos medios y como forma su existencia resulta fundamental para la supervivencia de las lenguas indígenas y de las identidades étnico culturales asociadas a ellas.

## B. Caso Radio Pueblo Chocholteco y La Voz de la Mixteca.

El pueblo Chocholteco, hablante de la lengua ngigua, habita una región conformada por 11 municipios del estado de Oaxaca, destacándose Ocotlán, San Francisco Teapa, San Miguel Tequixtepec, San Pedro Nopala, Santa Magdalena Jicotlán, Teotongo, San Miguel Huautla, Santa María Nativitas, San Juan Bautista Coixtlahuaca, San Miguel Tulancingo, San Miguel Chicahua.<sup>730</sup> Si bien el pueblo Chocholteco o sus diversas comunidades nunca han tenido una radiodifusora propia, sea legal o ilegal, es un excelente ejemplo del impacto positivo de la inclusión de un pueblo a través de su lengua en los medios de comunicación masiva, en tanto fortalece su identidad y promueve el uso de su lengua en el espacio público; y de la misma forma, ejemplifica los efectos negativos de la exclusión de los medios comunicación, al limitar la validez de su uso al ámbito familiar, donde en muchos caso provoca su paulatina restricción a las generaciones mayores, rompiendo poco a poco el vínculo con las generaciones más jóvenes. Este no es un problema unidimensional, se relaciona íntimamente con otros fenómenos sociales como la migración, la educación y las políticas lingüísticas gubernamentales, sin embargo, el estudio de la Dra. Eva Grosser muestra el impacto significativo de una acción relativamente hablando simple y los costos de su abandono.

---

<sup>730</sup> Grosser Lerner, Eva, “Ngigua/Ngiba”, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. Dirección de Lingüística. En <http://linguistica.inah.gob.mx/index.php/leng/85-chocholteco>, revisado el 11 de septiembre de 2019.

La Dra. Grosser sitúa el marco temporal de su estudio sobre la lengua ngigua y el pueblo chocholteco entre 1991 y 1999<sup>731</sup>, periodo en el cual este pueblo no intentó, o por lo menos no hay registro de algún intento por obtener una estación de radiodifusión propia, en virtud de las barreras técnicas, administrativas y económicas, con autoridades poco flexibles y poco interesadas en abrir oportunidades para estos medios, situación particularmente hostil y compleja en el periodo señalado, caracterizado por una alta concentración del sector y un marco legal poco adecuado para atender este tipo de expresiones a cargo de la SCT y posteriormente de COFETEL.

La experiencia en la radio de este pueblo consiste, entonces, en la oportunidad recibida a principios de 1990 para usar una hora diaria de transmisión<sup>732</sup> a través de *La Voz de la Mixteca*, una de las 27 radios indigenistas a cargo del entonces INI.<sup>733</sup> Durante el periodo de 1990 a 1996 se incluyó un programa de una hora diaria realizado en lengua ngigua, dirigido a los chocholtecos permitiéndoles usar su lengua de forma equivalente al mixteco, el triqui y el español.

---

<sup>731</sup> Grosser Lerner, Eva, "Tének y Ngigua: dos experiencias", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico. XI Jornadas Lascasianas*, México, IIJ/UNAM, 2003, p. 58.

<sup>732</sup> Ibid., p 59.

<sup>733</sup> La Voz de la Mixteca es una radiodifusora del SRCI que opera bajo las siglas XETLA y XHPBSD en las frecuencias 930-AM y 95.9-FM respectivamente. Tiene su sede en Tlaxiaco, Oaxaca, y tiene una cobertura de 9 distritos (Tlaxiaco, Teposcolula, Nochixtlán, Coixtlahuaca, Huajuapán de León, Silacayoapam, Juxtlahuaca, Putla y Sola de Vega) donde se integran 170 municipios y 2,104 localidades. Actualmente emite en lenguas mixteco, triqui y español, siendo el mixteco la lengua con mayor constancia. Ecos Indígenas, XETLA / XHPBSD. La Voz de la Mixteca. Disponible en <http://ecos.inpi.gob.mx/xetla/#1597851917162-8b2783a7-8e19>, revisado el 17 de mayo de 2019.

Este pequeño espacio, en tanto al tiempo de su emisión, tuvo un enorme impacto en la comunidad, pues al ofrecer un contexto válido de uso de la lengua generó un renacimiento del interés y aprecio de los chocholtecos por su lengua, particularmente entre los niños y jóvenes quienes se mostraron interesados en aprenderla, junto a sus raíces culturales y sus tradiciones. Este proyecto tan sencillo resultó lo suficientemente exitoso como para recibir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en diciembre de 1991, recursos económicos de los Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas de México.<sup>734</sup> Sin embargo, hacia mediados de 1996, en el marco de la interrupción de las negociaciones entre el EZLN y la COCOPA durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>735</sup>, la programación en lengua ngigua en *La Voz de la Mixteca* se interrumpió por diversos problemas relacionados con la falta de recursos técnicos, económicos y humanos para continuar con las transmisiones<sup>736</sup>, las cuales, casi un cuarto de siglo después, no han podido reanudarse, sobre todo por las difíciles condiciones presupuestarias enfrentadas por las radiodifusoras del SRCI. La falta de recursos, particularmente de aquellos necesarios para la producción de contenidos propios, es una situación recurrente entre las radiodifusoras del INPI, las cuáles dependen de la información generada por de forma central por la institución o de fuentes externas de carácter no indígena, reduciendo la relevancia de los contenidos para las comunidades donde se asientan, limitando también el espacio en el cual los hablantes de las lenguas indígenas pueden participar con ellas, tal y como sucedió con el caso del ngigua.<sup>737</sup>

---

<sup>734</sup> Grosser, "Tének...", op. cit. p. 58.

<sup>735</sup> Vid. infra, Capítulo Tres, IV. La regulación nacional del derecho a la lengua, B. Breve historia del conflicto zapatista de 1994, p. 269.

<sup>736</sup> Grosser, "Tének...", op. cit. p. 58-59.

<sup>737</sup> Gasparello, op. cit., p 141.

Ante el abandono del programa de radio, se realizaron diversos esfuerzos para rescatar la lengua ngigua en la primera década del siglo XXI, en su mayor parte por maestros chocholtecos de la comunidad integrados a instituciones como la Dirección General de Culturas Populares con sede en Huajuapán de León y el Centro Coordinador Indigenista, dependencia del entonces INI, con oficinas en Nochixtlán; como implementar programas de lectoescritura en chocholteco.<sup>738</sup> Sin embargo, estos esfuerzos se vieron confrontados con la difícil pero generalizada realidad del abandono institucional, así como las condiciones sociales y económicas adversas afrontadas en las regiones en situación de pobreza del país. En primer lugar, en las escuelas del sistema educativo indígena ubicadas en la región chocholteca se abandonó la enseñanza de la lengua a los niños indígenas, quienes también dejaron de aprenderlo de sus madres en tanto ellas también dejaron de hablarlo.<sup>739</sup> Esto situó al ngigua como una lengua severamente amenazada, pues sólo los abuelos y generaciones anteriores la utilizan, los padres la comprenden, pero no la utilizan con sus hijos ni entre ellos mismos<sup>740</sup>. En este sentido, señala la Dra. Grosser, la lengua quedó relegada a los mayores de 45 años, grupo en el cual sólo los más ancianos podían utilizarla plenamente, guardando la memoria colectiva del pueblo, la cual dejaron de poder transmitir a las generaciones futuras de forma efectiva. Mientras tanto, en el grupo de los 25 a los 45 años, los padres de la nueva generación, sólo algunos hablaban el ngigua y un alto porcentaje solo lo entendía, pero no lo hablaba. Finalmente, el grupo de menores de 25 años no lo hablaba ni lo entiende, resultando en una fractura casi definitiva entre el pueblo y su lengua. El origen de esta situación se encuentra en la falta de espacios para utilizar ngigua, la pérdida de la memoria colectiva de las tradiciones contenidas en la lengua, y el poco valor reconocido a ésta y su cultura,

---

<sup>738</sup> Ídem.

<sup>739</sup> Ídem.

<sup>740</sup> Vid. infra, Capítulo Uno, inciso IV. La diversidad lingüística y las poblaciones humanas minoritarias, A. Diversidad Lingüística y su Desaparición, p. 63.



reduciendo paulatinamente los contextos de uso de la lengua, poniendo énfasis en como un esfuerzo, relativamente hablando sencillo como el generar un programa de radio donde se use la lengua, puede revitalizar el interés en su uso al generar contextos válidos para su uso; y de forma correlacionada, como su abandono incide en el desinterés de las comunidades por utilizarlo.<sup>741</sup>

A pesar de la condición del ngigua como una lengua severamente amenazada, los esfuerzos por conservarla continúan a lo largo del siglo XXI de forma aislada e inconstante, mayormente a través de esfuerzos individuales y descoordinados con las autoridades municipales, estatales y federales. Ejemplo de estos esfuerzos, es el trabajo de Don Gil Heriberto Santiago Cruz, de 63 años, uno de los maestros perteneciente a la Dirección General de Culturas Populares de Huajuapán de León, quien participó en un proyecto de horas clase a los niños de primaria para enseñarles su lengua materna, quién ante el abandono del proyecto por las autoridades municipales, decidió retomarlo por sí mismo. Don Heriberto Santiago señaló en una entrevista con el medio NIV de Oaxaca, como una de las principales causas del abandono de la lengua se encuentra en la imposición de los maestros del sistema nacional de educación indígena para hacer a los niños hablar en español, como lengua nacional, no sólo desmotivando el uso de la lengua, sino reprimiéndolo. Otra razón, señaló, ha sido la necesidad de aprender el español al migrar desde las comunidades chocholtecas hacia las ciudades, ante la necesidad de superar el aislamiento, no sólo en estas sino en las propias comunidades.<sup>742</sup> Ante estas situaciones, emprendió, como un proyecto personal, la enseñanza del ngigua a las nuevas generaciones, con un interés discontinuo de las autoridades

---

<sup>741</sup> Ibid., p. 59.

<sup>742</sup> Pérez Carina, “El chocholteco, una lengua en extinción en Oaxaca”, *NVI Noticias*, México, 7 de abril de 2016. Disponible en <https://www.nvinoticias.com/nota/19563/el-chocholteco-en-extincion>, revisado el 23 de mayo de 2020.

municipales de Nativitas, su lugar de origen. Esta situación, originada en el diseño del penúltimo párrafo del artículo 2° constitucional donde se dejó al arbitrio de los tres niveles de gobierno la determinación de las partidas presupuestarias específicas para cumplimiento de las obligaciones del estado en materia de derechos de los pueblos indígenas, abre un espacio para dejar al cambiante interés político de los gobiernos el financiamiento a estos proyectos. Por ejemplo, mientras en el trienio de 2010 a 2013 el gobierno municipal se mostró cuando menos interesado en el proyecto propuesto y parcialmente financiando a través de la mesa técnica del Centro Coordinador Indigenista ubicado en Nochixtlán, desde donde se nombró a tres maestros para enseñar el ngigua, dentro de ellos a don Heriberto Santiago. Sin embargo, el proyecto perdió el apoyo del gobierno municipal del siguiente trienio, con lo cual dos maestros lo abandonaron, dejando a don Heriberto Santiago, quien recibió del INALI un apoyo ocasional e inconstante, retomado apenas en 2019 mediante un convenio de colaboración entre esta institución y el INPI para rescatar a las lenguas indígenas del país más amenazadas.<sup>743</sup> El resultado de la desarticulación y la falta de continuidad en el esfuerzo de las instituciones, señala la entrevistadora, tiene como resultado la supervivencia de sólo 150 hablantes de ngigua en el municipio de Nativitas, los cuales se ubican en su mayoría en el rango de edad superior a los 70 años; mientras el grupo de los 60 a los 70 años pueden entenderlo, pero ya no lo hablan.<sup>744</sup> Estos datos se confirma

---

<sup>743</sup> En 2011 promovió el 2° Encuentro Intercultural De Pueblos Ngiba/Ngigua (Chocholtecos). Ante el riesgo de su desaparición, junto a otras lenguas en riesgo como el kiliwa, el paipai, y el Ixcateco, el INALI y el INPI reconocen la necesidad de acciones integrales para su recuperación, estableciendo un convenio para realizar acciones para su rescate en enero de 2019, en duda ante la situación presupuestal de ambas instituciones para el 2021. En <https://www.inali.gob.mx/es/notas-informativas/120-el-inali-promueve-el-2oencuentro-intercultural-de-pueblos-ngibangigua-chocholtecos.html>, revisado el 30 de mayo de 2020.

<sup>744</sup> Pérez, "El Chocholteco... op. cit.

por las mediciones realizadas por el INEGI, que de acuerdo a los datos presentados por el INALI, en 2010 sólo quedaban 2 hablantes monolingües del ngigua, y 790 se consideraban bilingües. Para 2015 ya no había hablantes monolingües, y el número de personas que se consideraban bilingües descendió a 719. La población en sí misma reportó una disminución de 814 a 729 en el periodo.<sup>745</sup>

Además de todas estas situaciones, el pueblo Chocholteco se ve directamente afectado por uno de los megaproyectos de mayor interés para el gobierno federal, el Corredor Interoceánico, el cual pone en riesgo la superación de este y los pueblos zoque, popoluca, chimalapa, zapoteco, ikoot, mixe y nahua, ante el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios.<sup>746</sup>

### C. Caso Radio Tsinaka.

El municipio de Cuetzalan del Progreso se encuentra ubicado en la Sierra Norte de Puebla, una de las regiones con mayor diversidad tanto étnico-lingüística como de biodiversidad del país, donde habitan principalmente los pueblos nahua y totonaca. Este municipio, con una población de 47,433 habitantes, de los cuales 32,132 son hablantes de una lengua indígena, es decir, es un municipio indígena. Territorialmente se encuentra integrado por la ciudad de Cuetzalan, la cabecera municipal, y 9 comunidades o localidades estratégicas dentro de las cuales la más

---

<sup>745</sup> INALI, Indicadores básicos de la agrupación chocholteco, 2010 y 2015. En [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica\\_basica/estadisticas2010/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/estadisticas2010/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf), y [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica\\_basica/estadisticas2015/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/estadisticas2015/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf), revisado el 30 de mayo de 2020.

<sup>746</sup> Muñoz Ramírez, Gloria, “Los de abajo”, La Jornada, México, Opinión, 27 de julio de 2019. En <https://www.jornada.com.mx/2019/07/27/opinion/010o1pol>, revisado en la fecha de su publicación.

grande es San Miguel Tzinacapan, la cual cuenta con una población de 2,939 habitantes.<sup>747</sup> En este municipio es posible observar el renacimiento del interés por sus lenguas y las culturas tradicionales, principalmente del náhuatl<sup>748</sup> en los últimos veinte o treinta años, desde las cuáles han construido exitosos proyectos de autonomía territorial; reconocimiento y aplicación de la medicina tradicional; reconocimiento de autoridades tradicionales y el establecimiento de un tribunal indígena, así como el rescate ambiental y la protección de su territorio, uno de los enclaves de biodiversidad más importantes del país.

Como parte de estos proyectos, impulsados y sostenidos en buena medida por las poblaciones más jóvenes, se establecen vínculos con otras comunidades indígenas del país con la finalidad de compartir experiencias de gestión, dar o recibir apoyo contra los proyectos extractivistas e impulsar la cooperación entre las comunidades indígenas. Producto de esta vinculación, en 2012 la organización civil Ojo se Agua Comunicación, originaria del estado de Oaxaca,<sup>749</sup> impartió a los

---

<sup>747</sup> Sedesol, Unidad de Microrregiones, Cédulas de Información Municipal, “Cuetzalan del Progreso”. En <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=21&mun=043>, revisado el 30 de mayo de 2020.

<sup>748</sup> Ídem.

<sup>749</sup> Esta organización sin fines de lucro tiene tres finalidades principales: la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas; la organización de encuentros, foros, muestras, seminarios y festivales para promover la comunicación comunitaria e indígena, además de fomentar la producción de videos documentales y series de radio para colaborar con las propuestas y los procesos sociales de organizaciones civiles y de comunidades indígenas; y. dar acompañamiento técnico a medios indígenas comunitarios de comunicación en la gestión, capacitación, producción y sustentabilidad de sus proyectos. Ojo de Agua Comunicación, ¿Quiénes somos? Disponible en <https://ojodeaguacomunicacion.org/quienes-somos/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

jóvenes interesados del municipio un diplomado sobre múltiples herramientas de comunicación, impartido en la cooperativa indígena Tosepan Titataniske<sup>750</sup>, en el marco del inicio de múltiples proyecto de infraestructura hidroeléctrica y minería en la región impulsados en la última parte del gobierno de Felipe Calderón para favorecer empresas nacionales y transnacionales de minería y energía<sup>751</sup>, los cuales atentan aún hoy en día en contra de los territorios indígenas y amenazan con la destrucción de su entorno físico y el desplazamiento forzado de múltiples

---

<sup>750</sup> La Cooperativa Maseual Xicaualis SCL “Tosepan Titataniske” comenzó su trabajo en 1977 con el objetivo de encontrar una solución al problema de carestía que vivían nuestras familias indígenas en la adquisición de productos básicos. Es una de las múltiples organizaciones indígenas de la región que ha permitido sus habitantes mejorar sus condiciones de vida y organizarse políticamente. La Coperacha, Cooperativa Tosepan Titataniske. Disponible en <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-tosepan-titataniske-sierra-norte-puebla/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

<sup>751</sup> Durante el sexenio del Felipe Calderón Hinojosa se concesionaron 35.5 millones de hectáreas, el más alto desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se concesionaron 34.6 millones de hectáreas y en el gobierno de Vicente Fox se concesionaron 24.9 millones de hectáreas. El total de la superficie del territorio nacional concesionada para la explotación minera desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ascendió a 117.6 millones, si la superficie del territorio nacional es de 197.3 millones, se encuentra concesionado para la explotación minera el 59.6% del territorio. “Revela AMLO que Calderón concesionó 35.5 millones de hectáreas a mineras”, *Aristegui Noticias*, México, 24 de diciembre de 2019. En <https://aristeguinoticias.com/2412/mexico/revela-amlo-que-calderon-concesiono-35-5-millones-de-hectareas-a-mineras/>, revisado en la fecha de su emisión.

comunidades<sup>752</sup>. Con estos antecedentes, nace en ese mismo año el colectivo Yoltajtól, formado por jóvenes de San Miguel Tzinacapan, Cuetzalan y otras comunidades del municipio, con el objetivo de mostrar su cultura, como forma válida de vivir y observar el mundo, desde la auto representación. Este proyecto de organización colectiva<sup>753</sup> tomó una importancia inusitada y repentina ante la aparición de esos proyectos extractivistas, en tanto la información era parcial e intermitente ante la profunda secrecía del gobierno y de las compañías mineras para reducir la inconformidad hacia este tipo de proyectos.<sup>754</sup> Con las herramientas de comunicación recientemente adquiridas, el colectivo Yoltajtól comenzó a producir cápsulas y dramatizaciones radiofónicas en náhuatl y en español, con la finalidad de dar a conocer el peligro inminente para las comunidades de permitir el libre desarrollo de los proyectos mineros e hidroeléctricos, para poder transmitirlos

---

<sup>752</sup> Durante ese mismo año comenzó a saberse de proyectos mineros e hidroeléctricos en la zona, la mina de Grupo Frisco en el municipio de Tetela de Ocampo, el proyecto de una hidroeléctrica de la empresa Comexhidro en el río Ajajalpan en el municipio de Ahuacatlán, las exploraciones de la empresa canadiense Almaden Minerals en el municipio de Ixtacamaxtitlán. Proyecto Poder, “Main results of the Human Rights Impact Assessment of the Ixtaca Mining Project of Almaden Minerals”, 2016. En <https://poderlatam.org/en/2016/04/main-results-of-the-human-rights-impact-assessment-hria-of-the-ixtaca-mining-project-of-almaden-minerals-in-ixtacamaxtitlan-puebla/>, revisado el 2 de junio de 2020.

<sup>753</sup> En ese mismo se conformó el Consejo Tiyat Tlali, una red de organizaciones que trabaja en diferentes ámbitos para la defensa del territorio y la vida, particularmente en contra la imposición de los proyectos extractivistas en la región.

<sup>754</sup> Radio Tisnaka, portal oficial. Disponible en <https://www.radiotsinaka.org/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

a través de la radio indigenista *La Voz de la Sierra Norte de Puebla* (XECTZ 1350 AM), ubicada en la cabecera municipal de Cuetzalan.<sup>755</sup>

Si bien al principio la radio indigenista dio una respuesta afirmativa para la transmisión de las cápsulas del colectivo Yoltajtol, estos no serían transmitidos bajo tres argumentos. En primer lugar, se señaló que estos contenidos no cumplían con la línea editorial de la radiodifusora, ni con la del SRCI. En Segundo lugar, se excusó de la transmisión, pues al revisar los contenidos, la CDI determinó que la información presentada no estaba corroborada y generaría desinformación, por lo tanto, no podía ser difundida ampliamente. En tercer lugar, se señaló la necesidad de seguir un procedimiento administrativo específico para someter a consideración cualquier contenido para ser emitido en una radiodifusora del sistema. Ante la negativa y la urgencia de dar a conocer a la población los proyectos planeados para su región, los cuales trastocarían sustancialmente sus formas de vida, el colectivo Yoltajtol buscó, a través de las relaciones construidas en el diplomado organizado por Ojo de Agua Comunicación consiguieron en préstamo un transmisor de FM en junio del 2012. A partir de ese momento comenzaron una etapa de experimentación sobre el formato de comunicación radiofónico y la operación técnica de una radio, así como informar sobre el impacto de los proyectos mineros e hidroeléctricos en la región. Además de ayudar a las comunidades a establecer una defensa efectiva de sus territorios, el contar con un medio de comunicación propio y la oportunidad de ser escuchados contribuyó a la cohesión social a continuar con el impulso a la revalorización de su lengua y su cultura.<sup>756</sup> Como parte de su proceso de experimentación, la radio Tsinaka mudó su domicilio en tres ocasiones dentro de la comunidad de San Miguel Tzinacapan, y el colectivo Yoltajtol debió aprender a resolver diversas vicisitudes técnicas, como la orografía agreste de la región y el

---

<sup>755</sup> Radio Tsinaka, ¿Quiénes somos? Disponible en <https://www.radiotsinaka.org/historia/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

<sup>756</sup> Ídem.

segundo clima más lluvioso de México. Sin embargo, la respuesta de comunidad fue inmediata y favorable, entablando una relación directa con su medio de comunicación, lo que permitió a través de mensajes entregados en mano o a través de la telefonía celular determinar el alcance real de la emisora. La decisión sobre el objetivo de la radio y su utilidad social fue definida a través su asamblea, determinándose el no hacer proselitismo político partidista, no trabajar con las concesionarias hidroeléctricas o mineras, y el planteamiento de una postura política hermana con los movimientos en defensa del territorio en el país, así como los movimientos indígenas como el EZLN, CNI, y la UNITONA (Unidad Indígena Totonaca Náhuatl).<sup>757</sup>

---

<sup>757</sup> Ídem.



i. Cuestionario sobre el Funcionamiento de la Radio Aplicado a Radio Tsinaka.

Con la finalidad de conocer diversos detalles de la operación técnica y los contenidos de Radio Tsinaka, les fue enviado el 2 de abril de 2019 el cuestionario elaborado como parte de esta investigación, el cual fue devuelto el 28 de abril del mismo año<sup>758</sup>. La información proporcionada amablemente por los integrantes de la radiodifusora se analiza a continuación.

En cuanto al funcionamiento propiamente dicho de la radio, ésta inició sus transmisiones el 16 de noviembre de 2012, logrando mantener un funcionamiento ininterrumpido durante sus ocho años de existencia. Para su transmisión ocupan la frecuencia 104.9 de FM, en la parte alta de la banda, como lo dispone la LFTyR. Los medios competidores de la región, de carácter indígena, operan en bandas y frecuencias distintas. La estación indigenista *La Voz de la Sierra Norte* transmite en la frecuencia 1350 de AM; y, por otro lado, la recientemente otorgada concesión para a Radio Tosepan Limakxtum, A.C., emite en la frecuencia 91.3 de FM, e inició su funcionamiento en enero de 2019. El tener tres radiodifusoras distintas con programación en las lenguas indígenas de la región es una buena noticia para la población en tanto no sólo tienen la oportunidad de verse representadas en estos medios y participar del debate público, tienen la oportunidad, dada por sentado por la población mayoritaria de tener opciones para elegir de acuerdo a sus preferencias.

Las emisiones de Radio Tsinaka tienen un horario de transmisión de las 7:00 horas a las 22:00 horas, un total de 15 horas diarias. Si bien las emisoras de FM tienen la obligación de transmitir las 24 horas del día, este requerimiento no atiende a dos situaciones de relevancia. En primer lugar, los requerimientos técnicos,

---

<sup>758</sup> El cuestionario se encuentra en el anexo 3.

materiales y humanos para operar de forma ininterrumpida las 24 horas del día excede las capacidades y recursos con los que contaba la radiodifusora en sus inicios. En segundo lugar, esta obligación no atiende a la costumbre indígena de guardar las horas de descanso, conflictuando un uso y costumbre indígena con un requisito operativo. Sobre el uso de plataformas distintas a al espectro radioeléctrico, sus contenidos son transmitidos como señal en vivo a través de internet en su portal de internet y mediante diversos portales concentradores de señales de radio. Sus contenidos de producción propia se encuentran disponible a través de su portal de internet como *podcasts*. Esto es muy importante en tanto se posibilita a la población migrante o interesada fuera de Cuetzalan del Progreso recibir los contenidos de forma gratuita a través de internet.

Respecto del uso de la lengua y sus contenidos, en su programación, utilizan el náhuatl y el español, dedicando a cada una el 50% del tiempo de transmisión. En ese sentido, reconocen la importante función de la radio en la supervivencia de la lengua, pues como señalan en el cuestionario “es la lengua materna de la gente en la comunidad y se prevalece a partir de la comunicación dentro de la radio y la comunidad”. Si bien señalaron en el cuestionario aplicado el no contar con programación específicamente dedicada a la enseñanza de la lengua bajo un formato pedagógico específico, si difunde a través de su señal la cultura, tradiciones, historia, tradición oral, y conocimientos tradicionales del pueblo nahua a través de los diversos programas de su producción<sup>759</sup>. Esto se puede ver reflejado en el renovado interés por las tradiciones, formas de organización, formas de producción, medicina y en general los conocimientos tradicionales de la población del municipio de Cuetzalan, incluso por la población mestiza, y no sólo por sus

---

<sup>759</sup> Dentro de su programación más exitosa se encuentran los programas “Cuídate/Ximonejmchpia”, “La Voz del Murciélago/Itajtol Tsinaka”, “Ojtokalis”, “Yauitsin”, “Con toda la onda” y “Pipilkonemey-Niñas Y Niños”, accesibles en el siguiente vínculo: <https://www.radiotsinaka.org/producciones-radio-tsinaka/>.

integrantes indígenas. Esto refrenda la postura del comité de asesores del EZLN en las negociaciones de los Acuerdos de San Andrés, en tanto el derecho a la lengua y su ejercicio en los medios de comunicación no es sólo el derecho de los pueblos indígenas a ser escuchados, es el derecho de todos los mexicanos a escuchar sus voces y sus ideas.

Los contenidos de la transmisión se concentran mayormente en los de carácter informativo, con un 60%, mientras dedican un 40% a entretenimiento. Su programación se conforma por secciones, donde se integran la informativa local, el informativo nacional, la cultural, la educativa, la música, el juvenil, infantil y de intermediación, esto es, avisos y comunicaciones locales. Incluyen, como lo señalaron en el cuestionario, la retransmisión de los noticieros de Carmen Aristegui y el pulso de la tarde de Radio Educación, con la finalidad de cubrir el contenido de carácter nacional. Así mismo, participan directamente del ejercicio de la cultura y las tradiciones de la comunidad al integrar contenidos relativas a las mismas, donde no sólo hacen un relato o descripción, hacen de la radio una parte de las mismas. Como ejemplo de esto, señalan en sus respuestas el caso la fiesta de la comunidad (patronal), “que es en honor de san Miguel hacemos transmisión en vivo de la fiesta desde el centro de la comunidad que se hace el mes de septiembre a finales”. Cumplen además con la inclusión plena de las mujeres exigida en la LFTyR para los medios comunitarios indígenas, con más de cinco colaboradoras con funciones relativas de barra de programática, la cuestión de gestión administrativa de la estación, y la locución. Así mismo producen contenidos dirigidos especialmente a la mujer, como el programa *Yauitsin* inspirado en la sororidad y en la lucha cotidiana de las mujeres, donde presentan historias de vida, testimonios y diálogos entre mujeres. Así mismo, producen contenidos especialmente dirigidos a la infancia y la adolescencia, donde estos participan directamente. Para la infancia se produce el programa *Pipilkonemej-Niñas Y Niños*. Para los adolescentes y jóvenes tienen el programa *Con toda la onda*, iniciado desde el mes de agosto del 2018, donde se

abordan temas de dialogo debate como el alcohol, los suicidios, los tatuajes, las redes sociales o el papel de las mujeres indígenas.

En lo relativo a su forma de organización, la forma de gobierno de la radio y la participación de la comunidad, señalan estar organizados como un colectivo sin haberse conformado aún en una asociación civil. Como tal, toman las decisiones relativas a la radio en forma de asamblea donde participa la comunidad de San Miguel Tzinacapan y las comunidades donde se puede recibir la señal. Estas asambleas se realizan de forma semanal como forma de supervisión del funcionamiento del trabajo de la radio. El contenido de la barra programática se realiza mediante el levantamiento de una encuesta aplicada a la comunidad, de forma que esta participa directamente tanto en la organización de la radio como en los contenidos emitidos por ella, con lo que el ajuste respecto de sus preferencias se realiza de forma rápida y ordenada. Así mismo, respecto de su organización financiera, emiten los comprobantes propios y presentan informes semestrales donde detallan los gastos realizados y el destino de los recursos recibidos.

Sobre este último tema, obtienen los recursos financieros para el funcionamiento de la radio, el pago de los insumos como la energía eléctrica y el pago de los salarios de quienes trabajan en la radio; principalmente mediante cuotas, aportaciones o cooperación económica de su comunidad, sobre todo a través de la cooperación recibida durante la fiesta patronal del pueblo. Adicionalmente, realizan la venta de productos temáticos sobre la radio como forma de obtención de recursos, tal y como está previsto en el artículo 89 de la LFTyR. Durante el 2020, se trata de libretas artesanales con diseños alusivos a la radio. Reciben también donaciones en dinero o especie de su comunidad, para lo cual, de acuerdo a la LFTyR deberían obtener el carácter de donatarias autorizadas. El propio transmisor utilizado es un préstamo gratuito. Adicionalmente, en contraposición a la LFTyR, sí realizan la venta de espacios publicitarios, mayormente a los propios integrantes de la comunidad y excluyendo a cualquier

marca comerciales, de forma coherente a sus objetivos como radiodifusora indígena independiente. Aun así, la LFTyR y la interpretación igualitaria dada a ésta por la SCJN, los hace posibles sujetos de las sanciones previstas en el artículo 233 de la LFTyR. Sobre la posibilidad de arrendar sus instalaciones a personas ajenas a la radio para realizar grabaciones o emisiones como medio para la obtención de recursos, señalan “que por lo general se presta el espacio para realización de talleres y de actividades que son enfocados para la comunidad, en casi la mayoría se presta el espacio” es decir, comparten los medios de la radio de forma gratuita en la mayoría de los casos, por lo tanto no es una fuente de ingresos excepto de forma muy excepcional. Finalmente, al actuar sin una concesión única como una radio indígena independiente, no reciben recursos de ninguna entidad gubernamental federal, estatal o municipal, ni a través de la venta de publicidad gubernamental ni a través de convenios de colaboración.

A diferencias de radios con una historia de vida más larga, Radio Tsinaka logró en buena medida evitar el periodo entre 2009 y 2012 donde al COFETEL y la Procuraduría General de la República activa y agresivamente perseguían y clausuraban este tipo de radiodifusoras. Sin embargo, tampoco han buscado los medios para obtener el título de concesión correspondiente, ni al respecto han recibido algún tipo de contacto o apoyo por parte de los institutos IFT, INPI o INALI sobre alguna forma para obtener la concesión única exigida por la ley, en este sentido, a diferencia de otras experiencias como la de radio comunitaria Uékakua de Ocumicho, no han visto su funcionamiento amenazado por las autoridades administrativas y policíacas. Sin embargo, su situación es sumamente precaria, en tanto en cualquier momento pueden ser objeto no sólo de la confiscación del equipo, sino de la imposición de multas y las penas previstas tanto en la LFTyR como en el Código Penal Federal. El mayor riesgo no es el cumplimiento de del derecho y el mantenimiento del estado de derecho, sino el uso político de estas medidas para golpear a las comunidades indígenas que cuentan con ellas y se organizan en contra de la imposición de proyectos en sus comunidades contrarios

a sus derechos y la salud ambiental de su entorno, manteniéndose a salvo en tanto este gobierno presente ha mostrado un desinterés en la minería. No es ese el caso de la producción de energía termoeléctrica, donde el gobierno de Andrés Manuel López Obrador tiene un interés político particular, llevándolo a dar marcha atrás a su promesa de campaña de dar marcha atrás a obras como Proyecto Integral Morelos (PIM), el cual es rechazado por las comunidades de Morelos, Puebla y Tlaxcala quienes resultarían directamente afectadas por ella. Uno de los principales líderes de esta resistencia, Samir Flores, fundador y director de Radio Comunitaria Amiltzinko 100.7 FM, fue ejecutado frente a su casa el 21 de febrero de 2019, en torno al interés gubernamental de imponer a la región la construcción de la obra, haciendo de su muerte, además de brutal, sospechosa de un crimen de estado realizado para apagar la resistencia de las comunidades a la imposición de un proyecto que no sólo las afecta directamente, ni siquiera les reportará algún beneficio o mejora en su calidad de vida.<sup>760</sup> En este sentido, Radio Tsinaka, siendo una región con una fuerte presencia indígena, la cual se encuentra fuertemente organizada, no enfrenta como otras regiones del país la presencia del crimen organizado, por lo tanto, el principal riesgo para esta comunidad indígena y su radio proviene de las grandes empresas mineras, como Grupo Frisco, Comexhidro y Almaden Minerals.

Finalmente, a pesar de lo riesgos, de las contradicciones y de las dificultadas afrontadas no sólo por Radio Tsinaka, sino por la radio indigenista y la radio de concesión única indígena quienes operan en Cuetzalan del Progreso, su existencia hace de este uno de los municipios con mayor diversidad de medios indígenas, favoreciendo el ejercicio pleno del derecho a la lengua de los pueblos indígenas de

---

<sup>760</sup> Brito, Jaime Luis, “Un año después, el asesinato de Samir Flores sigue impune”, *Revista Proceso*, México, 20 de febrero de 2020. En <https://www.proceso.com.mx/618632/un-ano-despues-el-asesinato-de-samir-flores-sigue-impune>, revisado en la fecha de su publicación.

la región, en tanto se favorece la existencia de contextos de uso válidos para su lengua en todos los ámbitos de la vida social, evitando su reducción al espacio familiar y generando interés entre la población por usar la lengua. Así mismo, la diversidad construida de esta forma, un tanto desorganizada y omisiva como casi todo en el estado mexicano, ha permitido cumplir con el interés público planteado desde el modelo orientado a la democracia al fomentar valores constitucionales y sociales, si bien no los de la legalidad estricta promovidos en las sentencias de la SCJN en la materia; promueve así mismo la calidad y la diversidad en los medios de comunicación; y se cumple con la obligación de preservar un foro efectivo para el debate público informado, accesible a todas las expresiones.

#### D. Caso Radios *Indigenistas*.

El proyecto de un sistema de radiodifusoras públicas se originó en 1970, como una forma de cubrir las necesidades informativas de las comunidades indígenas del país, en un entorno político y social donde la idea de proveer a estas comunidades de sus propios medios de comunicación aún se encontraba lejana, situando la finalidad del estado en incorporarlas a la vida nacional a través de la provisión de herramientas para su modernización. Bajo estos supuestos, se fundó la primera radiodifusora de este tipo, XEZV *La Voz de la Montaña*, el 10 de marzo de 1979, a cargo del entonces Instituto Nacional Indigenista. Actualmente, son veintiún radiodifusoras integradas al Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas, las cuales son operadas mayormente dentro de la banda de frecuencias de AM.

A lo largo de sus 41 años de historia de este sistema, fueron incorporados además de las radiodifusoras, proyectos tan diversos como los centros de producción audiovisual indígena, el programa de albergues escolares indígenas, o la conformación de la Fonoteca Henrietta Yurchenco, así como en las fonotecas de cada una de las radiodifusoras como acervos fonográficos de la diversidad cultural mexicana. Su organización, en un inicio a través de Consejos Consultivos y

actualmente a través de Consejos Ciudadanos, funge como un mecanismo democratizador para incorporar las necesidades y preferencias de comunicación de las comunidades, asegurando su relevancia y pertenencia. De esta forma las comunidades donde se encuentran estos medios se han apropiado de ellos, volviéndolos una parte esencial de su vida cotidiana y un foro esencial de su espacio público, donde pueden expresar sus ideas e inquietudes, así como fomentar su discusión. Son, sobre todo, importantes fuentes de información sobre el acontecer nacional, permitiendo a las comunidades donde se asientan participar de la vida pública del país. Igualmente, son importantes difusoras de información gubernamental, a través de las cuales se comunica a diversas comunidades apartadas del país sobre los diversos programas gubernamentales de los cuales pueden beneficiarse, o bien de las transformaciones institucionales relacionadas con su entorno. Funcionan también como puentes de comunicación entre las poblaciones migrantes y sus comunidades de origen, ayudando a mantener los vínculos sociales y el arraigo con sus territorios. Finalmente, son también centros de formación de recursos humanos, donde se prepara no sólo a los trabajadores de la radio, sino que se fomenta la preparación de los integrantes de la comunidad como corresponsales, locutores o productores radiofónicos, ampliando sus posibilidades de desarrollo, reflejado tanto en el alto porcentaje de personal de las radiodifusoras de origen indígena (cerca del 75%), como en la calidad ampliamente reconocida de su trabajo, a nivel nacional como internacional.

En este sentido, es posible reconocer un tránsito de su funcionamiento como radios públicas indigenistas, con un contenido y una línea editorial fijada únicamente desde el gobierno federal, hacia un sistema de radios públicas indígenas, donde a pesar de las limitaciones y la persistencia de una marcada línea editorial gubernamental, se ha logrado su apropiación por parte de las comunidades donde se encuentran asentadas, promoviendo la participación directa tanto en la elección de los contenidos difundidos como en su producción, convirtiéndose en muchas de ellas en un eje para la comunidad.



Sin embargo, a pesar del importante impulso recibido durante sus primeras etapas y de su apropiación por las comunidades indígenas donde operan, estas radiodifusoras enfrentan múltiples problemas, como son los recortes al presupuesto necesario para su funcionamiento, la politización de sus contenidos, el rechazo de las autoridades municipales y estatales a su funcionamiento, un marco normativo adverso, y finalmente, el recrudecimiento de la violencia en el país debido al crecimiento del crimen organizado durante el siglo XXI.

- i. Entrevista Realizada con al Subdirector Director del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, Jesús Astorga Reyes.

Con la finalidad de recabar información directa sobre el funcionamiento de las radiodifusoras del SRCI se buscó aplicar un cuestionario similar al enviado a diversas radiodifusoras indígenas. Sin embargo, ante su organización centralizada sólo una de ellas respondió directamente, siendo curiosamente *La Voz de la Mixteca*, sobre la cual se habló en este apartado en relación con el ngigua y el pueblo Chocholteco. Sin embargo, mediante la intervención del Dr. Leif Korsbaek, fue posible entablar contacto con el subdirector del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, Jesús Reyes Astorga, quien amablemente aceptó otorgar una entrevista sobre el SRCI, realizada el 14 de noviembre de 2019, sobre la cual se analizan a continuación las partes sustantivas<sup>761</sup>.

- a. La Operación General del SRCI.

El SRCI cuenta con 21 radiodifusoras distribuidas en 16 estados de la república mexicana, de las cuales ya transmiten en FM, dentro de las cuáles 2 transmiten únicamente en FM, en virtud de que en algún momento de su historio se perdió la

---

<sup>761</sup> La transcripción de la entrevista se presenta completa en el Anexo 7.

concesión o el permiso respectivo para utilizar la frecuencia en la banda de AM.<sup>762</sup> Las cinco restantes emiten su señal en *combo*, esto es transmiten tanto en FM como AM su señal, tal y como lo hace actualmente Radio UNAM. El resto de las radiodifusoras transmite su señal a en la banda de AM, con la perspectiva de migrarlas a FM en el futuro cercano, en virtud de dos razones, en primer trabajar en la banda de AM resulta muy costoso, razón por la cual resulta poco rentable y, por ejemplo, sus transmisiones duran únicamente desde el amanecer hasta el anochecer, mientras las radiodifusoras de FM transmiten las 24 horas del día. En segundo lugar, y de forma relacionada, existe la expectativa de apagar la radiodifusión en esta banda de forma similar a lo ocurrido con el apagón analógico en la televisión en 2013, con las finalidades de liberar esa banda del espectro para darle otros usos como el de las telecomunicaciones, así como transitar a la radio digital en FM, sobre lo cual el IFT ha realizado varios estudios<sup>763</sup> y autorizado a algunas radiodifusoras para comenzar a emitir su señal en el sistema de radio digital FM XX. En este sentido, el entrevistado señaló la intención institucional lograr la operación de todas las radiodifusoras en *combo*, en tanto no se ordene el abandono definitivo de la banda de AM para la radiodifusión. Respecto de transmisión a través de internet, 19 de las 21 radiodifusoras transmiten su señal a través del portal de Ecos Indígenas del INPI<sup>764</sup>, las dos restantes ubicadas en

---

<sup>762</sup> En el Anexo 5 se incluye un directorio de las 21 radiodifusoras del SRCI.

<sup>763</sup> IFT, *Estudio sobre la factibilidad de la implementación de radio digital y multiprogramación en México*, México, 2019. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/estudiosobrelafactibilidaddelaimplementacionderadiodigitalymultiprogramacionenmexico.pdf>, revisados el 23 de noviembre de 2019.

<sup>764</sup> Las radiodifusoras del INPI, con la excepción de *Las Tres Voces de Durango* y *La voz de los Cuatro Pueblos*, emiten su contenido a través del portal Ecos Indígenas. Plataforma de Radio Indígena del INPI. Disponible en <http://ecos.inpi.gob.mx/>.

Nayarit<sup>765</sup> y Durango<sup>766</sup> carecen del acceso a sistemas de telecomunicaciones, en virtud de encontrarse en zonas apartadas, donde faltan carreteras y caminos, e incluso los servicios más básicos los reciben de forma inestable, a tal grado que se hizo necesario para garantizar su operación y la continuidad de las transmisiones dotarlas de plantas de energía eléctrica alimentadas con diésel. La estación de Durango se incorporó al SRIC en 2012 y se encuentra ubicada en Santa María de Ocotán Durango, atendiendo a las poblaciones tepehuana y huichola, sumamente dispersas en una región sumamente agreste del estado, cuya orografía hace sumamente difícil mantener caminos, puentes y la red eléctrica de manera estable. A finales del 2019 se mantenían negociaciones con la SCT con la finalidad establecer algún servicio de conectividad a internet para estas radiodifusoras a través de enlaces satelitales alimentados con celdas solares.

Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas				
	Nombre	Frecuencia	Lugar	Lenguas
1.	La Voz de la Montaña	830 AM	Tlapa de Comonfort, Guerrero	Náhuatl, mixteco, tlapaneco, español.
2.	La Voz de la Mixteca	930 AM 95.9 FM	Tlaxiaco, Oaxaca	Mixteco, triqui, español.
3.	La Voz de los P'urhepechas	830 AM	Cherán, Michoacán	Purépecha, español
4	La Voz de la Sierra Tarahumara	870 AM	Guachochi, Chihuahua	Tarahumara, tepehuano, español

<sup>765</sup> La radiodifusora *La Voz de los Cuatro Pueblos* se encuentra ubicada en Jesús María, Nayarit, transmite en la frecuencia 750 de AM y transmite su contenido en las lenguas cora, huichol, tepehuano, mexicanero y español. Ecos Indígenas, disponible en <http://ecos.inpi.gob.mx/xejmn/#1597851917162-8b2783a7-8e19>.

<sup>766</sup> La radiodifusora *Las Tres Voces de Durango* se encuentra ubicada en Santa María de Ocotán, Mezquital, Durango, transmite en la frecuencia 960 de AM y transmite su contenido en las lenguas tepehuano del Sur (o'dam), huichol (wixárika) y español. Ecos Indígenas, disponible en <http://ecos.inpi.gob.mx/xetph/#1597851917162-8b2783a7-8e19>.

5.	La Voz de los Mayas	730 AM 105.5 FM	Peto, Yucatán	Maya, español
6.	La Voz de la Frontera Sur	1030 AM	Las Margaritas, Chiapas	tojolab´al, mam, tzeltal, tzotzil, poptí español
7.	La Voz de las Huastecas	770 AM	Tancanhuitz de Santos, San Luis Potosí	Náhuatl, pame, téenek, español
8.	La Voz de la Sierra Juárez	780 AM 88.3 FM	Guelatao de Juárez, Oaxaca	Zapoteco, mixe, chinanteco, español
9.	La Voz de la Sierra de Zongolica	780 AM 88.3 FM	Zongolica, Veracruz	Náhuatl, español
10.	La Voz de la Chinantla	1360 AM	San Lucas Ojiltlán, Oaxaca	Mazateco, cuicateco, chinanteco, español
11.	La Voz de los Cuatro Pueblos	950 AM	Jesús María, Nayarit	Cora, huichol, tepehuano, náhuatl, español
12.	La Voz de la Costa Chica	750 AM	Santiago Jamiltepec, Oaxaca	Mixteco, amuzgo, chatino, español
13.	La Voz del Valle	1260 AM	San Quintín, Baja California	Mixteco, zapoteco, triqui, español
14.	La Voz de la Sierra Norte	1160 AM 95.1 FM	Cuetzalan, Puebla	Náhuatl, totonaco, español
15.	La Voz del Corazón de la Selva	1350 AM	Xpujil, Campeche	Maya, chol, español
16.	La Voz de los Tres Ríos	700 AM	Etchojoa, Sonora	Mayo, yaqui, guarijío, español
17.	La Voz de los Vientos	700 AM	Copainalá, Chiapas	Zoque, tzotzil, español
18.	La Voz de la Sierra Oriente	1010 AM 107.9 FM	Tuxpan, Michoacán	Mazahua, otomí, español
19.	La Voz del Pueblo Ñha-ñhu	1480 AM 89.1 AM	Cardonal, Hidalgo	ñha-ñhu, náhuatl, español
20.	La Voz del Gran Pueblo	1030 AM 104.5 FM	Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo	Maya, español
21.	Las Tres Voces de Durango	960 AM	Santa María de Ocotán, Durango	Tepehuano, wixárika, español.
*	La Voz de los Chontales	S/I	Nacajuca, Tabasco	Cerrada

Estas radiodifusoras transmiten en dos modalidades de acuerdo a la banda de frecuencia en la que operan. Las ubicadas en la banda de AM operan en un horario diurno, esto es en promedio 12 horas desde el amanecer hasta el

anochecer, variando su horario entre las 6:00 o 7:00 horas hasta las 19:00 o máximo 20:00 horas. Mientras tanto, en el caso de las radiodifusoras ubicadas en la banda de FM, estas operan las 24 horas del día, Finalmente, las radiodifusoras ubicadas en ambas bandas operan estas de forma diferenciada, las ubicadas en la frecuencia de AM operan en el horario diurno señalando, apagándose al anochecer, mientras la frecuencia de FM opera de forma continua las 24 horas. Las tres modalidades operan los 365 días del año sin interrupciones. Para su operación, el INPI cuenta con una concesión única para la prestación del servicio público de radiodifusión de uso público, y 29 concesiones para el uso del espectro radioeléctrico por cada una de las frecuencias, de esta forma, de la concesión única se desprende la capacidad para operar las radiodifusoras y las concesiones de espectro radioeléctrico asociadas. Además del caso de *La Voz de los Chontales*, la cual fue disuelta por el desacuerdo en la comunidad perdiéndose el espectro respectivo, se habían perdido así mismo dos frecuencias de AM, obligando a dos radiodifusoras a operar únicamente en sus respectivas frecuencias de FM, las cuales ya fueron recuperadas. Así mismo, en el 2009, aún bajo la LFRT, se perdieron cuatro permisos para utilizar las frecuencias de cuatro radiodifusoras comunitarias auspiciadas por el entonces CDI, en virtud de no haberse pagado los derechos correspondientes sin constar en los registros de la institución las razones o circunstancias de esta situación. Ante el inicio de la transición hacia la digitalización de la radio mediante decreto presidencial de Felipe Calderón en 2008, fue necesario comenzar por la regularización de los permisos correspondientes (bajo la LFRT) de todas las frecuencias a disposición del SRCI, pues se encontraban en riesgo de pérdida al no haberseles dado el seguimiento necesario, razón por la cual se perdieron esas frecuencias en Michoacán. Estas frecuencias no tenían la finalidad de radiodifusión, se operaban como experimentales en potencias muy bajas, teniendo como finalidad la capacitación en la operación de equipos y la formación de productores, locutores y operadores. De los cuatro casos, dos de los equipos se lograron recuperar y se está fomentado desde la subdirección su donación a las comunidades donde se encuentran, quienes manifestaron su

interés y están recibiendo asesoría del INPI para obtener las frecuencias necesarias para su constitución como radiodifusoras comunitarias. En los otros dos casos, en virtud de la violencia desatada durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa no fue posible recuperar los equipos y las instalaciones, situación vigente hasta la fecha. En otro caso, relacionado con el programa de albergues escolares indígenas, en Yucatán se cuenta con cuatro estaciones las *Casas del niño indígena*, las cuales fueron creadas en la década de 1990 bajo el nombre de *radiodifusoras escolares*, las cuales cayeron en desuso tanto por el descuido de la administración central del CDI y la falta de coordinación entre sus diversas áreas; la falta de presupuesto para continuar con su operación; así como los procesos migratorios de la población indígena de la región, por los cuales se dejó de enviar a los niños indígenas a estos albergues. Las instalaciones de las radiodifusoras siguen existiendo bajo el control del INPI, pero los permisos, como estaciones experimentales, se encuentran suspendidos, y ante las dificultades técnicas, operativas y presupuestarias el INPI y la dirección del SRCI se encuentran en proceso de determinar la viabilidad de su rescate u optar definitivamente por su abandono. En un último caso en Yucatán, las autoridades del centro regional del INPI iniciaron una remodelación de las instalaciones sin coordinar sus acciones con la dirección del SRCI, obligando a suspender sus trabajos y transmisiones en tanto no se terminen las obras. En estos casos, como lo señala el entrevistado, es necesario observar más allá de la falta de diligencia o de comunicación institucional, pues la falta de recursos financieros juega un papel central en la disminución de la capacidad de operación de la institución.

b. Los Contenidos Difundidos a través del SRCI.

Las emisoras transmiten en 33 lenguas indígenas del país, sin embargo, por la carencia de personal, las transmisiones en las diferentes lenguas son discontinuas, en tanto resulta necesario atender a los derechos laborales de los colaboradores, no contándose siempre con el personal suficiente para mantener la programación

en las lenguas indígenas. Esto no significa en todos los casos una sustitución inmediata o total por el español, sino en muchas ocasiones un desbalance entre las lenguas indígenas utilizadas. Esto es reflejo de la falta de recursos para la operación de estas estaciones, en tanto se carece de la posibilidad de mantener una plantilla lo suficientemente extensa para permitir la rotación del personal sin alterar su funcionamiento. En todos los casos se busca solventar esta situación mediante la preparación y capacitación de hablantes de la lengua correspondiente, sin ser posible en todos los casos. Cuando esto sucede, resulta inevitable su sustitución por un locutor hispanohablante, perdiéndose la comunicación en la lengua indígena durante la ausencia del locutor capaz de expresar en la lengua indígena. El caso del ngigua en *La Voz de la Mixteca* es ejemplo de los desastrosos resultados de la falta de presupuesto sobre la comunicación indígena de esta situación<sup>767</sup>

Ahora bien, la programación de forma general tiene un diseño de pertinencia cultural, donde se busca fomentar los contenidos enfocados las culturas de los pueblos indígenas atendidos por las radiodifusoras, a partir del del reconocimiento al valor de su cultura. En este sentido, se busca en primer lugar la creación de contenidos acordes a su cosmovisión de cada uno, tomando en cuenta los estándares establecidos en los tratados internacionales en la materia y el contenido del artículo 2° constitucional. Se atiende en segundo término a la generación o transmisión de contenidos de entretenimiento, particularmente de carácter musical, manteniendo la pertinencia cultural local o regional, procurando en la medida de lo posible que dichos contenidos se transmitan de manera bilingüe o en sus lenguas, evitándose la reproducción de contenidos fuera de su contexto regional o nacional. De la misma forma, se busca la transmisión cuando menos bilingüe de los espacios de noticias, procurando incluir información de relevancia local o regional para

---

<sup>767</sup> Vid. infra, Capítulo Cinco, B. Caso Radio Pueblo Chocholteco y La Voz de la Mixteca, p. 556.

asegurar su relevancia dentro de la comunidad. Esta situación, particularmente respecto de los contenidos de entretenimiento, resulta un riesgo para las radiodifusoras del SRCI, en tanto una parte de su público desea escuchar contenidos de un carácter más comercial, abriendo la posibilidad a orillarlos a buscar otras opciones para recibirlos. Esto en sí mismo no resulta negativo ni habla de la necesidad de transformas sus contenidos, al menos desde la perspectiva del modelo orientado a la democracia, en tanto no se pretende forzar las preferencias o educarlas mediante la prohibición o la censura de cierto tipo de contenidos, buscándose en cambio exponer a los integrantes de la comunidad donde se asienta la radiodifusora a contenidos diversos de los ofrecidos por las radiodifusoras comerciales, a fin de garantizarles las opciones y herramientas necesarias para formar de manera libre e individual sus preferencias.

Los contenidos de las radiodifusoras se establecen a través de las cartas programáticas, donde se establece la distribución entre los contenidos producidos localmente, los provenientes de las oficinas centrales, los realizados mediante la colaboración o el convenio con instituciones públicas, y finalmente, se incluyen los espacios para campañas sociales gubernamentales. Estos contenidos son propuestos en el Consejo Ciudadano de cada una de ellas, donde en la medida de los posible se procura atender los intereses de los ciudadanos, quienes actúan como representantes de la comunidad. Con base en estas propuestas, de acuerdo a las posibilidades técnicas y materiales, el jefe de la estación realiza un trabajo de dirección artística, seleccionado el personal más adecuado para los contenidos, los horarios, y la distribución; con base en el deber de incluir debe incluir espacios de noticias, espacios culturales, espacios de entretenimiento, espacios musicales, espacios especializados en algún tema en particular. Existe una gran diversidad dentro de las cartas programáticas, tanto en los contenidos como en los formatos utilizados, buscándose lograr su homologación en el mediano plazo, a fin de asegurar una adecuada distribución de los espacios. Estos último pueden variar sustancialmente de estación a estación en virtud del tipo de participación ciudadana



con la que cuentan, por ejemplo, puede incidir una mayor participación de la misma comunidad, de académicos, de expertos o de organizaciones civiles. Esta participación y la determinación de los contenidos de la carta programática se realiza en arreglo al Manual de Operación del SRCI y los lineamientos institucionales, los cuales están en proceso de actualización en virtud de su antigüedad y la necesidad de incorporar los lineamientos emitidos por el IFT en arreglo a la LFTyR. En buena medida, se requiere normar la participación del consejo ciudadano, si bien la figura no resulta novedosa en tanto desde su creación las radiodifusoras del SRCI incluyeron dentro de su diseño un consejo ciudadano. Sin embargo, ante los procesos migratorios de las regiones indígenas y el interés de la presente administración hacen necesaria la inclusión de mecanismos para garantizar su participación, particularmente con la finalidad de asegurar la participación equitativa de todos los integrantes con la finalidad de garantizar la adecuada diversidad de los contenidos, para lograr satisfacer la mayor cantidad de preferencias posible. De esta forma, los contenidos se determinan en buena medida a nivel local a propuesta de su comunidad, siguiendo un esquema de distribución general; y atendiendo a los contenidos de la central, lo externos y las campañas gubernamentales, procurado mantener una distribución aproximada de un 80% local, un 15% debe incluir espacios de noticias, espacios culturales, espacios de entretenimiento, espacios musicales, espacios especializados en algún tema en particular, y un 15% federal.

En primer lugar, los contenidos externos, en tanto son los más escasos, responden a la participación de las instituciones ubicadas fuera de los contextos municipales o estatales de las comunidades dentro del radio de cobertura, y se corresponde con el contenido producido por las instituciones de educación superior públicas, por entidades públicas federales como el propio IFT, o bien, de organismos internacionales, como ha sido la colaboración con la UNESCO. Como ejemplo de este contenido se señaló el caso de la Universidad Autónoma de Sinaloa y su colaboración con la radiodifusora *La Voz de los Tres Ríos*, ubicada en

Etchojoa, Sonora. En este caso, la cobertura de la radiodifusora no alcanza a la universidad, ubicada más casi 400 kilómetros al sur, sin embargo, las autoridades universitarias tienen el interés de incidir en la población bajo cobertura de la radiodifusora, por lo cual han establecidos convenios para generar contenidos culturales y educativos, así como para atraer estudiantes. Se señala aquí, de forma interesante, como los convenios pueden realizarse aún de palabra, situación que desde la Ciudad México puede parecer una anomalía extraordinaria, sin embargo, atiende tanto a la naturaleza de estas radiodifusoras como las carencias técnicas y administrativas, las cuales harían inoperantes de buscar establecer un sistema burocrático excesivamente firme. Otros convenios de colaboración relevante son los establecidos el Instituto Mexicano de la Radio, con el cual pertenece a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, AC., donde se congregan todos los medios públicos y culturales de México, a través de la cual se ponen a disposición los contenidos elaborados en las radiodifusoras del SCRI y sus oficinas centrales. Durante el 2019 se firmó un convenio marco de colaboración con UNESCO México, para difundir contenidos en materia educativa, cultural y científica, incluyéndose el fortalecimiento de las radiodifusoras y por supuesto la generación de contenidos.

Se suelen difundir así mismo las estrategias de educación desarrolladas o implementadas por la Secretaría de Educación Pública, los sistemas educativos estatales, o las instituciones de educación superior públicas. La colaboración con instituciones de educación superior privadas es mucho más limitada, en tanto la pertinencia cultural resulta más difícil de alcanzar, adicionalmente a situaciones como la presentación de convocatorias vacías, es decir, convocatorias por cuyos requisitos resulta a las poblaciones indígenas imposible realmente tener una posibilidad de obtener las becas, apoyos o premios ofrecidos, las cuales se declaran vacantes, pero frente a instituciones como el CONEVAL reportan la atención a comunidades indígenas.

En segundo lugar, el contenido local es todo aquel producido en y por las comunidades donde se asienta una radiodifusora, desarrollados sobre algún interés particular, o bien a propuesta del consejo ciudadano al manifestar el interés de algún sector o de alguna organización en generar contenido de cierta índole, se toma en cuenta, se evalúa y en su caso se integra a la carta programática, el cual se describirá con precisión en la sección siguiente.

En tercer lugar, el contenido de entidades públicas federales puede ser el producido desde las oficinas centrales del SRCI, produciéndose únicamente una hora y media efectiva de contenido nacional consistente en los noticieros del sistema. El primero de ellos, el noticiero *Voces* se transmite por las mañanas en un horario de 9:00 a 10:00 horas. El segundo, el noticiero *Aquí Estamos*, se transmite por las tardes de 17:00 a 17:30 horas el cual es el más longevo del sistema. Otro contenido puede ser el preparado por alguna entidad pública federal, como pueden ser campañas de salud, una emergencia sanitaria<sup>768</sup>, o algún hecho relevante relacionado con protección civil como los desastres naturales. Estos contenidos, elaborados en la Ciudad de México, elaborados consisten en entrevistas, cápsulas o promocionales para generar conciencia o ayudar en la prevención de estas situaciones.

La determinación de los contenidos y la organización de la barra programática se define por el jefe de la radiodifusora, quien con base en las solicitudes del consejo ciudadano busca un equilibrio entre los espacios de noticias, espacios culturales, espacios de entretenimiento, espacios musicales, espacios

---

<sup>768</sup> En ese momento, unos meses antes del inicio de la pandemia de SARS-COVID-19, ni el entrevistado ni el entrevistador se imaginaban la magnitud de la campaña que sería necesario implementar. Adicional a la campaña por la emergencia sanitaria, resultó necesaria la participación de las radiodifusoras del SRCI en la transmisión de las clases de la SEP ante el cierre de las escuelas.

especializados en algún tema en particular. Para determinación de los espacios y de la persona a cargo de cada uno de ellos analiza la viabilidad de un hablante del español o un hablante de lengua indígena en cada uno de estos espacios, de acuerdo a los diversos perfiles con los que cuenta en la radiodifusora, dependiendo tanto de su preparación como su lengua. Se procura mantener en el universo de las 21 emisoras, una proporción de 60% de transmisión en lengua indígena y un 40% o menos transmisión en español. Si bien el objetivo mantener o aumentar los espacios en lenguas indígenas, no se busca eliminar al español de estas radiodifusoras, en tanto no se tiene la finalidad de excluir a las poblaciones hablantes de español, en tanto en las zonas donde se ubican las radiodifusoras son en su mayoría indígenas o aún sino no lo son, habitan en la misma región de cobertura, buscándose su inclusión.

La mayor parte del contenido, un cálculo cercano al 85% de la programación de las radiodifusoras se realiza en vivo, mientras un margen del 15% al 20% es grabado, en virtud tanto de la naturaleza del medio por la cual siempre habrá alguien en cabina; como por la falta de personal y de los insumos técnicos necesarios para realizar una mayor cantidad de programas pregrabados. En este sentido, el abandono de los centros de producción indígena, tiene un efecto negativo en esta situación, ante la falta de posibilidades presupuestales para dotar a las radiodifusoras de los insumos técnicos necesarios para garantizar a los integrantes de la comunidad la posibilidad de producir contenidos interés para y por la comunidad indígena. y se mandaban a la radio para su difusión. Con el paso de los años y los recortes administrativos presupuestales, mantener estos sitios ya no es viable ni posible en este momento, nos obliga a nosotros como instituto producir más, o en su defecto, estar más tiempo en cabina haciendo turnos de locución en vivo, y obviamente limita la productividad de contenido de calidad en la mayoría de los casos cuando esto sucede. El dato sobre cuantos centros de producción indígena existió en el país, donde se ubicaron y durante cuánto tiempo operaron; no se tiene con precisión, identificándose de manera concreta algunos ubicados en

Michoacán, Oaxaca, y la península de Yucatán. Actualmente en San Luis Potosí existe uno, el cual continúa operando hasta la fecha<sup>769</sup>. En estos centros se contaba con herramientas para la producción de audio para las radiodifusoras y para producción de video, usado principalmente para proyectos cinematográficos. Estos proyectos fueron parte de una iniciativa llamada en esa época participativa, la cual se mantiene en cierta medida a través de los consejos ciudadanos, pero que era mucho más eficaz durante la existencia de los centros en tanto permitía tener a los consejos ciudadanos, denominados entonces consejos consultivos, mientras se incentivaba la producción de contenidos por las propias comunidades, permitiéndose el incentivar a los niños y jóvenes a participar en el programa de su interés o mediante de algún corte en particular relacionado con elementos de su cultura como la música, las tradiciones o u cosmovisión. Ante el cierre de estos centros por la falta de recursos, el personal de las radiodifusoras hace trabajo de campo dentro de las comunidades donde tienen cobertura, para realizar entrevistas a la población o realizar la cobertura de algún festival cultural o religioso, regresa y hacen programas en ese sentido, procurando de este modo satisfacer las demandas de dichas comunidades. Este trabajo también se realiza mediante convocatorias para invitar a los integrantes de la comunidad a participar,

---

<sup>769</sup> En México en 1989, el Instituto Nacional Indigenista (INI) creó un programa de formación audiovisual llamado Transferencia de Medios Audiovisuales a Comunidades y Organizaciones Indígenas. Patrocinados por el estado bajo una política de multiculturalidad, los Centros de Video Indígena (CVI) se establecieron en cuatro estados del país. Córdova, Amalia, “Estéticas enraizadas: aproximaciones al video indígena en América Latina”, *Comunicación y Medios*, México, núm. 24, 2011, pp. 81-107. En 2019 la Secretaría de Cultura firmó un convenio con el gobierno del estado de Chiapas para crear un Centro de Postproducción para el cine indígena y afrodescendiente a cargo del IMCINE. <https://www.gob.mx/cultura/prensa/la-sc-y-chiapas-firman-convenio-para-crear-centro-de-postproduccion-para-el-cine-indigena-y-afrodescendientes-de-imecine>

desarrollando los contenidos dentro de la radiodifusora. En este sentido, los contenidos propios de las radiodifusoras se producen por los propios locutores, dentro de las radiodifusoras, salvo en los casos donde exista un contenido producto de un convenio de colaboración. Estos suelen crearse con las instituciones de educación superior públicas de las entidades federativas donde se asientan las radiodifusoras, incluyéndose también algunas instituciones de investigación científica, o algunas asociaciones civiles como Alcohólicos Anónimos u otras similares, cuyo objetivo es la prevención de las adicciones. Han participado a través de convenios algunos organismos de protección de los derechos humanos, con temas como la prevención de la violencia contra las mujeres o el reconocimiento los derechos de los niños.

En este sentido, se producen contenidos dirigidos especialmente a la infancia y para niñas y las mujeres en particular. Por ejemplo, en 2004 se generaron contenidos particularmente dirigidos a las niñas y a las mujeres por los temas de violencia y las situaciones de vulnerabilidad a las cuales están sometidas, no por su carácter de indígenas, sino por el hecho de ser mujeres, situación recrudescida en las últimas dos décadas en múltiples regiones del país. Para la realización de estos contenidos se tomaron capacitaciones con diferentes organismos nacionales e internacionales, a fin de sensibilizar a los comunicadores en el tema. Como resultado de estos esfuerzos se generó una red dentro de las mismas radiodifusoras llamada *Mujeres Haciendo Radio*, denominada Red MIRA, a través de la cual se producen semanalmente contenidos con pertinencia infantil y juvenil, enfocada principalmente a las niñas y las mujeres. Adicionalmente, se realizan contenidos con cantos y juegos infantiles tradicionales, además de pequeños espacios dirigidos al sector infantil. Sólo en casos contados se ha logrado su participación directa donde ellos puedan elaborar y conducir el programa, en tanto se requiere solicitar la autorización de los padres o tutores para lograr la participación directa de niñas, niños y adolescentes en los consejos ciudadanos. Esto es particularmente difícil de lograr debido a las situaciones de pobreza y

aislamiento a las que están sometidas las regiones indígenas, derivado en su alto grado de marginalidad. Para el 2020 se propuso incluir en las cartas programáticas de las radiodifusoras a lo menos un programa infantil de forma diaria, donde este público pueda participar directamente.

c. Relación de las radios con su comunidad.

En la mayoría de los contextos cotidianos donde se difunden o hasta donde alcanza la cobertura de las radiodifusoras del SRCI existe una apropiación de las mismas por parte de comunidades indígenas toman a la radiodifusora, quienes la utilizan como un centro de reunión y les otorgan, en algunos casos, un carácter sagrado<sup>770</sup> por ser un medio a través del cual pueden mantener su unidad comunitaria, su lengua, su cultura y sus tradiciones. Esto resalta la relevancia señalada de mantener la pertinencia de los contenidos, así como mantener la participación de las radiodifusoras en de los encuentros culturales, festividades o conmemoraciones desarrollados por los pueblos indígenas en torno a sus patronos santorales o a sus rituales tradicionales. La participación de las radiodifusoras y sus comunicadores trasciende la convocatoria o la difusión de estas manifestaciones culturales, se genera por las propias comunidades una integración a sus festividades fomentando la convivencia de estos con la comunidad a la cual prestan el servicio de radiodifusión, generando un arraigo mutuo un arraigo fortaleciéndoles como medio de comunicación.

La cobertura de eventos locales ignorados consciente o inconscientemente por los medios de comunicación comerciales, como los eventos deportivos locales, pueden incluso superar el ámbito local de las radiodifusoras y promover la comunicación entre éstas y sus comunidades migrantes. Este el caso de la

---

<sup>770</sup> Se le da a esta palabra el carácter de aquello que merece un respeto excepcional y no puede ser ofendido.

radiodifusora *La Voz de la Sierra de Juárez*, ubicada en Guelatao de Juárez, Oaxaca, donde los migrantes mandaron a construir palcos de transmisión especiales para la radio para transmitir los eventos deportivos en vivió en lengua indígena, cuyo alcance se ha expandido mediante el uso de redes sociales como Facebook Live, generando una gran responsabilidad para la radiodifusora, pues las comunidades migrantes aportan a sus comunidades insumos financieros o en especie para tanto para la organización de los eventos deportivos como para mantener las transmisiones de las radiodifusoras.

Así mismo, estas radiodifusoras tienen un papel fundamental en la alerta y mitigación sobre desastres naturales, habiendo demostrado la necesidad de su existencia durante la temporada de huracanes de 1997, cuando el huracán *Pauline* azotó el estado de Guerrero, cuando gracias a la labor de la radiodifusora *La Voz de la Montaña*, ubicada en Tlapa de Comonfort, Guerrero, se logró poner a salvo a la población indígena de comunidades alejadas, pues al no existir medios comerciales con cobertura en las regiones donde se asienta esta radiodifusora, menos aún con la capacidad de hacer llegar hasta estas comunidades el mensaje de alerta en sus lenguas, en una región con una alta concentración de población indígena monolingüe esta radiodifusora era el único medio para hacerles llegar la información. Un caso similar ocurrió con *La voz del Valle*, ubicada en el Valle de San Quintín, en Baja California Sur, durante el impacto de *Odile* en 2014. Un caso similar fue la atención brindada por las radiodifusoras *La Voz de la Sierra de Juárez* y *La Voz de la Montaña* durante las afectaciones causadas por el sismo de 2018 con epicentro en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

#### d. Relación con el IFT.

El IFT no tiene alguna preferencia especial o consideración sobre los medios del SRCI, estos son monitoreados o supervisados de la misma forma como se hace con los demás medios públicos, los medios comerciales o los comunitarios. No hay



excepciones para el cumplimiento de la normatividad leyes vigentes, y se cumplen con las diversas obligaciones como la entrega anual de informes al IFT, al SPR, y se lleva un registro en el Registro Público de Medios, sobre las frecuencias, informes y cartas programáticas.

Se trabaja de forma conjunta entre ambas instituciones, como en el caso de la elaboración y difusión de convocatorias en las regiones indígenas; como las realizadas en los meses de abril, mayo, septiembre y octubre de 2019, donde el IFT utilizó las frecuencias del SRCI para difundir una convocatoria dirigida a todos aquellos interesados en obtener una concesión única para el servicio de radiodifusión. Cuando la dirección del SRCI contaba con mayores recursos se daba capacitación continua a operadores, productores, locutores, continuistas, ingenieros o técnicos en telecomunicaciones o electrónica en colaboración con la COFETEL. Sin embargo, con los recortes presupuestarios, particularmente el de 2016 a 2017<sup>771</sup>, la plantilla de personal se redujo, a veces paulatinamente y a veces de manera abrupta, con lo cual se perdió la continuidad en las capacitaciones. Con el IFT se reciben capacitaciones, pero de manera esporádica, particularmente por financiamiento y por falta de planeación del SRCI, derivado de la reducción de la dirección y la subdirección. Por ejemplo, como personal técnico sólo se cuenta con dos ingenieros especializados en la radiodifusión, con quienes se debe atender a las 21 radiodifusoras del sistema.

e. Problemáticas de las radios.

El problema más apremiante para el SRCI son los recursos económicos, particularmente desde la reducción a su presupuesto en 52.8% para 2017, el cual no se ha recuperado ni siquiera al nivel de 2016. Derivado de esta situación, el

---

<sup>771</sup> Vid. supra, Capítulo 4, inciso h. Aportaciones o Cuotas de Cooperación de la Comunidad, p. 519.

entrevistado señaló a través de una carta, la cual nunca fue formalmente recibida, la insostenibilidad del medio ante la repentina y desmedida reducción en el presupuesto de la aún entonces CDI hacia insostenible la operación de las radiodifusoras. Como ejemplo de esta situación, el recorte en el presupuesto implicaba la necesidad de reducir drásticamente la plantilla laboral de las radiodifusoras, esperando hacerlas funcionar con una plantilla de tres personas para cubrir las transmisiones de las estaciones que al operar en la banda de FM deben permanecer funcionando las 24 horas. A raíz de esta situación, el entrevistado señala recordar a diciembre de 2016 como el “diciembre negro, porque fue como darles una estocada a los pueblos indígenas”. Ante el recorte de personal generalizado en todas las estaciones en prácticamente el 50% de la plantilla laboral se generó además una situación compleja de demandas laborales, debilitando aún más a la CDI y a sus finanzas. El entrevistado refiere el desconocimiento del titular de la CDI sobre la decisión del gobierno de Enrique Peña Nieto de aplicar esa reducción, pues si bien durante ese año se sabía de la implementación de diversas medidas de austeridad presupuestaria, se mantuvo hasta el último momento en secreto la decisión de las áreas y los montos a ser reducidos. Si bien de la batalla argumentativa se logró la restitución de algunas plazas de trabajo se alteró sustancialmente la función de no solo de las radiodifusoras, sino de los centros coordinadores regionales de la CDI<sup>772</sup>. Finalmente, muchas plazas se perdieron al haber sido registradas como bajas en la SHCP, perdiéndose con ellos la experiencia acumulada y los vínculos establecidos con las comunidades. Finalmente, como sucede con frecuencia en este país, la situación se solventó mediante el compromiso de los comunicadores, el sacrificio de recursos personales y la comunicación con las comunidades. Desde esta perspectiva, el entrevistado plantea el trabajo del SRCI no como un simple sistema de medios, sino como una

---

<sup>772</sup> De nuevo, una de las situaciones que explica la discontinuidad en los apoyos para el rescate del náhuatl. Vid. infra, Capítulo Cinco, B. Caso Radio Pueblo Chocholteco y La Voz de la Mixteca, p. 555.

resistencia de comunicación para los pueblos indígenas, siendo en muchos la última oportunidad de muchas lenguas indígenas para no desaparecer.

Esta situación ha obligado al SRCI buscar fuentes de financiamiento como las donaciones previstas en el artículo 88 fracciones I y II, las cuales no habían sido implementadas por el INPI y sus antecesores al contar con un presupuesto suficiente para su operación, destinado o dirigiendo las donaciones hacia las comunidades indígenas, implicando un dilema ético del aprovechamiento de estos recursos, pero contando pocas opciones ante la continuidad del programa de austeridad gubernamental durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Donaciones para medios públicos. Art. 88 LFTyR. NO se han aplicado los modelos de donaciones, se espera comenzar a aplicarlo en el entorno de austeridad. En este sentido, los recortes sufridos tanto al INPI como al propio SRCI hacen de los medios públicos proyectos insostenibles, pues tan sólo las obligaciones laborales consumen la mayor parte del presupuesto, el resto siendo mermado por los pagos de derechos correspondientes al uso del espectro radioeléctrico. Las batallas para contar con el presupuesto necesario para la operación del sistema, se libran entonces en muy diversos frentes. Por un lado, se recurre a la negociación y la sensibilización frente a las autoridades hacendarias y el poder legislativo sobre la importancia del sistema para la preservación de las lenguas y de las culturas vivas para la difusión de nuestro patrimonio nacional y cultural; así como para la difusión de los programas sociales necesarios para el desarrollo de estas regiones del país. Mientras tanto, se buscan aliados como el Instituto Mexicano de Radio, con una situación ligeramente más desahogada, para trabajar a través de un convenio de colaboración y lograr mediante las opciones previstas en la LFTyR el financiamiento necesario para su operación. En este sentido, es importante señalar que en la ley no se señaló una obligación de las entidades públicas de destinar un porcentaje de su presupuesto a los medios públicos, como sí ocurrió en el caso de los concesionarios de radiodifusión de uso indígena, si bien la cantidad es excesivamente baja y debe repartirse entre todos los medios de ese carácter,

cuando menos se cuenta con un mínimo de apoyo, negado al SRCI. Pues a diferencia de las radios comunitarias que ya existe un acuerdo de ley, que dice que se deberá otorgar el 1% del presupuesto de comunicación social a las radios comunitarias indígenas, no señala nada de las radios indígenas públicas, seguimos en esta discriminación en términos de igualdad en materia de telecomunicaciones y radio difusión. Se están viendo todas las gestiones y se está sensibilizando con actores que podrían apoyar en el transcurso del siguiente año pero hasta el momento, en nuestras radiodifusoras, no está reflejado, es decir, si visitas las radios y es el recorrido que en este momento está haciendo el presidente de la república con nuestro director general a los centros coordinadores y a las radiodifusoras, está tapando de manera directa nuestra situación, esperamos que esto aúne en beneficio de las comunidades indígenas, más allá de que si estos medios se robustecen en beneficio de la población a la que servimos.

Sobre las formas de financiamiento, el entrevistado señala de forma coincidente a lo establecido en esta investigación, como la prohibición establecida en la LFTyR y refrendada por la SCJN para ofrecer espacios de publicidad en las concesiones únicas para el servicio de radiodifusión pública, social, comunitaria e indígena a la par que se limita o reduce el presupuesto público para su funcionamiento debilita sustancialmente la viabilidad económica de estos medios. En este sentido, los concesionarios de medios comerciales han sonado la alarma sobre la reducción en el mercado de la publicidad ante la competencia de la publicidad en los medios digitales cuando, como se señala al principio de este capítulo, este es un mercado floreciente aun con el crecimiento del número de concesionarias comerciales, reportando crecimientos en sus ganancias.<sup>773</sup> En este sentido, atendiendo a un modelo orientado a la democracia, es posible abrir espacios para la publicidad comercial en estos medios sin alterar de forma sustancial al mercado o generar una distorsión del mismo, mediante el

---

<sup>773</sup> Vid. *infra*, Capítulo Cinco, inciso i. Penetración de Radio en México, p. 534.

establecimiento de límites a los porcentajes de tiempo de transmisión, como señala el entrevistado sucede en otras latitudes como Canadá, donde no se establece una prohibición para que estos medios obtengan los recursos económicos necesarios, en cambio, lo sí se establece es un tope razonable, 4 minutos por cada hora de transmisión, es decir 8.4% del tiempo total de transmisión para una estación de 24 horas<sup>774</sup>, el cual, comparado con el tiempo autorizado a los concesionarios comerciales, en cumplimiento de los requisitos de programación nacional y programación independiente, del 25% para la televisión y hasta un 47% para la radio<sup>775</sup>, sería marginal su afectación al mercado de la publicidad comercial, y en

---

<sup>774</sup> En el mercado de la radiodifusión sonora en Canadá las licencias de tipo A y de tipo B se otorgan para los servicios de radiodifusión indígena, comunitaria y de *campus*. Una licencia de tipo A se otorga cuando no existe otra estación de radio operando, distinta a la radio pública canadiense, operando en la misma lengua un todo o una parte del mercado determinado. Una licencia de tipo B se otorga cuando existe una al menos otra estación distinta a la radio pública canadiense, operando en la misma lengua, para su operación en todo o parte del mercado determinado. CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-499, Canadá, 2010. En <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-499.htm>, revisado el 23 de julio de 2018. En el caso de las estaciones de radio nativas Tipo A, la Comisión Canadiense de Radio, Televisión y Telecomunicaciones decidió eliminar todas las restricciones publicitarias, debido a que no existen otras estaciones comerciales en estos mercados, y porque el potencial publicitario es tan limitado que un inventario máximo de 250 minutos por día está mucho más allá de la capacidad de sostenimiento de estos mercados. Respecto de las estaciones de radio nativas de Tipo B, estas están sujetas a la limitación de emitir un promedio de cuatro minutos de publicidad por hora por día, con un máximo de seis minutos en una hora determinada. CRTC, Public Notice CRTC 1990-89, Canadá, 1990. En <https://crtc.gc.ca/eng/archive/1990/pb90-89.html>, revisado el 23 de julio de 2018.

<sup>775</sup> Vid. *infra*, Capítulo Cuatro, inciso a. La Publicidad Comercial, p. 499.

cambio resultaría suficiente para lograr el la viabilidad financiera de éstas eliminando su dependencia del presupuesto público. Como también lo señala, es posible establecer límites sobre la el tipo de publicidad y su pertinencia cultural, es decir, garantizar su adecuación para el marco cultural de los pueblos y comunidades indígenas, evitando la promoción, por un lado, productos que puedan resultar dañinos a su salud como es el caso de los alimentos o productos chatarra, y por otro lado evitar la apropiación cultural por parte de las marcas comerciales sobre los contenidos culturales de estas comunidades. En este sentido, no existe en la legislación actual ninguna medida más allá de la prohibición de contenidos discriminatorios, haciendo necesaria la incorporación de medidas que eviten la folclorización de los elementos culturales de los pueblos indígenas, fomentando en cambio su valorización por parte de la población ajena a estas comunidades y la revalorización por parte de las mismas.

Finalmente, un tema ineludible en el contexto mexicano de los último 20 años es el crecimiento de la violencia y su impacto en todos los aspectos de la vida nacional, en este sentido, el entrevistado señala como las radiodifusoras han sido objeto de violencia en virtud de su labor y contenidos. EN múltiples ocasiones locutores, operadores y jefes de radio han sido víctimas de amenazas vía telefónica e intentos de extorsión. Se han dejado muestras de intimidación fuera de las instalaciones de la radio e incluso se han recibido agresiones físicas por la difusión de contenidos. En este caso, los temas referentes a la trata de personas y su prevención son los más problemáticos, al ser uno de los negocios más lucrativos del crimen organizado en las en las regiones indígenas, por lo cual cuando los integrantes del SRCI fueron capacitamos para abordar el tema de trata y se comenzaron a difundir contenidos sobre el mismo comenzaron a recibirse las amenazas. Existen regiones donde ante la gravedad de estas incluso algunos jefes de estación debieron renunciar ante el riesgo para sus familias. Las ejecuciones, los secuestros del personal o sus familiares tuvieron un periodo cuando fueron comunes, y la violencia fue particularmente cruda en la costa de Oaxaca, donde

incluso se llegaron a dejar cabezas cercenadas a las puertas de las instalaciones de radiodifusoras o en los espacios aledaños. El entrevistado señala su propia experiencia en la región conocida como el Triángulo Dorado, donde se encuentra la radiodifusora *Las Tres Voces de Durango*, cuando en una visita técnica a la radio fueron interceptados por un que se hacía pasar por militares, quienes bajo amenaza les exigieron pedirnos gasolina y diésel, sumamente escasos en la región.

f. A manera de conclusión.

El universo de radiodifusoras destinadas a la comunicación indígena es sumamente estrecho. Si sólo se toman en consideración las 21 radiodifusoras del SRCI y las 13 concesionarias de uso social indígena otorgadas hasta la fecha, se atiende a aproximadamente 11.1 millones de personas con tan sólo 34 estaciones de radiodifusión, frente al universo de 2,033 radiodifusoras comerciales, públicas o sociales o comunitarias destinadas a la población hablante del español. Esta profunda desproporción pone en relieve la importancia del SRCI, no sólo para las comunidades indígenas, sino para el propio gobierno mexicano en tanto son el medio a través del cual se informa a las comunidades indígenas sobre una amplia gama de políticas públicas que le afectan directamente. A pesar de su importancia, carecen del interés y de la visibilización de su papel como el sistema de medios públicos del estado. En este sentido, es muy importante resaltar como su papel no se ajusta ni al de radiodifusoras culturales, asociadas a la idea de alta cultura cuyo papel es difundir las artes, no tampoco al papel de indigenistas, en tanto se abandonó para su funcionamiento la pretensión integracionista. En este sentido, como lo ha expresado el titular del INPI, Lic. Adelfo Regino Montes, se trata de medios públicos indígenas culturales, en tanto forman parte de la administración pública. Son indígenas en tanto para su administración y la determinación de los contenidos cuentan con la participación directa de las comunidades indígenas donde se asientan. Finalmente, son culturales, no en relación a las artes, sino en

su constitución como medios a través de los cuales se abren espacios para la expresión de las culturas indígenas vivas de México.

Resulta fundamental señalar la función de del SRCI como un sistema mediante el cual un espacio para la comunicación indígena, la cual difiere sustancialmente de la comunicación de la población mayoritaria, en su formato, en sus contenidos y en sus finalidades. En este sentido, como señaló el entrevistado:

[Pertener a una comunidad indígena implica el que] “desde antes de nacer hay un patrimonio inmaterial, hay una serie de rituales y ceremonias tradicionales que se hacen, en las comunidades indígenas hay cantos, juegos y sensaciones. Una vez que naces se comunican contigo a través de gesticulaciones, signos, símbolos, todo el tiempo hay una comunicación material-inmaterial con los individuos en cada región indígena. Cuando hablamos de un medio de comunicación indígena, hablamos que no sólo se comunica un pensamiento, una ideología o información general, se comunican muchos elementos a través de la palabra de las lenguas indígenas. Como ejemplo, el decir hola en la ciudad es como saludar y ser cortés nada más, de entrada, la palabra hola no existe en las comunidades indígenas. Cada una de las palabras en diferentes lenguas indígenas, implica no solo el que te esté saludando sino el que te estén diciendo “te abrazo con el corazón”, “eres bienvenido” o “estoy feliz de que nos encontremos”. Una simple palabra tiene un contexto muy profundo en las comunidades y en la comunicación de los pueblos indígenas. Cuando hablas de un medio de comunicación indígena, el comunicar una idea o pensamiento, no es solo comunicar esos valores, normas o sistemas de convivencia social, sino el estar de manera constante transmitiendo estos elementos que conforman la vida de las comunidades indígenas que entendemos como “cosmovisión”. Hay



elementos multi factores y dependiendo las circunstancias estos elementos son más o menos profundos porque no es lo mismo comunicar una noticia sobre un hecho relevante tal vez a nivel literatura, a nivel cultural o a nivel gubernamental, que un fallecimiento o una festividad patronal o festividad ritual, son palabras y contextos distintos y en ese sentido, es más profundo el mensaje. El hecho de que exista un medio de comunicación que se comunique en las lenguas de los pueblos indígenas conlleva a todos estos elementos que hacen de este modelo de educación, un modelo único en el mundo para preservar las culturas vivas nativas de nuestro país, creo que esto se replica en muchos países, pero en México tienes una red extensa de este medio de comunicación....

[Entonces es relevante para una comunidad el que su lengua aparezca en los medios de comunicación] ...para que los conozcan primero, para que los protejan como segundo caso, para que se enseñe esa lengua, para que se tenga igual de condiciones. No es lo mismo que tu hables chino, japonés, alemán, italiano, inglés y español a cuando escuchas una lengua indígena mexicana en un contexto de convivencia social como un bar, cafetería, restaurante o escuela porque hay discriminación. Mientras más visibilicemos y la gente escuche que hay lenguas indígenas y que no tienen por qué avergonzarse, tendremos la capacidad de decir que nuestro derecho fundamental de ser tratados en igual de circunstancias se hace efectivo. Eso envuelve todo, la preservación, el fortalecimiento, la educación, etc.

La responsabilidad de proteger, preservar y difundir las lenguas indígenas no es sólo de sus hablantes, es una responsabilidad de la sociedad y del estado garantizar la supervivencia y la calidad de vida de todos sus integrantes,

particularmente de aquellos quienes por sus diferencias culturales han sufrido de discriminación y exclusión de forma histórica en este país. Esta obligación no se agota con el simple reconocimiento o el establecimiento de normas programáticas de cumplimiento incierto, requiere del cumplimiento de las obligaciones de estado mediante políticas públicas y acciones concretas para proteger el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a través de las cuales se garantice la supervivencia de las culturas vivas de los pueblos indígenas de México. Dentro de estos derechos, proteger el ejercicio del derecho a la lengua al asegurar los espacios necesarios para garantizar los mismos contextos de uso válidos reconocidos para el español, es un elemento clave para visibilizar otros elementos de las culturas indígenas y garantizar el reconocimiento a su validez en las mismas condiciones de la cultura mayoritaria.

### III. La Regulación de los Servicios de Radiodifusión en México. Regulación Bajo un Modelo Orientado a la Eficiencia Económica.

De manera general, resulta posible observar cómo la regulación de los servicios públicos de radiodifusión en México, establecida en el artículo 6° apartado B fracción II de la constitución, así como en la LFTyR, avalados plenamente por las decisiones de la Primera y Segunda Sala de la SCJN, se encuadra más dentro del modelo orientado a la eficiencia económica, en virtud de la forma como se da un mayor peso a la protección de los intereses económicos de las concesionarias comerciales, frente a los intereses sociales y culturales expresados por los concesionarios públicos, sociales, comunitarios e indígenas. Esta afirmación parte de las consideraciones sobre el financiamiento para las distintas modalidades de la concesión única, de los requisitos establecidos para la obtención de las concesiones, y de las diferencias establecidas en la duración de las concesiones; las cuales actúan en su conjunto como una forma de protección al mercado comercial de la radiodifusión, al crear un espacio libre de la incidencia económica de las expresiones públicas, sociales, comunitarias e indígenas.

Como resultado de estas disposiciones, se puede observar como el diseño de la regulación sobre el servicio público de radiodifusión cumple con el postulado más importante del modelo orientado a la eficiencia económica, en tanto durante los 7 años de aplicación de la reforma se puede observar un crecimiento sin precedentes del número de oferentes en este servicio<sup>776</sup>, en el cual se observa un crecimiento del 32% en el número de concesiones respecto del 2015, asegurando la mayor eficiencia posible del uso del espectro radioeléctrico al lograr incorporar una gran diversidad de oferentes al mercado, esto es de más y distintas empresas ofreciendo sus contenidos, que en algunos mercados como el de la Ciudad de México se encuentra cercano al 100% de ocupación. Sin embargo, esto no ha resultado en una mayor diversidad de los contenidos ofrecidos por las concesionarias, se generó un mercado mayormente ocupado por las de carácter comercial, quienes no sólo tiene pocos incentivos para ofrecer contenidos diferentes a los más populares de acuerdo a las preferencias actuales de los consumidores, al contrario, al tener como finalidad la obtención de ganancias, buscarán en todos los casos ofrecer aquellos contenidos más populares dentro de las preferencias de los consumidores, con la finalidad de asegurarse una mayor cantidad de anunciantes. Esto se ve reflejado, como ya se planteó, en un efectivo crecimiento de las ganancias obtenidas por la publicidad en estos medios, aún a

---

<sup>776</sup> En el caso de las telecomunicaciones la reforma constitucional y la LFTyR significaron la posibilidad de la participación en el mercado de un número sin precedentes de oferente, lo cual ha incidido en la reducción de los costos para los consumidores, si bien, se puede considerar que esa baja se debe principalmente a cambios administrativos implementados desde el gobierno, como la desaparición de la larga distancia o el roaming nacional, así como un transformación de los mercados donde la telefonía y los mensajes de texto han perdido el interés de los consumidores, quienes prefieren el uso de plataformas digitales para su comunicación.

pesar de la existencia de un mayor número de oferentes y de la competencia con otros medios como la televisión o los digitales.

En este sentido la prohibición expresa para las concesionarias constituidas sin fines de lucro de acceder a la publicidad como fuente de financiamiento, tiene como objetivo primordial evitar cualquier tipo de distorsión en este mercado, traduciéndose en un mercado protegido para las concesionarias, lo cual se traduce efectivamente en la protección de los intereses de las empresas privadas dominantes en el mercado. Si bien en la LFTyR se incluyó por primera vez en la legislación mexicana el reconocimiento a expresiones distintas no sólo a la radiodifusión comercial y sino a la radiodifusión pública, al incluirse tres modalidades distintas dentro de la concesión única de uso social, es decir las radiodifusoras de corte comunitario y de corte indígena, las limitaciones estrictas sobre las fuentes de recursos necesarios para su viabilidad financiera, establece de forma sumamente clara una barrea de entrada para los oferentes por cuya naturaleza ofrecen contenidos diversos, los cuales podrían asegurar la diversidad dentro de los contenidos. Esta situación se puede comprobar en la distribución actual dentro del mercado del servicio público de radiodifusión sonora, donde casi el 70% de las concesiones otorgadas tienen un uso comercial y, donde sí bien como también se señaló, en los últimos 7 años crecieron de forma sustancial las concesiones de uso público, social, comunitario e indígena tienen una participación mínima dentro del mercado, en el caso de las de uso indígena, a pesar de tener un número récord de concesiones otorgadas para la historia de México, sólo representan el 0.53% del universo de concesiones.

Además del limitado número de concesiones, en particular las concesionarias de uso social indígena enfrentan serias dificultades para asegurar su supervivencia financiera, en tanto además de la prohibición de recurrir a la publicidad como fuente de ingreso, el resto de las formas de financiamiento previstas para estas expresiones las hacen dependientes de la participación directa

de su comunidad, lo cual no es en sí mismo negativo e tanto asegura la pertinencia de los contenidos, pero sí establece una limitación a su sostenibilidad económica en tanto se ubican dentro de las comunidades con mayores carencias económicas y sociales. Esta situación la hace particularmente sensibles a los cambios administrativos implementados por el estado, en tanto los recortes presupuestales pueden privarlas de los recursos necesarios para su financiamiento; de la misma forma que le cambio en los intereses de los gobiernos en turno; o bien, acciones gubernamentales como la planteada transición hacia la radiodifusión digital.

Las situaciones descritas tienen la misma validez y el mismo resultado para las radiodifusoras del SRCI, en tanto los recortes históricos recibidos a su financiamiento en 2016, ponen en duda su viabilidad financiera, en tanto los recursos presupuestarios otorgados por el estado no alcanzan en muchos de los casos para cubrir los gastos relacionados con la planta laboral; ni para el mantenimiento y la renovación de los equipos; menos aún para la expansión del sistema y la inclusión de nuevas radiodifusoras para atender a nuevas comunidades indígenas y sus lenguas. Como resultado de los recortes, las radiodifusoras del SRCI deben buscar fuentes de financiamiento fuera del presupuesto público, pero al momento de no poder acceder a la publicidad, las fuentes de financiamiento autorizadas resultan sumamente insuficientes y sumamente difíciles de obtener, pues en lo que ahora es un mercado de medios públicos, estos compiten entre ellos por los recursos necesarios para funcionar, tanto dentro del presupuesto público como en las fuentes externas de financiamiento.

De esta forma, posible observar un modelo de eficiencia económica, el cual ha resultado particularmente efectivo en alcanzar un gran número de oferentes, el uso sumamente eficiente del espectro radioeléctrico, y la satisfacción de los consumidores, resultando en una distribución completa del mercado y del espectro radioeléctrico puesto a disposición para la radiodifusión. Sin embargo, este modelo

y las medidas para asegurar la competencia económica, tiene como consecuencia el detrimento de la diversidad de los contenidos. Adicionalmente, este modelo no es suficiente para responder a las necesidades de los pueblos indígenas ni a las obligaciones reconocidas por el estado mexicano a través de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en el artículo 2° constitucional apartado B fracción VI, en los lo dispuesto en la LGDLPI, y finalmente, en la LINPI.

En este sentido resulta fundamental analizar cuáles son aquellas medidas que favorecen a las concesionarias de uso comercial y distinguirlas de aquellas medidas que afectan directamente a las concesionaras indígenas.

#### A. Medidas a Favor de las Concesionarias de Uso Comercial y en Contra de las Concesionarias de Uso Social Indígena.

Dentro de las medidas más importantes que favorecen a las concesiones de uso comercial podemos observar, como ya se mencionó desde el capítulo cuatro, el su derecho exclusivo para operar con fines de lucro, reflejado particularmente en la prohibición expresa para las otras concesionarias comercializar espacios publicitarios dentro de su tiempo de transmisión, creando de esta forma en el mercado publicitario una situación de exclusividad para las concesionarias de usos comercial. Adicionalmente a esta ventaja fundamental, por la cual se pone en riesgo la viabilidad financiera del restos de los tipos de concesiones, el tiempo destinable dentro de sus transmisiones a la publicidad les ofrece la posibilidad de comerciar buena parte de su tiempo a esta actividad, como quedó señalado, de cumplir con las medidas a favor de la creación de contenidos nacionales y la difusión de contenidos independientes, pueden cubrir con hasta un 47% del tiempo de difusión en el caso dela radio.

Además de los espacios claramente señalados para la publicidad, cómo son los anuncios comerciales o *spots*, tienen la posibilidad de incluir dentro de sus

contenidos de programación publicidad a través del posicionamiento de productos, donde si bien se establecen diversas reglas en torno a la continuidad de la programación a no hacer una mención tan directa sobre el producto, las concesionarias de los servicios de radiodifusión comercial suelen interpretar de manera sumamente flexible las limitaciones, incorporando dentro de sus contenidos un importante espacio de publicidad, particularmente dentro de los contenidos de carácter nacional, realizados usualmente por las propias concesionarias.

Asimismo, no existe ningún tipo de limitación para que puedan recurrir a otras fuentes de ingreso cómo están previstas para la radiodifusión pública o para las concesionarias de uso social comunitario e indígena, Por ejemplo, pueden tener el carácter de donatarias autorizadas o crear como parte de su conglomerado corporativo una donataria autorizada. Pueden de la misma manera recurrir a la venta de productos de su programación, lo cual contempla no sólo la venta de los contenidos producidos, sin que exista alguna obligación de emitirlos por sus señales de forma previa, también tienen la posibilidad de vender productos relacionados con sus contenidos como productos publicitarios o promocionales. Pueden también recibir patrocinios para la producción de algunos contenidos, particularmente cuando son contenidos con el carácter de sociales, culturales o científicos, sin existir ningún tipo de limitante para este tipo de recurso.

En este sentido si bien se debería desincentivar la realización de convenios o proyectos de financiamiento para la producción de contenidos no existe ningún tipo de limitante en la realidad, con lo cual los gobiernos federal o local podrían convenir con estas empresas diversos esquemas para la producción de productos adicionales a la contratación de tiempos comerciales. De forma relacionada, pueden recibir recursos de entidades públicas para la generación de contenidos. En estos casos, y por el simple hecho de recibir recursos públicos por la contratación de tiempos comerciales para la publicidad gubernamental de manera onerosa, se están transfiriendo efectivamente recursos públicos a las

concesionarias comerciales. En este sentido, la reducción en las responsabilidades respecto del estado, como el impuesto a servicios expresamente declarados de interés público reducido desde el gobierno de Vicente Fox, pasando del del 12.5% al 1.5% del tiempo diario de transmisión quedando fijado en 18 minutos diarios para la televisión y 35 minutos en la radio, implica en muchos casos, de forma justificada, la necesidad del estado para contratar una mayor cantidad de tiempos comerciales para cubrir sus necesidades de comunicación social, de nuevo transfiriendo efectivamente recursos públicos a las concesionarias comerciales.

Dentro de los aspectos técnicos de la operación de la radio, también han resultado particularmente beneficiadas, por ejemplo, a través de la renovación o prórroga, en primer lugar, en la reforma a la LFRT de 2006, con la ampliación de la paz del plazo de la duración de sus títulos de concesión. Posteriormente, en la reforma constitucional de 2013 y en la LFTyR de 2014, se otorgó la posibilidad de obtener una prórroga en condiciones más que favorables al fin del plazo de su título de concesión, extendiéndose indefinidamente el plazo de sus concesiones. En este sentido, los concesionarios privados comerciales siempre han argumentado que por el hecho de participar en una licitación, son sujetos del pago de la contraprestación correspondiente a la obtención de la misma, sin embargo, esto sólo aplica a los nuevos concesionarios, mientras quienes contaban con un título de concesión de forma previa no pagaron estas contribuciones y únicamente están sujetos tanto al pago de los derechos por el uso del espectro radioeléctrico. Así mismo, mantienen una preferencia tácita sobre las mejores porciones de las bandas de Am y FM, pues si bien la SCJN determinó en su interpretación del artículo 90 párrafo quinto, la posibilidad del otorgar concesiones sobre el espectro para la radiodifusión indígena en cualquier parte de dichas bandas, por el número de licitaciones frente al número de asignaciones directas, hay una tendencia a satisfacer primero las necesidades de los concesionarios de uso comercial.



En contraposición a las ventajas de las concesionarias de uso comercial, la principal limitación enfrentada por las concesionarias de uso social indígena dentro del régimen de concesión única, es la de las sus fuentes de financiamiento. En primer lugar, la prohibición relativa obtener recursos a través de la venta de publicidad, limita en buena medida su viabilidad financiera. La prohibición absoluta resulta una medida desproporcionada, en tanto pueden establecer otro tipo de limitaciones. Como se señaló en el ejemplo canadiense, es posible establecer un tope al tiempo de publicidad destinable dentro de sus transmisiones. De la misma forma, se pueden establecer límites sobre los contenidos de esa publicidad, a través de los cuales no solo se proteja el mercado comercial, sino que se proteja a las poblaciones indígenas a quienes se dirigen esos mensajes, como medidas encaminadas a preservar la pertinencia de los mensajes de acuerdo al marco cultural de las comunidades. Así mismo, se puede prohibir la comercialización de espacios para la publicidad de productos o servicios dañinos para la salud de la población en general y de los pueblos indígenas en particular, como ya se ha hecho con sustancias como el alcohol o la nicotina, y comienzan a implementarse sobre los alimentos chatarras. Además de la protección a la cultura y la salud de los pueblos indígenas, estas medidas reducirían en buena medida la posibilidad de distorsionar el mercado de la publicidad para los concesionarios de uso comercial. Finalmente, existe un error respecto de la aplicación del modelo orientado a la eficiencia, consistente en la determinación de los mercados. En este sentido, las concesionarias de uso indígena no compiten en el mercado de la publicidad de las concesionarias comerciales, en tanto su público objetivo es distinto, y en la mayoría de los casos se encuentra fuera del área de cobertura de estas concesionarias. Así mismo, tratar de la misma forma la publicidad difundida a través de las concesionarias de uso comercial, y aquella que, por ejemplo, transmiten las radiodifusoras sin una concesión resulta imposible, en tanto anuncios comerciales emitidos por éstas últimas consisten en ofrecer servicios o productos dentro del marco de su comunidad, los cual es difícilmente tienen la posibilidad de acceder a

la publicidad comercial, tanto por su situación geográfica como por los altos costos de las concesionarias de uso comercial.

Respecto de las formas de financiamiento a las cual es si pueden acceder las concesionarias de uso social indígena, estas también contienen una serie de limitaciones por las cuales resultan muy difícil su aplicación. En primer lugar, la exclusión de fuentes de financiamiento accesibles a las concesionarias de uso público, como los proyectos de coinversión con entidades públicas, limitándolo a otras concesionaras de uso social, las excluye de una fuente de financiamiento con la cual además se podría solventar la comunicación social del gobierno en estas comunidades. En este sentido, el límite al presupuesto destinado a estas radiodifusoras de comunicación social de las entidades públicas federales, de las entidades federativas y de los municipios para la compra de espacios para la publicidad gubernamental, fijado en el 1% bajo el argumento de la necesidad de mantener su libertad editorial, no permite que ésta sea una fuente adecuada de financiamiento. En este sentido, como ya se señaló, el porcentaje se pudo fijar en otra cantidad sin alterar sustancialmente la pretensión de no intervenir en su línea editorial, en este caso, fijar un 10% en tanto esa es la población indígena en nuestro país, tendría un efecto positivo en la salud financiera de estos medios, sin trastocar fundamentalmente su función, y ayudando a cumplir con las necesidades de comunicación social gubernamentales dentro de las comunidades indígenas.

Asimismo, la inclusión de la obligación adicional para recibir donativos de ser donatarias autorizadas, añade una nueva ventanilla de trámite al complejo proceso de obtención de una concesión única de uso indígena. Si bien, siguiendo el razonamiento de la Segunda Sala de la SCJN, resulta fundamental la obtención de la autorización del Servicio de Administración Tributaria al asimilar estas radiodifusoras a asociaciones de beneficencia pública, se puede incluir dentro de la LFTyR ,o bien dentro de los lineamientos para la operación de estaciones o difusoras de Am y FM, la obtención de este estatus en el mismo acto administrativo

donde se otorga la concesión única, como ya ocurre con algo mucho más importante, la concesión para el uso o aprovechamiento del espectro radioeléctrico, evitando de este modo la situación de doble ventanilla.

Además de las limitaciones en las fuentes de recursos financieros, los requisitos de carácter técnico jurídico económico y administrativo, impuestos a estas concesiones para ser consideradas en el otorgamiento de una concesión única de uso indígena, se convierte efectivamente en barreras de entrada para los interesados. Esta situación no se solventa de forma adecuada con la obligación del IFT de brindar asistencia técnica o de poner a disposición los equipos transmisores que hayan pasado a propiedad de la nación, en tanto la primera se agota con la realización de reuniones para brindar asistencia y orientación técnica, así como con la publicación en el portal del IFT de una sección dirigida a este tipo de concesiones, aún si la información sólo es accesible en 12 lenguas indígenas y en español. Así mismo, si bien en la LGDLPI y la LINPI se señala sólo un carácter consultivo, a pesar de tener en su encargo el bienestar de los pueblos indígenas y la protección a su derecho a la lengua. Por esta razón, al no tener un papel específico sobre estos medios dentro de la LFTyR, INPI se encuentra limitado a prestar su auxilio, hasta en la medida de sus posibilidades, mediante la asesoría, el apoyo técnico, la capacitación los interesados, y la donación de los equipos de transmisión disponibles en virtud de la pérdida de algunas de sus estaciones.

En este sentido, de acuerdo a lo expresado por el subdirector del SRCI, como en buena medida las radiodifusoras de este sistema y las concesionarias públicas en general, enfrentan el mismo reto de las concesionarias indígenas en cuanto a la viabilidad financiera, en su caso particular, debido a los recortes presupuestarios de los últimos cuatro años. Asimismo, ante la necesidad de buscar recursos por sí mismos para operar o continuar con la operación de las radiodifusoras existentes, sin la posibilidad de recurrir a la venta de publicidad, limita seriamente sus opciones para conseguir recursos fuera del presupuesto

público, debiendo incluso competir entre los diferentes medios públicos por la recepción de donativos o los proyectos de colaboración y convenios con otras instituciones para la generación de contenidos. En este sentido, las radiodifusoras del SRCI no son los únicos medios públicos atravesando por problemas económicos, pero en virtud del alcance del recorte a su presupuesto y la población a la cual atienden, es posible observar que sus problemas y necesidades son más urgentes.

En resumen, ante la distribución desigual de las concesiones y de los medios autorizados para su financiamiento, resulta fundamental replantear el modelo bajo el cual opera la política pública en materia del servicio público de radiodifusión, con la finalidad de promover la satisfacción del interés público de la sociedad, no mediante la inclusión de una mayor cantidad de oferentes, sino a través de una mayor diversidad de los contenidos ofrecidos, meta alcanzable al asegurar una mayor participación de concesionarias públicas y sociales, mientras se establezcan mecanismos para asegurar su viabilidad financiera.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. La identidad, como el conjunto de rasgos característicos de un individuo, es un elemento fundamental de la vida humana. A través de ella los individuos tienen la posibilidad de construir los elementos de su personalidad, necesarios para reconocerse como parte de un grupo, de una sociedad y de una cultura; de la misma forma, estos elementos les confieren la posibilidad de definir su papel dentro de estas y reconocer su individualidad.

2. La identidad étnica, asociada a una perspectiva de reivindicación de la lengua, las tradiciones, los sistemas normativos, y las formas de producción propios de una sociedad humana, son un elemento fundamental para el reconocimiento de las poblaciones históricamente oprimidas y excluidas de los estados modernos.

3. La identidad étnica es el fundamento para las reivindicaciones de derechos de los pueblos indígenas, en tanto no tiene como finalidad ser integrados y asimilados a las sociedades mayoritarias de los estados conformados sobre sus territorios ancestrales, sino la posibilidad de continuar con sus culturas e incorporarse a las sociedades de esos estados bajo sus propios términos.

4. La cultura, como las ideas distintivas, costumbres, comportamientos sociales de una sociedad humana, expresadas a través de manifestaciones de los hábitos sociales y las reacciones individuales a estos, representa la diversidad de la experiencia humana derivada de los distintos desarrollos históricos de cada sociedad, reflejada en las formas de vida únicas de cada sociedad.

5. La diversidad de las culturas resulta en formas únicas de observar y entender al mundo, donde cada visión cultural es intrínsecamente válida, en tanto es el reflejo de la lucha por la supervivencia de las diferentes sociedades humanas y no existe parámetro posible para juzgar la validez de una frente a otra.

6. Las culturas no son estáticas, nacen de la interacción al interior de una comunidad cultural y responden a las necesidades de sus integrantes y de la comunidad en su conjunto, adaptándose en la medida de lo posible a los cambios en su entorno.

7. La responsabilidad de proteger a las diversas culturas y a las sociedades que las conforman es un imperativo ético, en tanto estas se encuentran asociadas de forma indisoluble a la dignidad humana, siendo obligación de los estados su protección como un derecho inalienable de los grupos étnicos, pues su pérdida implica la pérdida de su identidad.

8. La lengua es uno de los elementos fundamentales que integran una cultura, en tanto es el medio fundamental para su transmisión entre los miembros de una sociedad, y a través de ella se reflejan todos los elementos del ambiente físico y social donde habitan, contenido la forma como se observa y comprende el mundo que les rodea.

9. La diversidad lingüística está aparejada a la diversidad étnica y cultural en el mundo, pues cada cultura desarrolla su propia lengua para expresarse, y cada grupo humano con una cultura propia desarrolla así mismo una lengua propia.

10. Una lengua determina es el medio para percibir y entender la realidad, en tanto permite a sus usuarios nombrarla y dotarla de sentido. Cuando se priva a un individuo de la posibilidad de utilizar su lengua no sólo se limita la posibilidad de comunicarse de forma efectiva con la sociedad a su alrededor, se altera de forma sustancial su percepción de la realidad y la posibilidad de integrarse a ella plenamente.

11. La lengua como un elemento identitario de las personas, no sólo refleja una forma de comunicación particular, es el elemento donde se contiene su cultura y la forma de vivirla, la privación de su uso altera de forma sustancial su capacidad de vivir plenamente y ejercer sus derechos y obligaciones dentro de una sociedad de forma efectiva.

12. La privación de la posibilidad de utilizar una lengua en todos los contextos sociales, tiene como consecuencia inmediata su paulatina relegación a los ámbitos sociales, cuando esto sucede, las nuevas generaciones tenderán a sustituir sus lenguas originarias por aquella de mayor uso en los contextos sociales, generando un rompimiento en la comunicación con las generaciones superiores, haciendo posible su desaparición en el transcurso de pocas generaciones.

13. Cuando una lengua desaparece, la cultura asociada a ella desaparece también, pues desaparece el sistema de códigos y símbolos necesarios para dar sentido a las tradiciones, costumbres, sistemas normativos y en general, al modo de vida único de esa sociedad humana.

14. Los pueblos indígenas en el mundo y en México, se caracterizan por la preservación de su lengua y de su cultura, elementos a través de los cuales definen su identidad y se reconocen como pertenecientes a una sociedad distinta a la conformada por los estados modernos.

15. La identidad étnica de los pueblos indígenas se determina a través del autorreconocimiento, donde la lengua juega un elemento fundamental en tanto se presenta como un criterio objetivo tanto para los individuos como para los gobiernos, al ser un elemento observable por el cual, además, es posible la identificación de la pertenencia a un grupo étnico determinado.

16. El derecho a la identidad es un derecho fundamental de los seres humanos, en tanto es un elemento esencial de la dignidad humana, y es la forma a través de la cual determina su lugar en la sociedad, en este sentido, la lengua es un derecho fundamental relacionado con la identidad, en tanto permite a los individuos percibir y entender la realidad, determinando su pertenencia a un grupo determinado con el cual se puede comunicar efectivamente.

17. La lengua es un derecho que forma parte del derecho a la identidad, al ser uno de sus elementos fundamentales, para proteger efectivamente a el derecho a la identidad, resulta necesario proteger el derecho a la lengua, particularmente al garantizar la posibilidad de su uso en todos los contextos sociales, sin su prohibición o desplazamiento en favor de otra u otras lenguas por parte del estado.

18. En este sentido, es necesario diferenciar los derechos colectivos propiamente dichos, de los derechos con un carácter colectivo transitorio. Cuando un derecho tiene el carácter de colectivo en virtud de un elemento por el cual se observa la cohesión de un grupo en tanto ese exista, nos enfrentamos a un derecho colectivo transitorio, pues al desaparecer ese elemento desaparece el grupo. Mientras tanto, un derecho colectivo en sentido estricto parte de la existencia de un sujeto colectivo, en el caso del derecho a la lengua la comunidad hablante, y de un bien colectivo, en este caso, de la lengua misma, en tanto para tener sentido de existencia requiere de una comunidad hablante.

19. La lengua, como un derecho colectivo, es inherente a la condición humana, pues la posibilidad de comunicarse en la lengua que forma parte de la cultura de una persona, no sólo es fundamental para su dignidad y desarrollo, posibilita las condiciones necesarias para el ejercicio de otros derechos y da contenido a las condiciones de elección individual y del bienestar individual.



20. Los obstáculos para el ejercicio del derecho a la lengua por los pueblos indígenas y sus integrantes, no nacen del contenido del derecho, sino en la necesidad de su tratamiento como un derecho colectivo, el cual requiere de políticas públicas encaminadas a la protección de la comunidad hablante y no sólo del individuo.

21. En este sentido, el derecho a la lengua es un derecho a la diversidad cultural, el cual debe ser garantizado como un elemento inseparable de las culturas de los pueblos indígenas, pues si se les priva del derecho a usar sus lenguas, se afecta de forma directa el ejercicio de su cultura, dañando su identidad.

22. De esta forma, la conservación de las lenguas no sólo es una simple reivindicación cultural. Su protección plantea en sí misma el futuro de la identidad cultural del pueblo que la utiliza, siendo entonces obligación de los estados el establecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar su protección como un derecho colectivo, en tanto de esto depende la supervivencia de la lengua y de la cultura asociada a ella.

23. En el sistema internacional de los derechos humanos, tanto la Organización Internacional del Trabajo como la Organización de las Naciones Unidas son los organismos que han establecido los tratados internacionales más importantes sobre la protección a los derechos de los pueblos indígenas. Aún en la actualidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es el tratado internacional más importante sobre derechos de los pueblos indígenas, en tanto establece obligaciones para los estados para su protección, y es el marco de la normatividad creada a nivel nacional por sus ratificantes para proteger los derechos de sus poblaciones indígenas. Es incluso, el punto de partida para los instrumentos internacionales creados con posterioridad, manteniendo su vigencia en los marcos internacional, regional y nacional.

24. En el marco internacional de los derechos humanos existe un consenso sobre la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas, particularmente sobre la necesidad de proteger su derecho a la lengua a través de medidas para garantizar su uso en todos los contextos sociales. Se reconoce dentro de estos contextos la importancia de los medios de comunicación, como espacios para el ejercicio de este derecho, por la visibilización dada tanto a la lengua como a sus hablantes, y por su función como foros para el debate público, necesarios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en este para dar a conocer sus ideas, necesidades e incluso su propia existencia a los demás integrantes de la sociedad.

24. En el marco regional de derechos humanos en el continente americano, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas se sustenta también en el Convenio 169, en tanto ha sido integrado a la normatividad regional por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como a través de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos de los pueblos indígenas.

25. En las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se reconoce la importancia del derecho a la lengua como parte fundamental de la identidad de los pueblos indígenas de la región, sancionando los casos donde los estados han limitado su uso afectando los derechos conexos de la libertad de expresión, el desarrollo de la infancia, y la obligación de su uso en los actos públicos por los cuales el estado deba reconocer las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas. En este sentido, la Corte ha reconocido el valor de las lenguas indígenas como un elemento fundamental de su cultura e identidad, que obliga a los estados a garantizar las medidas necesarias para su subsistencia.

26. A nivel nacional, a raíz de la ratificación del Convenio 169 se reconocieron por primera vez a nivel constitucional los derechos de los pueblos indígenas y el

carácter pluricultural de la nación mexicana. Sin embargo, esto ocurrió en el contexto de la transición de un modelo de estado de bienestar social a un modelo de estado neoliberal, transformación que trastocó de manera esencial la relación entre el estado y los pueblos indígenas, quienes no fueron tomados en cuenta en la reforma al artículo 4° constitucional de 1992 ni en el resto de las reformas estructurales de la época. Estas fueron las principales causas del levantamiento indígena e 1994, el cual obligaría al estado a replantear su relación con los pueblos indígenas.

27. Derivados de ese levantamiento, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar representan el primer esquema comprensivo de derechos de los pueblos indígenas de México, donde el papel de las lenguas indígenas, su protección y la garantía a la validez de su uso en todos los contextos sociales formaron una parte muy importante del reconocimiento a la identidad indígena y la protección a otros derechos colectivos como la autonomía, el pluralismo, las formas de organización territorial, y su cultura en general. De la necesidad de proteger este derecho nace por la propuesta de asegurar a los pueblos indígenas la posibilidad de adquirir y operar sus propios medios de comunicación.

28. El contenido de estos Acuerdos no ha sido integrado de forma plena al ordenamiento jurídico mexicano a pesar de ser una obligación pactada por el estado mexicano, incorporando sólo de forma parcial algunos derechos reconocidos en ellos a través de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas de 2001. En la reforma al artículo 2° de la constitución se incluyó dentro de las formas de reconocimiento a las culturas indígenas del país, particularmente a su derecho a lengua y la obligación del estado de establecer las condiciones necesarias para que los pueblos indígenas de México puedan adquirir y operar sus propios medios de comunicación.

29. La determinación del carácter de las lenguas indígenas y del español para el ámbito público del estado mexicano no se define en la constitución, sino en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, donde se reconoce a 68 lenguas indígenas y al español el carácter de lenguas nacionales. Este resulta insuficiente en tanto no obliga al estado a prestar sus servicios en las lenguas indígenas, las cuales requieren el carácter de lenguas oficiales para tal fin. Este carácter resultaría fundamental también para luchar contra las prácticas discriminatorias en contra de las lenguas indígenas y de sus hablantes, al poder establecer medidas más precisas en contra de quienes se oponen a su uso en los contextos sociales y el espacio público.

30. Si bien tanto en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, como en la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas se amplía el contexto de validez en el uso de las lenguas indígenas y se señalan obligaciones para en Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para coadyuvar a la creación de las condiciones necesarias para que estos puedan operar y adquirir sus propios medios de comunicación, estas se limitan a actividades de gestión, asesoría y consulta, dejando a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones el otorgamiento de las concesiones necesarias para hacer realidad ese derecho.

31. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad gubernamental encargada de la regulación de los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, con la facultad de otorgar las concesiones únicas para ambo servicios públicos y la regulación de la competencia económica en ambos sectores, siendo entonces la autoridad responsable de garantizar el acceso a los medios de comunicación de comunicación a los pueblos indígenas de México, de conformidad a los dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

32. La regulación de los medios de comunicación en esta ley y el papel del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órgano regulador se orienta principalmente a la competencia económica en el sector, como para alcanzar las finalidades previstas en el artículo 6° constitucional para estos, relativas a brindar los beneficios de la cultura, preservar la pluralidad, preservar la veracidad de la información, fomentar los valores de la identidad nacional, y coadyuvar a la educación nacional.

33. Los medios de comunicación masiva son en la actualidad un elemento fundamental del foro público donde se debaten las ideas de interés para toda la sociedad. Garantizar el acceso a estos a todas las expresiones dentro de una sociedad es fundamental para la construcción democrática de una sociedad, donde si se excluye a alguna o algunas expresiones se rompe con la igualdad de oportunidades necesaria para asegurar a todos sus integrantes la posibilidad de desarrollarse y llevar una vida digna.

34. Siguiendo a Shelanski, es posible identificar dos modelos de política pública para la regulación de los servicios públicos de radiodifusión, de acuerdo a la definición dada al interés público y la forma propuesta para concretarlo. En el modelo orientado a la eficiencia económica, el interés público se define como la necesidad de fomentar un mercado con la capacidad de satisfacer de mejor manera las preferencias de contenidos de los consumidores, el cual se puede alcanzar mediante el establecimiento de medidas a favor de la competencia, como la desregulación y la eliminación de las barreras de entrada a al mercado, con la finalidad de garantizar la diversidad en los oferentes, sin atender a la diversidad en sus contenidos. En el modelo orientado a la democracia, el interés público se define en términos de fomentar los valores constitucionales y sociales, así como en la preservación de la accesibilidad al foro público a todas las expresiones para enriquecer el debate público, el cual se puede alcanzar mediante la regulación del mercado a fin de promover la integración del mercado a contenidos diversos, sin

importar si esto limita el acceso a más oferentes en tanto no se atiende a la diversidad de estos, sino de sus ofertas.

35. En una sociedad culturalmente plural como la mexicana, resulta más efectiva una política pública sustentada en el modelo orientado a la democracia, en tanto es necesario garantizar el acceso a los medios de comunicación a las expresiones derivadas de esa diversidad cultural, aún si estas no se ajustan a las preferencias actuales de los consumidores.

36. En el caso del mercado de los medios de comunicación mexicano, a partir de la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013, y la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014, el modelo de política pública sobre el cual se construye el modelo de regulación de estos medios, se encuentra orientado a la eficiencia económica, en tanto el principio rector fundamental es la competencia.

37. El régimen de concesión única, credo en la en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vigente, establece diversas modalidades para ofrecer el servicio público de radiodifusión, atendiendo a los usos posibles de los medios y al carácter de los solicitantes, de acuerdo con la clasificación de comerciales, públicos, sociales, comunitarios e indígenas. Los de carácter comercial se distinguen por ser los únicos con fines de lucro, mientras el resto debe operar sin este fin. Los de carácter público se distingue de los restantes en tanto se otorgan a entidades públicas, mientras los medios sociales se otorgan a organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil. Los medios sociales, comunitarios e indígenas se distinguen de acuerdo a la relación con la sociedad de la organización a la cual se otorgan. Los primeros tienen un fin social como la educación, la ciencia o la cultura, pero mantienen una relación débil con la comunidad a la cual brindan el servicio. Mientras tanto, los segundos mantienen una relación fuerte con su comunidad, en tanto el medio nace de su organización y

depende de ésta para su funcionamiento. Finalmente, los de carácter indígena se otorgan a comunidades identificadas con este carácter y tiene obligaciones específicas sobre el uso de las lenguas indígenas en sus contenidos, los cuales deben reflejar las características culturales propias de los pueblos indígenas a los cuales se adscriben.

38. En la regulación del mercado de medios de comunicación vigente, se incluyen también medidas para el reconocimiento y la integración de las expresiones distintas a las comerciales, sin embargo, estas enfrentan diversas limitaciones para participar en el mercado, derivado de las medidas estipuladas para evitar las distorsiones en el mercado relacionado de la publicidad, reservado de forma exclusiva para los medios de comunicación de carácter comercial.

39. En este sentido, las formas previstas en la ley para la obtención de recursos para el funcionamiento de los medios de comunicación indígenas resultan insuficientes para asegurar su viabilidad financiera en el largo plazo.

40. Las decisiones de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación han validado la distinción entre las formas de financiamiento para los diferentes usos señalados para la concesión única, particularmente en la reserva de la venta de publicidad comercial de forma exclusiva para las concesiones de uso comercial. El argumento sustentado en el principio de igualdad bajo el cual se interpretaron las distinciones en las formas de financiamiento, consistente en la justificación a trato diferenciado en tanto tienen finalidades diferentes y por lo tanto deben tener fuentes de financiamiento diferenciadas, omitió la necesidad de tutelar de forma diferenciada a los actores más débiles, para evitar el menoscabo de sus derechos, como es el caso de los pueblos indígenas y sus comunidades.

41. En este sentido, los requisitos de carácter técnico, económico, administrativo y jurídico, establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones para la obtención

de concesiones únicas de uso social comunitario e indígena, resultan particularmente difíciles de cumplir por las comunidades indígenas, convirtiéndose en barreras de entrada para el mercado de los medios de comunicación.

42. La obligación del Instituto Federal de Telecomunicaciones de brindar asistencia técnica a las comunidades indígenas para cubrir dichos requisitos es insuficiente, pues no ayuda a solventar todos los requisitos a los cuales están obligados a fin de obtener una concesión única de uso indígena. En el mismo sentido, el limitado papel del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para brindar asistencia técnica y ayudar en la elaboración y aplicación de consultas públicas resulta insuficiente para cumplir con sus obligaciones respecto de los pueblos indígenas y sus derechos a la lengua y a adquirir y operar sus propios medios de comunicación.

43. Del análisis de la distribución del mercado de la radiodifusión, se puede observar el efecto negativo del diseño actual del sistema de concesiones, reflejado en una excesiva concentración del mismo en las concesiones de uso comercial, las cuales concentran en el 2020 el 68% de las concesiones otorgadas, mientras las concesiones de uso social representan sólo el 0.53% del total.

44. El limitado número de concesiones otorgadas para uso indígena, 13 en total para septiembre de 2020, explica en buena medida la existencia de radiodifusoras que operan sin una concesión, las cuales existen en tanto la necesidad de los pueblos indígenas de acceder al mercado de los medios de comunicación no se encuentra satisfecho por las concesiones otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

45. En este sentido, la radio continúa siendo la opción más accesible para dotar a las comunidades indígenas de medios de comunicación donde se utilicen sus



lenguas, debido a su relativa economía y sencillez de operación, frente a la televisión y las telecomunicaciones.

46. Sin embargo, en el transcurso de la investigación, se descubrieron dos casos donde comunidades indígenas han incursionado en la televisión y las telecomunicaciones. En el primer caso, Tv Tamix es el único caso de una televisora indígena que haya operado en nuestro país. En el segundo caso TIC-AC, es una red de telefonía celular que opera actualmente en los estados de Oaxaca y Guerrero, demostrando el potencial de la comunicación indígena comunitaria.

47. Así mismo, en el transcurso de la investigación se identificaron diversos medios indígenas y comunitarios que operan sin concesión, quienes atienden a poblaciones indígenas y campesinas. Para 2018, los medios comunitarios sin concesión sumaban un total de 73 radiodifusoras, mientras en el caso de los medios indígenas sumaban un total de 65, demostrando el profundo interés de las comunidades indígenas de México por adquirir y operar medios de comunicación donde el uso de su lengua tenga un carácter preponderante.

48. La protección del derecho a la lengua a través de la creación de medios de comunicación administrados directamente por las comunidades de los pueblos indígenas garantiza no sólo su derecho a ser escuchados, sino el derecho de la población mexicana a escucharlos, a reconocer la existencia y la validez de sus culturas vivas.

49. En el caso de *Radio Tsinaka* se pudo observar el profundo interés de jóvenes indígenas en utilizar sus lenguas originarias, la disposición para dedicar su trabajo y esfuerzo para la instalación y operación de medios comunitarios e indígenas, así como el interés de preservar sus territorios ancestrales frente a la explotación de los recursos naturales por corporaciones extractivistas. Así mismo, fue posible establecer los límites de las radiodifusoras del Sistema de Radiodifusoras

Comunitarias Indígenas para integrar a sus contenidos las preocupaciones y exigencias de las comunidades indígenas donde se asienta., en virtud de la obligación de seguir lineamientos y una línea editorial establecida fuera de las comunidades. Se encontró también la falta de interés por regularizar su situación frente al IFT, a pesar de que en la misma zona otra radiodifusora obtuvo en enero de 2019 la concesión única para su operación

50. De la entrevista con el subdirector del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas se pudo observar la profunda vinculación entre las radiodifusoras del sistema y las comunidades indígenas bajo su cobertura, convirtiéndose no sólo en fuentes de información, sino en puntos de reunión estratégicos para las comunidades, integrándolas a sus costumbres y tradiciones. Así mismo, son medios fundamentales para la comunicación social del gobierno para con estas comunidades, informándoles de temas tan variados como los programas sociales, los desastres naturales, o los riesgos vividos en sus comunidades por la violencia de género y la trata de personas. Se observó también la precaria situación financiera en la que se encuentra el sistema, derivado de las políticas de austeridad presupuestas implementadas desde 2016, cuando su presupuesto se redujo en 52.8%, sin que a la fecha este haya regresado a los niveles previos a ese año, ni existan planes para devolverlo en un futuro cercano. Finalmente, se puso sobre relieve la fragilidad de estas radiodifusoras frente a la violencia generalizada del país, en tanto los colaboradores de las radiodifusoras han sido víctimas de amenazas, extorsiones e incluso secuestros, derivado especialmente de la transmisión de contenidos sobre la trata de personas.

51. Sobre este tema, del análisis del caso del pueblo chocholteco y la inclusión del ngigua en la programación de la radiodifusora pública indígena La Voz de la Montaña, se hizo patente la necesidad de contar con espacios para la expresión en lenguas indígenas equivalentes a los del español, en tanto esto refuerza la identidad indígena y el aprecio por sus lenguas originarias y sus culturas. Así

mismo, se observó la rápida deterioración de la situación de una lengua cuando ésta se ve privada del acceso a los medios de comunicación, en tanto su comunidad hablante ve restringidas las oportunidades y los contextos para su uso.

52. Finalmente, de las 68 lenguas indígenas nacionales, sólo 34 cuentan con algún medio de comunicación público, social o no concesionado donde se transmita información en su lengua.

En virtud de estas conclusiones, se presentan las siguientes propuestas:

1. La primera propuesta que se desprende de esta investigación es el replanteamiento de modelo de regulación del mercado de los medios de comunicación, pues el modelo orientado a la eficiencia económica vigente no es el más adecuado para garantizar la diversidad en los medios de comunicación, en virtud de no asegurar la diversidad en la oferta de contenidos. En este sentido, se propone la implementación de cambios a la regulación de este mercado desde la perspectiva del modelo orientado a la democracia, con la finalidad de asegurar el acceso a contenidos diversos, particularmente a las expresiones indígenas.

2. La segunda propuesta que se desprende de esta investigación es la necesidad de cambiar el sistema de financiamiento para las concesiones de uso público, social, comunitario e indígena, con la finalidad de eliminar las diferencias entre las formas de financiamiento de estas concesiones. De la misma forma, resulta fundamental abrir la posibilidad para que estas concesiones tengan acceso al mercado de la publicidad, a fin de garantizar su viabilidad financiera, con el establecimiento de los límites necesarios para reducir su posible distorsión a este mercado, así como de las medidas necesarias para asegurar la pertinencia cultural de los contenidos publicitarios.

3. La tercera propuesta que se desprende de este trabajo de investigación es la necesidad de incorporar cambios al sistema de asignación de las concesiones de uso indígena, estableciendo medidas para una mayor cooperación entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y el Instituto Nacional de los Pueblos, con la finalidad de ayudar a solventar los requisitos establecidos en la ley, más allá de la asesoría cuando se trate de solicitantes de comunidades indígenas,

4. La cuarta propuesta que se desprende de esta investigación es la creación de un fondo nacional para la adquisición de equipos de transmisión homologados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, con la finalidad de ponerlos a disposición de los solicitantes de medios indígenas a través de créditos de bajo interés, con la finalidad de solventar el requisito técnico más costoso y difícil de cumplir por los solicitantes de comunidades indígenas.

5. La quinta propuesta que se desprende de esta investigación es la reforma al párrafo segundo del artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la finalidad de que el requisito de contar con el carácter de donatarias autorizadas se realice en el mismo acto administrativo del otorgamiento de la concesión, de la misma forma que sucede con el otorgamiento de la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.

6. La sexta propuesta que se desprende de esta investigación es la creación de un programa de regulación trans anual para las radiodifusoras indígenas y comunitarias que operan sin concesión, pues si bien la figura de la concesión no reconoce derechos adquiridos, ante la concentración desproporcionada del otorgamiento de concesiones para el uso comercial, facilitando la integración de las expresiones indígenas, fomentar la inclusión de más lenguas a los medios de comunicación y lograr un balance adecuado entre los distintos tipos de concesión única.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros.

ADAME Goddard, Jorge, *Filosofía social para juristas*, México, McGraw-Hill/UNAM, 1998, Serie E. Varios, núm. 92.

AGUILAR Villanueva, Luis F, *Política Pública: Una Visión Panorámica, Bolivia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Bolivia, PNUD Bolivia, 2012. En [https://.undp.org/content/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://.undp.org/content/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf), revisado el 20 de abril de 2019.

ÁLVAREZ González de Castilla, Clara Luz, *Telecomunicaciones y radiodifusión en México*, México, UNAM/Posgrado, 2018.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea \* Política*, 22 ed., trad. de Antonio Gómez Robledo, libro primero, título 1, México, Porrúa, colección "Sepan Cuantos...", No. 76, 2010.

BELLO, Álvaro y Rangel, Mariana, *Etnicidad, 'Raza' y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2000.

BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL/GTZ, 2004.

BERRUECO García, Adriana, Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Invalidez de las Reformas a las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión*, México, SCJN, núm. 41.

CARBONELL, Miguel, "Constitución y Derechos Indígenas: Introducción a la Reforma Constitucional del 14 de agosto de 2001", en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IIJ/UNAM, 2002.

CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, México, IIJ/UNAM, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 793.

- CARDOSO de Oliveira, Roberto, *Etnicidad y estructura social*, trad. Molina Ludy, Virginia y Lemus Rodríguez, Enrique, México, CIESAS/UAM/Ibero, 2007.
- CARREÑO Carlón, José, *Los medios de comunicación*, México, Ed. Nostra, 2007.
- CRUZ Velázquez y Rodríguez, María de Jesús, "Introducción", en Durán Alcántara, Carlos, *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Cultural Survival, *Situación de la radiodifusión indígena en México*, 2018. En <https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/Diagn%C3%B3stico-La%20Radiodifusi%C3%B3n%20Ind%C3%ADgena%20en%20M%C3%A9xico%20version%202.pdf>, revisado el 24 de agosto de 2019.
- DARWIN, Charles, *The descent of man and selection in relation to sex*, Nueva York, Appleton & Co., 1889. En [http://darwin-online.org.uk/converted/pdf/1889\\_Descent\\_F969.pdf](http://darwin-online.org.uk/converted/pdf/1889_Descent_F969.pdf), revisado el 30 de agosto de 2018.
- DAVINSON Pacheco, Luis Guillermo, "Una mirada al método genealógico y un ejemplo de su aplicación en un pueblo de Tlaxcala, México", en Robichaux, David coord., *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de Casos*, Argentina, CLACSO, 2007.
- DERUYTTERE, Anne, *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. BDI, 2001.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor y Sánchez Consuelo, *México diverso: el debate por la autonomía*, México, Ed. Siglo XXI, 2002.
- ECHENIQUE March, Felipe I., "Revisión de la ideología que actúa sobre los pueblos indios", en, Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, México, Plaza y Valdés Ed., 2000.
- ENGUIX, Begonya, *Cultura, culturas, antropología*, Ed. Universitat Oberta de Catalunya, España, 2012.

- ESPINOZA Organista, David, “La Perspectiva Biogeográfica y Ecosistémica Primera Parte”, en Espinoza Organista, David, et. al., *Capital natural de México*, Vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad.
- FARFÁN, GUILLERMO, “CAPITAL, TRABAJO Y ESTADO DEL BIENESTAR EN EL CAPITALISMO AVANZADO”, EN GUTIÉRREZ GARZA, ESTHELA COORD., TESTIMONIOS DE LA CRISIS: LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR, MÉXICO, SIGLO XXI ED./UNAM, 1988.
- FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, UNAM/INHERM, 2016.
- FREEDOM HOUSE, “LEYES SECUNDARIAS EN TELECOMUNICACIONES: ANÁLISIS DEL PROYECTO PRESENTADO POR EL EJECUTIVO Y EL DICTAMEN DEL SENADOR LOZANO”. EN [HTTPS://FREEDOMHOUSE.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/FREEDOMHOUSE-TELECOMM\\_0.PDF](https://freedomhouse.org/sites/default/files/freedomhouse-telecomm_0.pdf), REVISADO EL 24 DE MAYO DE 2020.
- GARZÓN López, Pedro, *Ciudadanía indígena: Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016
- Gobierno del Estado de Chiapas, *Los Acuerdos de San Andrés. Edición Bilingüe Español-Tsotsil*, México, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas (Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas) / Secretaría de Pueblos Indios, 2003. En [https://komanilel.org/BIBLIOTECA\\_VIRTUAL/Los\\_acuerdos\\_de\\_San\\_Andres.pdf](https://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf), revisado el 26 de octubre de 2018.
- GÓMEZ Rivera, María Magdalena, *El derecho indígena en el marco de la negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie de Estudios de Derechos Humanos, Tomo V, 1996.
- GONZÁLEZ de Silva Cano, Jorge J., *El Derecho Agrario Mexicano y la Constitución de 1917*, México, INEHRM, 2016.
- GOULD, Stephen Jay, “Racismo y recapitulación”, en Gould, Stephen Jay, *Desde Darwin, reflexiones sobre historia natural*, trad. Antonio Resines, España, Ed. Planeta, 2015.

- GOUY-GILBERT, Cécile, *Una resistencia india. Los yaquis*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- HARTWICH, Oliver Marc, *Neoliberalism: The genesis of a political swearword*, Australia, The Center for Independent Studies Limited, CSI Occasional Paper, núm. 114, 2009.
- HERNÁNDEZ Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, México, IJ/UNAM, 2010.
- HERNÁNDEZ Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón, *Acuerdos de San Andrés*, México, Ediciones Era, 1998.
- HOCKETT, Charles F., *Leonard Bloomfield: Anthology*, Estados Unidos de América, Chicago University Press.
- HUACO Palomino, Marco Antonio, *Los Trabajos Preparatorios del No. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Bolivia, Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2015.
- HUERTA Ochoa, Carla, "El Concepto de Interés Público y su Función en Materia de Seguridad Nacional", en Cisneros Farías, Germán, et al, *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, IJ/UNAM, 2007.
- IBARRA Palafox, Francisco, *Minorías etnoculturales y estado nacional*, IJ/UNAM, 2005.
- KAHN, J.S., comp., *El concepto de cultura: Textos fundamentales*, trad. Llobera, José R., España, Ed. Anagrama, 1975.
- KRAEMER Bayer, Gabriela, "¿Por qué es importante la autonomía de los pueblos indígenas? Una justificación desde el punto de vista de quienes no lo somos", en Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Plaza y Valdés Ed., México, 2000.
- KROEBER, A. L. y Kluckhohn Clyde, *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Estados Unidos de América, Ed. Harvard University, 1952, col. Papers of the Peabody Museum of American Archeology and Ethnology, vol. XLVII, núm. 1.



- KYMLICKA, Will y Wayne Norman eds., *Citizenship in Diverse Societies*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2001.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía Multicultural*, España, Paidós, 1996. En <https://s87f1bced5ab6a942.jimcontent.com/download/version/1365390415/module/4810217466/name/Ciudadania%20Multicultural%20Kymlicka.pdf>, revisado el 14 de septiembre de 2017.
- KYMLICKA, Will, *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*, Estados Unidos de América, Clarendon Press/ Oxford University Press, 1995.
- LAERCIO, Diógenes, *Los diez libros de Diógenes Laercio sobre las vidas, opiniones y sentencias de los filósofos más ilustres*, trad. Josef Ortiz y Sanz, Ed. Imprenta Real, España, 1792, t. II. En <https://archive.org/details/A030159>, recuperado el 18 de julio de 2020.
- LASTRA Lastra, José Manuel, “Derecho a lengua y lenguaje jurídico”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- LASTRA Lastra, José Manuel, “El Convenio 169 en la legislación mexicana. Impactos y perspectivas”, en Ordóñez Cifuentes, Rolando, *Primera memoria del seminario itinerante internacional: ‘La cuestión agraria: Tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos’*, México, IIJ/UNAM, 2012.
- LEARY, Virginia A., *La Utilización del Convenio Ni 169 de la OIT para Proteger los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Costa Rica, Colección Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.
- LENKERSDORF, Carlos, “Otra lengua, otra cultura, otro derecho”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- LÉVI-STRAUSS, Claude, *Raza y cultura*, España, Ed. Cátedra, Colección Teorema, 1993.

- LIPSET, David, *Gregory Bateson: El legado de un hombre de ciencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- LOH Jonathan y HARMON David, *Biocultural diversity: Threatened species, endangered languages*, Países Bajos, WWF Netherlands, 2001.
- López Bárcenas, Francisco, *Rebeliones Indígenas en la Mixteca, México*, MC editorial, 2007.
- LÓPEZ Beltrán, Carlos, “Sangre y Temperamento: Pureza y Mestizajes en las Sociedades de Castas Americanas”, en Gorbach, Frida y López Beltrán, Carlos (eds.), *Saberes Locales: Ensayos sobre Historia de la Ciencia en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 2008.
- MACAULAY, Donald, *The celtic languages*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- MACKAY Fergus, *Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo*, Reino Unido, Forest People Program, 2002.
- MÁRQUEZ Gómez, Daniel, “La tutela de los derechos de los telespectadores”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, coord., *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, IJJ, UNAM, 2007.
- MÁRQUEZ Gómez, Daniel, “Los títulos habitantes para el uso del espectro radioeléctrico en México. Las Concesiones”, en Fernández Ruíz, Jorge y Rivera Hernández, Jorge, coord., *La Concesión de las Telecomunicaciones*, México, IJJ/UNAM, 2011.
- MELESIO Nolasco, et. al., *El derecho a la identidad de los pueblos y comunidades indígenas*, 2ª ed., México, CNDH, 2015.
- MIRAGUENTES Galván José Luis, *Movimientos de resistencia y rebeliones indígenas en el norte de México (1680-1821)*, México, INH/UNAM, t. I, II y III, 1993.
- MOLINA Ludy, Virginia, “Prólogo: La Construcción del Conocimiento Antropológico”, en Cardoso de Oliveira, Roberto, *Etnicidad y estructura social*, trad. Molina

- Ludy, Virginia y Lemus Rodríguez, Enrique, México, CIESAS/UAM/Ibero, 2007.
- MONTAÑA Plata, Alberto, El Concepto de Servicio Público en el Derecho Administrativo, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- NASÓN, Publio Ovidio, *Las tristes*, trad. José Quiñones Melgoza, México, CEC/IIF/UNAM, 1974.
- NAVA López Enrique Fernando, “La Educación La Etnicidad y El Derecho a la Lengua”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord. *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico, México*, IIJ/UNAM, 2003.
- NAVARRETE Linares, Federico, *Los Pueblos Indígenas de México. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo*, México, Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.
- NÚÑEZ Palacios, Susana, “El estado violador de los derechos humanos frente a los organismos internacionales. Expectativas para el nuevo siglo”, en Durán Alcántara, Carlos, *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- OCDE, *The Heavy burden of obesity*, Francia, OECD Publishing, 2019. En <https://www.oecd.org/health/health-systems/Heavy-burden-of-obesity-Policy-Brief-2019.pdf>, revisado el 15 de junio de 2020.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para parlamentarios, núm., 23*, Suiza, 2014.
- ORDÓÑEZ Cifuentes, José Emilio Rolando, “Normación Internacional: El derecho a la Lengua y los Pueblos Indígenas”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico, México*, IIJ/UNAM, 2003.
- Price, Richards, *Rainforest Warriors: Human Rights on Trial*, Estados Unidos de América, University of Pennsylvania Press, 2012.
- PUDDINGTON, Arch ed., *Freedom in the World 2013: The annual survey of political rights and civil liberties*, Estados Unidos de América, Freedom House, 2013.

- En [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom\\_in\\_the\\_World\\_2013\\_complete\\_book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2013_complete_book.pdf), revisado el 31 de marzo de 2020.
- RAMÍREZ Germany, Clemente, “Hacia la gestación del estado ambiental: Apuntes para una polémica”, en Durán Alcántara, Carlos coord., *Reflexiones en torno a los derechos humanos. Los retos del nuevo siglo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- RODGERS Gerry, Lee Eddy, et. al., *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, Ginebra, OIT, 2009.
- ROLDÁN Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.
- ROMÁN González, Eduardo y Martínez González, Cecilia, “La Enseñanza del Derecho desde una Perspectiva Intercultural: El Proyecto de Licenciatura en Derecho con Enfoque Intercultural”, en Cáceres Nieto, Enrique, *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, Tomo 2, México, IIJ/UNAM, 2016.
- RORTY, Richard, “Human rights, rationality and sentimentality”, en Rorty, Richard, *Truth and Progress: Philosophical Papers*, Estados Unidos de América, Cambridge University Press, 1998.
- SÁMANO Rentería Miguel Ángel. “La consulta Nacional Zapatista en el Marco del Convenio 169 de la OIT”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX jornadas Lascasianas*, México, IIJ/UNAM, 2000.
- SÁNCHEZ, Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2015.
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, ed. Porrúa, 8ª ed., t. II, 1977.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, IIDH/Colmex.
- SUÁREZ y López Guazo, Laura Luz, *Eugenesia y racismo en México*, 2005, México, UNAM, 2005.

- TOUSSAINT, Florence, “La radiodifusión universitaria nacional: 50 Años de persistencia”, en Rebeil Corella, María Antonieta, *Perfiles del Cuadrante*, México, Trillas, 1991.
- TYLOR, Edward Burnett, *Primitive Culture*, Inglaterra, Ed. John Murray, vol. I, 1920.
- VALADÉS, Diego, *La Lengua del Derecho y el Derecho a la Lengua*, México, UNAM/Academia Mexicana de la Lengua, 2005.
- VALBUENA, Manuel y Salvá, Vicente, *Nuevo Valbuena o diccionario latino-español*, España, Ed. Mallén y Sobrinos, 1843. En <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/3133/Nuevo%20Valbuena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, recuperado el 16 de septiembre de 2019.
- VILLAREAL Corrales, Lucinda, “La Concesión Pública en la Ley Federal de Radio y Televisión”, en Fernández Ruíz y Santiago Sánchez, Jorge, coord., *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general*. Culturas y sistemas jurídicos comparados, México, IIJ/UNAM, 1998.
- WADE, Peter, *Raza y etnicidad en Latinoamérica*, Ecuador, Ed. Abya-Yala, 2000.
- WALDMAN M., Gilda, “El Florecimiento de la Literatura Indígena”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed. en español, trad. Median Chavarría, José, et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- YRIGOYEN Fajardo, Raquel, “Fundamentos Jurídicos para la Justicia Multilingüe”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas*, México, IIJ/UNAM, 2003.

#### Artículos en Revistas Académicas.

- ABBONDANZA, Ermanno, “La cuestión yaqui en el segundo porfiriato, 1890-1909. Una revisión de la historia oficial”, *Signos Históricos*, México, vol. 10, núm. 19, enero-junio 2008.

- AGUILAR Cuevas, Magdalena, “Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos”, *Revista Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, México, año 6, núm. 30, marzo-abril 1998.
- ALTUNA, Belén, “El individuo y sus máscaras”, *Revista Ideas Valores*, Colombia, vol. 58, núm. 140, 2009.
- ARIAS G., Walter, “La frenología y sus implicancias: un poco de historia sobre un tema olvidado”, *Revista Chilena de Neuropsiquiatría*, Chile, vol. 56, núm. 1, 2018.
- ARROYO Ramírez, Tania, “Radiodifusión y Telecomunicaciones en México, Sector Estratégico o Nicho de Mercado”, *Revista Política y Cultura*, México, núm. 43, primavera 2015.
- BASTIDAS, Felipe y TORREALBA, Marbella, “Definición y desarrollo del concepto proceso de invisibilización para el análisis social. Una aplicación preliminar a algunos casos de la sociedad venezolana”, *Revista Espacio Abierto*, Venezuela, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 2014.
- BELLER, Walter, “Teorías en tensión: Sujeto y subjetividad reencuentro”, *Revista Reencuentro*, México, núm. 65, diciembre 2012.
- BOLIO Ortiz, Juan Pablo, “Acaparamiento y gran propiedad. Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856”, *Hechos y Derechos*, México, núm 16, 2013. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6853/8789>, revisado el 24 de julio de 2020.
- BONFIL Guillermo, “Del Indigenismo de la Revolución a la Antropología Crítica”, en Warman, Arturo, et. al., *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1970.
- CABEDO Mallol, Vicente José, “De la Intolerancia al Reconocimiento del Derecho Indígena”, *Política y Cultura*, México, núm. 21, primavera 2004.
- CASTILLO Molina Daniel Gibran, “El idioma mexicano visto desde las escuelas de pueblos tlaxcaltecas, 1900-1930”, *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, México, vol. V, núm 10, 2017.

- CASTILLO Ramírez, Guillermo, “El programa integracionista durante el Cardenismo. La diversidad cultural según Gamio”, *Signos Históricos*, México, vol. VII, núm. 34, julio-diciembre, 2015.
- CHOQUE-CASERES, Dante, “La identidad indígena interpretada como una categoría de análisis en los estudios de población”, *Enfermería: Cuidados Humanizados*, Uruguay, [S.l.], v. 6, n. Especial.
- CONSTANTE, Beatriz Liliana, “De que hablamos cuando hablamos de estado de bienestar”, *Revista Lecciones y Ensayos*, Argentina, núm. 81, 2005.
- CÓRDOVA, Amalia, “Estéticas enraizadas: aproximaciones al video indígena en América Latina”, *Comunicación y Medios*, México, núm. 24, 2011.
- CRUZ Alberto, González Díaz, “Sobre la ‘cultura popular’. Un acercamiento”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, México, época III, vol. XXIV, núm. 47 (verano), 2018.
- CUSI Wortham, Erica, “Más allá de la hibridad: los medios televisivos y la producción de identidades indígenas en Oaxaca, México”, *Revista LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, México, vol. 3, núm 2, julio-diciembre de 2005.
- DEL CARPIO Ovando, Karla Berenice, “La importancia de las comunidades indígenas, sus lenguas y culturas”. *Revista Pueblos*, 6 de diciembre de 2014. En <http://www.revistapueblos.org/blog/2014/12/06/la-importancia-de-las-comunidades-indigenas-sus-lenguas-y-culturas/>, revisado el 23 de marzo de 2019.
- Escobar Ohmstede, Antonio, “Violencia social en la primera mitad del siglo XIX mexicano: el caso de las Huastecas”, *Revista de Indias*, vol. LXIX, núm. 246, 2009.
- FARFÁN, Guillermo, “Las lecciones del neoliberalismo británico”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 36, núm. 145, 1991.
- FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina, “El EZLN y la GBI en Chiapas: Derechos indígenas contra corporaciones transnacionales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, vol. 46, núm. 188-9, 2003.

- GARCÍA Quintela, Mario V., “Bárbaros y griegos: Políticas de lectura”, *Gerión Revista de Historia Antigua*, España, núm. 11, 1993.
- GARCÍA Sais, Fernando, “Efectos de la publicidad engañosa sobre la validez de los contratos celebrados con los consumidores”, *Revista Derecho Privado*, México, nueva época, año III, núm 9-10, septiembre de 2004 – abril de 2005.
- GASPARELLO, Giovanna, “No morirá la Flor de la Palabra... La radio comunitaria indígena en Oaxaca”, *Revista Nueva Antropología*, vol. 25, núm. 77, México, julio-diciembre de 2012.
- GÓMEZ González, Gerardo, “Costumbres, organización social y derechos indígenas en México”, en Duran Alcántara, Carlos, coord., *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Plaza y Valdés Ed., México, 2000.
- GÓMEZ Rivera, Magdalena. “Los Acuerdos de San Andrés Sakamch’en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo”, *Revista El Cotidiano*, México, núm. 196, marzo-abril, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- GÓMEZ, Magdalena, “Los Acuerdos de San Andrés Sakamch’en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo”, *El Cotidiano*, México, núm. 196, marzo-abril de 2016.
- GONZÁLEZ Galván Jorge Alberto, “Reforma al artículo 4 constitucional; pluralidad cultural y derechos indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Año XXVII, No. 79, enero-abril, 1994.
- GRANJA Castro, Josefina, “Procesos de Escolarización en los Inicios del Siglo XX. la Instrucción rudimentaria en México”, *Perfiles Educativos*, México, vol. 32, núm 129, enero de 2010.
- GROSSER Lerner, Eva, “Ngigua/Ngiba”, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. Dirección de Lingüística. En <http://linguistica.inah.gob.mx/index.php/leng/85-chocholteco>, revisado el 11 de septiembre de 2019.
- GROSSER Lerner, Eva, “Tének y Ngigua: dos experiencias”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico*, México, IJJ/UNAM, 2003.



- GROSSER Lerner, Eva, "Tének y Ngigua: dos experiencias", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando coord., *Derecho a Lengua y Lenguaje Jurídico. XI Jornadas Lascasianas*, México, IIJ/UNAM, 2003.
- GUDYNAS, Eduardo, "El buen vivir: Germinando alternativas de desarrollo", *Revista América Latina en Movimiento*, Ecuador, Año XXXV, II Época, núm. 462, febrero, 2011.
- GUILLÉN Romo, Guillermo, "Los Orígenes del Neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin", *ECONOMÍAUNAM*, México, vol. 15, núm. 3, enero-abril 2018.
- GUZMÁN Urióstegui, Jesús, "De bárbaros y salvajes. La guerra de castas de los mayas yucatecos según la prensa de la Ciudad de México. 1877-1880", *Estudios de Cultura Maya*, México, vol. 35, enero 2010.
- HAR-PELED, Misgav, "Judíos, indios y el mito del crimen ritual. El caso de Chamula, Chiapas, 1868", *Revista LiminaR*, México, vol.13, núm.1, enero-junio 2015.
- HERNÁNDEZ Jaimes, Jesús, "Actores indios y estado nacional: Las rebeliones indígenas en el sur de México, 1842-1846", en Terrazas y Basante, Marcela y Ávila, Alfredo eds., *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, vol. 26, 2003.
- HOLLOWAY, John, "La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 1, diciembre, 1993. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México
- HUERTA-WONG, Juan Enrique y Gómez García, Rodrigo, "Concentración y Diversidad de los Medios de Comunicación y las Telecomunicaciones en México", *Revista Comunicación y Sociedad*, México, Nueva época, núm. 19, enero-junio de 2013.
- IZQUIERDO Muciño, Martha E., "El Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Cerio*, España, núm. 50-51.

- JASSO Figueroa, Estela, “La Igualdad Compleja: de la Igualdad de Oportunidades a la Igualada Real Entre los Géneros”, en *Apuntes para un Análisis Comparativo de México y España*, XVIII Cursos de Postgrado en Derecho Constitucional Fundación General de la Universidad de Salamanca, México, SCJN, 2006.
- JAUJA Milano, Elías, “Del fordismo a la flexibilidad laboral: Supuestos, crisis y realidades de la regulación social”, *Revista Economía y Ciencias Sociales*, Venezuela, año 3, núm. 2-3, 1997.
- JIMÉNEZ-DELGADO, Mariana, “Discursos interculturales y prácticas asimilacionistas: algunas contradicciones en el sistema educativo español”, *Convergencia*, México, vol. 23, núm. 71, mayo-agosto de 2016.
- KOMLOS, John, “Reganomics, una línea divisoria”, *Revista Tiempo y Economía*, Colombia, vol. 6, núm. 1, enero-julio 2019.
- KORSBAEK, Leif, “Edward Burnett Tylor: "Anahuac or Mexico and the mexicans, ancient and modern", *Cuicuilco*, México, vol.16, no.46, mayo-agosto de 2009.
- KORSBAEK, Leif, “La antropología y la lingüística”, *Revista Ciencia Ergo Sum*, México, vol. 10, núm. 2, julio-octubre, 2003,
- KORSBAEK, Leif, “W. H. R. Rivers: Médico, psicólogo, etnólogo y antropólogo británico, y en todo carismático”, *Revista Cuicuilco*, México, vol. 21, núm 59, abril de 2014.
- KUNZ, Josef, L., “El Sentido y el Alcance de la Norma ‘Pacta Sunt Servanda’”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Tomo VIII, Núm., 29, enero-marzo de 1946. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/20628/18534>, revisado el 27 de marzo de 2018.
- LAGERPETZ, Eerik, “Sobre los Derechos Lingüísticos”, trad. Lujambio, José María, *Revista Isonomía*, México, núm. 15, octubre de 2011.
- LLOREPART-Saumell “Lo Identitario: Entre el individuo y la colectividad”, *Antenas Neológicas – Red de Neología del Español*, España, 2017. En

[https://www.upf.edu/web/antenas/el-neologismo-del-mes/-asset\\_publisher/GhGirAynV0fp/content/lo-identitario-entre-el-individuo-y-la-colectividad?inheritRedirect=false#.W2M9tdThBDA](https://www.upf.edu/web/antenas/el-neologismo-del-mes/-asset_publisher/GhGirAynV0fp/content/lo-identitario-entre-el-individuo-y-la-colectividad?inheritRedirect=false#.W2M9tdThBDA), revisado el 19 de mayo de 2018.

- LONGA Romero, Fanny, "Relaciones entre lengua e identidad en el grupo etnolingüístico Taurepán", Venezuela, *Boletín de Lingüística*, Venezuela, núm. 19, enero-julio.
- LÓPEZ Austin, Alfredo, "Estudio acerca del método de investigación de Fray Bernardino de Sahagún", *Revista Estudios de Cultura Náhuatl*, México, vol. 42, agosto de 2011.
- LÓPEZ Bárcenas, Francisco, "Los Acuerdos de San Andrés, Proceso Constituyente y Reconstitución de los Pueblos Indígenas", *El Cotidiano*, México, UNAM, núm. 196, marzo-abril, 2016.
- LÓPEZ Beltrán, Carlos, "Para una crítica de la noción de raza", *Revista Ciencias*, México, núm. 60-62, octubre-diciembre de 2001.
- LÓPEZ Monjardin, Adriana, "Los Acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos en Chiapas. Guerra en Chiapas: Antidemocracia en México", *Revista Espiral*, México, Vol. V, núm. 14, enero-abril, Universidad de Guadalajara.,1999.
- LUQUE Ordóñez, Javier, "Espectro electromagnético y espectro radioeléctrico", *Revista Manual Informativo de ACTA*, España, núm. 12, abril-junio de 2012.
- MALAVÉ Mata, Héctor, "La Crisis Petrolera Internacional y su Incidencia en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 32., núm. 8, México, agosto 1972.
- MARTÍNEZ Sahuquillo, Irene, "Los dos conceptos de cultura: entre la oposición y la confusión", *Revista Reis*, España, núm. 97, 1997.
- MERLO, Carlos Alberto, "El Neoliberalismo, Dos Lecturas: Teoría Económico-Política o Racionalidad-Gubernamental o Razón-Mundo", *Revista Intersticios*, Argentina, vol. 7, núm. 13, 2019.
- MOLINA Correa, Jaime, "Individuo, cultura y sociedad", *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, col. 7, núm. 3, México, agosto de 2004. En

<https://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin/vol7num3/art4-2004-3.pdf>, recuperado el 3 de julio de 2020.

MONTES Geraldo, José Joaquín, “Habla lengua e idioma”, *Revista THESAURUS*, Colombia, Tomo XXXVIII, núm. 2, 1983. En [https://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/38/TH\\_38\\_002\\_065\\_0.pdf](https://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/38/TH_38_002_065_0.pdf), recuperado el 13 de mayo de 2018.

MORO González, Rosa del Mar, “Pueblos Indígenas y Derechos Humanos; ¿Derechos individuales y/o colectivos?”, *Eikasia: Revista de filosofía*, España, núm. 11, 2007.

Pareja Sánchez, Norma, “Televisión y democracia. La televisión abierta y su oferta en la Ciudad de México”, *Revista Andamios*, México, vol. 7, núm. 14, septiembre-diciembre de 2010.

PARRA, Marina, “La Hipótesis Sapir-Whorf”, *Revista Forma y Función*, Colombia, núm. 3, 1988.

PERROTA, Gabriela Viviana, “Nociones de sujeto: Apuntes para el análisis de la concepción de sujeto/paciente para los profesionales de la salud en el abordaje de la sexualidad y la salud reproductiva”, en *Memorias de XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores del MERCOSUR: “Problemáticas Actuales. Aportes de la Investigación en Psicología”*, Facultad de Psicología/UBA, Argentina, 2008.

PEYSER, Alexa y CHAKIEL, Juan, “La Población Indígena en los Censos de América Latina”, CELADE, Documento presentado al Seminario Taller “Investigación Sociodemográfica Contemporánea de Pueblos Indígenas”, Santa Cm, Bolivia, 18-22 de octubre de 1993.

POY Solano, Laura, “La falta de maestros bilingües dificulta la educación indígena”, *La Jornada*, Sociedad, 11 de agosto de 2018. En <https://www.jornada.com.mx/2018/08/11/sociedad/031n1soc>, revisado en la fecha de su publicación.

QUINTANILLA Susana, “La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas 194-1940”, *Diccionario de la Historia de la Educación en México*,

- México, UNAM, 2002. En [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_31.htm](http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm)
- Quiróz Trejo, José Othón, “Tylorismo, fordismo y administración científica en la industria automotriz”, *Gestión y Estrategia*, México, Núm. 38, julio-diciembre, 2010.
- RAMELLA, Pablo A., “Los Principios del Derecho Internacional Público a través de la Carta de las Naciones Unidas”, *Revista de Política Internacional*, España, núm 93, 1967. En [https://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII\\_Curso\\_Derecho\\_Internacional\\_principios\\_derecho\\_internacional\\_carta\\_OEA\\_mauricio\\_herdocia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/XXXVIII_Curso_Derecho_Internacional_principios_derecho_internacional_carta_OEA_mauricio_herdocia.pdf), revisado el 17 de julio de 2018.
- RAMÍREZ Sánchez, Saúl, “Los cargos comunitarios y la transpertenencia de los migrantes mixes de Oaxaca en Estados Unidos”, *Revista Migraciones Internacionales*, México, vol. 3, núm. 3, enero junio de 2006.
- ROMO Gil, Cristina, “Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones”, *Análisis Plural*, México, Año 21, Núm.1, primer semestre de 2006.
- RUIZ Chiriboga Oswaldo, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: Una mirada desde el Sistema Interamericano”, *Sur: Revista de Derechos Humanos*, Brasil, Año 3, núm. 5, 2006.
- SALAS Quintal, Hernán, “La Idea de sujeto en la modernidad”, *Revista Anales de Antropología*, México, vol. 36, 2002.
- SANDOVAL Forero, Eduardo Andrés, “Ley para los indios: una política de paz imposible en un mundo donde no caben más mundos”, *Convergencia*, México, vol. 8, núm. 25, mayo-agosto de 2001, UEAM.
- SHELANSKI, Howard A., “Antitrust as Mass Media Regulation: Can Merger standards Protect Public Interest”, *California Law Review*, Estados Unidos de América, vol. 94, núm 2, marzo de 2006.
- SUÁREZ Ibarrola, Jimena, “La Minoría de las Minorías o los Derechos de las Mujeres Indígenas”, Blog Derecho en Acción, CIDE, 26 de mayo de 2015. En

- <http://derechoenaccion.cide.edu/la-minoria-de-las-minorias-o-los-derechos-de-las-mujeres-indigenas/>, revisado el 31 de julio de 2019.
- TREJO Hernández, Irene Emilia, “Los tiempos oficiales y su normatividad”, en Cienfuegos Salgado, David, et. al., *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, IIJ/UNAM, 2009.
- VALDÉS Vega, María Eugenia, “Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información”, *Tla-Melaua revista de Ciencias Sociales*, México, año 9, núm. 39, octubre de 2015.
- VALDIVINOS Pérez, Gustavo, “La Concepción médico-biológica de la criminalidad (El caso de César Lombroso)”, *Revista Alegatos*, México, núm. 66, mayo/agosto, de 2007.
- VALLET de Goytisolo, Juan, “Las comunidades y sociedades humanas”, *Revista Verbo*, España, núm. 436-436, mayo-junio-julio de 2005.
- VAN DER HAAR, Gemma, “El movimiento Zapatista de Chiapas: Dimensiones de su lucha”, Labour Again Publications, International Institute of Social History, 2005. En <http://www.iisg.nl/labouragain/ruralmobilisation.php>, revisado el 20 de octubre de 2019.
- VELÁZQUEZ Amadeo, “El pueblo enxet y su territorio ancestral”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, España, No. 42, julio-agosto de 2005. En <https://www.redalyc.org/pdf/623/62304202.pdf>, revisado el 4 de marzo de 2017.
- VON WOBESSER, Gisela, “Los indígenas y el movimiento de Independencia”, *Estudios de Cultura Náhuatl*, México, vol. 42, agosto de 2011.
- WILLEM Assies, Gemma Van der Haar y André J. Hoekema, “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina”, *Papales de Población*, México, núm. 31, 2002.
- ZAVALA Olalde, Juan Carlos, “La noción general de persona. El origen, historia del concepto y la noción de persona en grupos indígenas de México”, *Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey*, núm. 27-28, octubre de 2010.

ZAVALA, Silvio, *¿El castellano, lengua obligatoria?, discurso de ingreso a la Academia Mexicana Correspondiente de la Española*, México, Centro de Estudios de Historia de México, 1977.

ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano, "62.- ¿Cuál Fue la Trayectoria del Instituto Nacional Indigenista?", *Los Pueblos Indígenas de México 100 preguntas*, México, UNAM, 2004. En [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num\\_pre=62](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=62)

#### Documentos Oficiales.

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Programa de Derechos Indígenas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del ejercicio fiscal 2014. D.O.F. 24/01/2014.

Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en 2017, notacefp/012/2017, 29 de junio de 2017.

Cámara de Diputados, Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal De Radio y Televisión, a Cargo del Diputado Miguel Lucero Palma, del Grupo Parlamentario del PRI. En [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun\\_2206865\\_20051122\\_1134607816.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun_2206865_20051122_1134607816.pdf), revisado el 24 de febrero de 2020.

Cámara de Diputados, Proceso Legislativo Decreto 76, LXII Legislatura. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/076\\_DOF\\_11jun13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/076_DOF_11jun13.pdf), revisado el 11 de octubre de 2019.

Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, ¿Qué es la CIRT? En <https://cirt.mx/>, revisado el 29 de marzo de 2020.

Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA) de la Cámara de Diputados, Carpeta No. 272, Ley Federal de Radio y Televisión, versión estenográfica del 10 de noviembre de 1959.

CEPAL/ONU, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile, 2014.

CEPAL/ONU, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile, CEPAL, 2014. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf), revisado el 17 de julio de 2017.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas*, Capítulo I, 2000. En <http://www.cidh.org/Indigenas/indice.htm>, revisado el 17 de julio de 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 diciembre 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México*, México, 2015.

Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Diagnóstico Programa de Fomento del Patrimonio Cultural Indígena*. En <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/F031-programa-fomento-patrimonio-cultural-indigena-diagnostico-2014.pdf>, revisado el 31 de julio de 2019.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Información Financiera del Ejercicio Fiscal 2016 Informe de Actuación de los Diversos*



Comités Auxiliares de la Junta de Gobierno: Convenios y Contratos validados en el Ejercicio Fiscal 2016, marzo de 2017.

CONEVAL, Diez Años de Medición de Pobreza Multidimensional en México: Avances y Desafíos en Política Social. Medición de la Pobreza Serie 2008-2018. En

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf), revisado el 17 de noviembre de 2019.

CONEVAL, Medición de Pobreza 2018. Población según Pertenencia Étnica. Disponible en

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/PublishingImages/Pobreza\\_2018/P\\_OBLACION\\_PERTENENCIA\\_ETINICA.jpg](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/PublishingImages/Pobreza_2018/P_OBLACION_PERTENENCIA_ETINICA.jpg), revisado el 19 de noviembre de 2019.

Consejo General de las Naciones Unidas, "Informe del Secretario General: El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Monografías para la No-discriminación. *Pueblos Indígenas y sus Integrantes*. Consejo para prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. En <http://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/efe/2d9/5a1ef e2d9536d568189415.pdf>, revisado el 6 de junio de 2018.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Pueblos Indígenas y sus Integrantes. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. En <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/efe/2d9/5a1efe 2d9536d568189415.pdf>, revisado el 6 de junio de 2018.

CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-499, Canadá, 2010. En <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-499.htm>, revisado el 23 de julio de 2018. CRTC, Public Notice CRTC 1990-89, Canadá, 1990. En <https://crtc.gc.ca/eng/archive/1990/pb90-89.html>, revisado el 23 de julio de 2018.

Decreto que expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, miércoles 21 de mayo de 2003.

Decreto que expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, miércoles 21 de mayo de 2003.

Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, viernes 27 de abril de 2001. En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html>, revisado el 20 de mayo de 2019.

Documento "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, en el subtítulo "Principios de la nueva relación", inciso 2.

Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", página 9, punto 8: "Medios de comunicación".

Documento 2: Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, II.2.

Documento 3.2 "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN". En <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>, revisado el 23 de noviembre de 2017.

Gobierno Federal, Foros para la Revisión Integral de la Constitución. Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Estudios Históricos para la Revolución Mexicana, México, 2001.

- IFT, Anuario Estadístico 2017, Infografía estaciones de radio 2017. En [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anuario\\_estadistico\\_2017-09\\_estaciones\\_de\\_radio.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anuario_estadistico_2017-09_estaciones_de_radio.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.
- IFT, Anuario Estadístico 2019.
- IFT, Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2018.
- IFT, Comportamiento de los Indicadores de los Mercados Regulados, México, IFT, 2019.
- IFT, Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, 3 de marzo de 2017. En <http://cnaf.ift.org.mx/>, revisado el 15 de marzo de 2020.
- IFT, Descripciones Técnicas de las Bandas de Frecuencias Incluidas Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2019. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoli-ga/descotec221018637.pdf>, revisado el 26 de enero de 2020.
- IFT, Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales en Radio, Televisión e Internet 2018. En [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/encca18\\_nacional.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/encca18_nacional.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.
- IFT, Estudio de diagnóstico del Servicio de Radiodifusión Sonora, México, 2020.
- IFT, *Estudio sobre la factibilidad de la implementación de radio digital y multiprogramación en México*, México, 2019. Disponible en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/estudiosobrelafactibilidaddelaimplementacionderadiodigitalymultiprogramacionenmexico.pdf>, revisados el 23 de noviembre de 2019.
- IFT, Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. En <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/>

- 4746/documentos/lineamientosdchosaudienciasaccesible.pdf, revisado el 23 de mayo de 2020.
- IFT, Tabla de concesiones otorgadas para uso social indígena. Actualizado al 17 de septiembre de 2020. Disponible en [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/concesion\\_essocialindigena170920.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/concesion_essocialindigena170920.pdf), revisado el 30 de septiembre de 2020.
- IFT, Unidad de Medios y Contenidos Audiovisuales, Estudio Cualitativo sobre la Inclusión y Representación de Género en los Medios y Contenidos Audiovisuales de 2016 a 2017, México, 2017. En <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/comunicacion-y-medios/reporteecg080517.pdf>, revisado el 8 de marzo de 2020.
- INALI, 2° Encuentro Intercultural De Pueblos Ngiba/Ngigua (Chocholtecos). En <https://www.inali.gob.mx/es/notas-informativas/120-el-inali-promueve-el-2oencuentro-intercultural-de-pueblos-ngibangigua-chocholtecos.html>, revisado el 30 de mayo de 2020.
- INALI, Cuaderno Informativo sobre el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.
- INALI, Indicadores básicos de la agrupación chocholteco, 2010 y 2015. En [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica\\_basica/estadisticas2010/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/estadisticas2010/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf), y, [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica\\_basica/estadisticas2015/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/estadistica_basica/estadisticas2015/pdf/agrupaciones/chocholteco.pdf), revisado el 30 de mayo de 2020.
- INEGI, Comunicado de prensa núm. 103/20, 17 de febrero de 2020, disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf), revisado el 23 de mayo de 2020.
- INEGI, Cuéntame, Lenguas indígenas de México. En [http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas\\_lenguas.htm](http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas_lenguas.htm), revisado el 17 de julio de 2019.

INEGI, Encuesta Intercensal 2015, Síntesis metodológica y conceptual, México, 2015.

INEGI, Encuesta Intercensal de 2015. En <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>, revisado el 13 de marzo de 2018.

INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018\\_ns\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_nota_tecnica.pdf), revisado el 16 de noviembre de 2019.

National Human Genome Research Institute, “Fenotipo”. En <https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Fenotipo>, revisado el 8 de septiembre de 2018.

Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación N.º 3, 1998.

OEA, Informe sobre la población nicaragüense de origen miskito, OEA/Ser.L/V/II.62, 29 noviembre 1983.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, Comisión Medios de Comunicación y Pueblos Indígenas, “Abrir: Comunicación para escuchar diferentes voces”, México, Organización de las Naciones Unidas, 2007.

OIT, “Folleto Núm.8, La OIT y los pueblos indígenas y tribales”, indileaflet8\_sp.doc. En: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet8sp.pdf>, revisado el 4 de octubre de 2017.

OIT, “La OIT. ¿Qué es, Qué hace?”. En [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_386\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_386_span.pdf), revisado el 12 de febrero de 2017.

OIT, APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957. (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la

- Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234va Reunión del Consejo de Administración, Suiza, OIT, noviembre de 1986.
- OIT, *Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169) – Manual para los mandantes tripartitos*, Ginebra, OIT, 2013.
- OIT, Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), Suiza, OIT, 1986.
- OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Estados Unidos Mexicanos del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la delegación sindical D-III-57 sección XI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2506985,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2506985,es:NO), revisado el 23 de abril de 2018.
- OIT, Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB289/17/3/2004-02-0047-3ES. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507251,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507251,es:NO), revisado el 15 de marzo de 2018.
- Organización de las Naciones Unidas “*Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*”, documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, 1986.
- Organización de las Naciones Unidas, “Pueblos Indígenas”. En <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>, revisado el 13 de marzo de 2018.

Organización de los Estados Americanos, OEA-Ser.G.CP-CAJP-1293-98, 12 de enero de 1998.

Organización Mundial de la Salud, Esquizofrenia. En <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/schizophrenia>, revisado el 22 de julio de 2019.

PNUD, "Pueblos Indígenas". En <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/political-participation-and-inclusion/citizen-democracy--analysis---advocacy-.html>, revisado el 13 de marzo de 2018.

Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, 16 de enero de 1996.

Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento. Documento 2. En <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>, revisado el 23 de noviembre de 2017.

Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento. 3.2 Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN.

Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se Comprometen a Enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, Correspondientes al Punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento. 3.2 Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y Propuestas Conjuntas de los Gobiernos del Estado y Federal y el EZLN. Disponible en [www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/dereindi/acuerdo.htm](http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/dereindi/acuerdo.htm), revisado el 30 de abril de 2019.

Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y expresión, Visita Oficial Conjunta a México: Observaciones Preliminares, 24

de agosto de 2010. En [https://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/CDP240810.pdf](https://hchr.org.mx/images/doc_pub/CDP240810.pdf), revisado el 13 de

SEDESOL, Unidad de Microrregiones, Cédulas de Información Municipal, “Cuetzalan del Progreso”. En <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=21&mun=043>, revisado el 30 de mayo de 2020.

SRCI, Ecos Indígenas, XETLA / XHPBSD. La Voz de la Mixteca. Disponible en <http://ecos.inpi.gob.mx/xetla/#1597851917162-8b2783a7-8e19>, revisado el 17 de mayo de 2019.

UNESCO, *Indicadores de género para medios de comunicación*, Francia, ONU, 2014.

UNESCO, *Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular*, 1989.

UNESCO, *Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas*, Francia, 2003.

Voto particular que presenta el diputado Héctor Sánchez López, integrante del grupo parlamentario del partido de la revolución democrática al Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/votopar.pdf>, revisado el 31 de julio de 2019.

#### Tesis y Jurisprudencia.

Acción de Inconstitucionalidad 26/2006. Promoventes: Senadores Integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007.

Amparo en Revisión 636/2016.

Corte IDH, Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C núm. 125.



- Corte IDH, Caso Xámkok Kásek vs. Paraguay, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 24 de agosto de 2006.
- Corte IDH. *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C. No. 141.
- Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Xámkok Kásek vs. Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Álvarez Vs. Honduras, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 1 de febrero de 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria a una asociación prescrita por ley para la práctica del periodismo (artículos 13 y 29 de la Convención americana sobre Derechos Humanos), 13 de noviembre de 1985, Ser. A No. 5.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yakye Axa*, pár. 147; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sarayaku*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C. No. 245.
- Sentencia al Amparo en Revisión 636/2016 de 30 de noviembre de 2016. En [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2016/2/2\\_199717\\_3132.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2016/2/2_199717_3132.doc), revisado e 30 de enero de 2020.
- Tesis 1a. CLIX/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 421.
- Tesis 1a. CLX/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 423.

- Tesis 1a. CLXI/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 422.
- Tesis 1a./J.124/2017(10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, libro 49, diciembre de 2017, p. 156.
- Tesis 2005171. I.4o.A.73 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, libro 1, diciembre de 2013, p. 110.
- Tesis CXXXIV/2010, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 1294.
- Tesis I.10º.A.105 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. VI, libro 67, junio de 2019, p. 5360.
- Tesis III.2o.C.J./15, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 1020. Tesis CXXXI/2005, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2011, p. 1473.
- Tesis III.2o.T. J/5, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, octubre de 2003, p. 843.
- Tesis P.XXXIV/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, agosto de 2004, p. 10.
- Tesis XIV/2011, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 1298. Tesis CXXXI/2005, 2a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2006, p. 1298.
- Tesis: 1a./J. 59/2013 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, p. 287. Sustentadas en esta tesis se encuentran otras como: Tesis: II.3o.A.1 CS (10a.), Tesis: I.18o.A.9 CS (10a.),

Normas No Vigentes.

Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de la OIT (Convenio 107). En [http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes\\_instrumentos\\_internacionales\\_convenio\\_107.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_convenio_107.pdf), revisado el 21 de febrero de 2017.

Ley Federal de Radio y Televisión. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrt/LFRT\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrt/LFRT_abro.pdf), revisado el 14 de julio de 2020.

Ley Federal de Telecomunicaciones. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftel/LFTel\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftel/LFTel_abro.pdf), revisado el 14 de julio de 2020.

#### Artículos Hemerográficos.

Aristegui Noticias, “Gobierno Mexicano Ofrece disculpa a Indígenas Violadas por el Ejército en 1994”, *Aristegui Noticias*, México, 18 de octubre de 2019. En <https://aristeguinoticias.com/1810/mexico/gobierno-mexicano-ofrece-disculpa-a-indigenas-violadas-por-el-ejercito-en-1994-donde-esta-sedena-preguntan-ellas/>, revisado en la fecha de su publicación.

Aristegui Noticias, “Revela AMLO que Calderón concesionó 35.5 millones de hectáreas a mineras”, *Aristegui Noticias*, México, 24 de diciembre de 2019. En <https://aristeguinoticias.com/2412/mexico/revela-amlo-que-calderon-concesiono-35-5-millones-de-hectareas-a-mineras/>, revisado en la fecha de su emisión.

ARTEAGA, José Roberto, “Tubi: La Apuesta de streaming gratis que ofrecen Tv Azteca y Fox”, *Forbes*, Negocios, 18 de junio de 2020. En <https://www.forbes.com.mx/negocios-tubi-la-plataforma-de-tv-azteca-y-fox-para-dar-servicio-de-streaming-gratis/> revisado en la fecha de su publicación. Huerta César y Baños Sughey, “Streaming se dispara en el confinamiento”, *El Universal*, México, Espectáculos, 16 de julio de 2020. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/espectaculos/plataformas->

streaming-crecen-hasta-5-veces-durante-el-confinamiento, revidado en la fecha de su publicación.

Aznárez, Juan Jesús, “Quince minutos para pacificar Chiapas”, México, Periódico el País, 15 de julio del 2000. En [https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013_850215.html), revisado el 23 de abril de 2019.

BRITO, Jaime Luis, “Un año después, el asesinato de Samir Flores sigue impune”, *Revista Proceso*, México, 20 de febrero de 2020. En <https://www.proceso.com.mx/618632/un-ano-despues-el-asesinato-de-samir-flores-sigue-impune>, revisado en la fecha de su publicación.

Colectivo Alterius, “Vecinos de la Condesa discriminan a Otomíes afectados por el terremoto”, *Revista Tercera Vía*, del 30 de septiembre de 2017. En <http://terceravia.mx/2017/09/vecinos-la-condesa-discriminan-a-otomies-afectados-terremoto/>, revisado el 14 de julio de 2019.

CRUZ, Artemio, “El 60% de Maestros en Comunidades Indígenas no Habla Lengua del Lugar”, Periódico La Crónica, 12 de febrero de 2016, en <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/945421.html>, Vega, Andrea, “Niños Indígenas Terminan la Primaria Bilingüe sin Aprender a Hablar Español”, *Animal Político*, México, 5 de noviembre de 2018. En <https://www.animalpolitico.com/escuelas-educacion-deficientes/ninos-indigenas-no-hablan-espanol.php?fbclid=IwAR0grrrJnvKWhGUgxtulguFXLxnnC1zy894N6DgmF679UqZBuHo21Xo0cik>, revisado el 23 de mayo de 2019.

CRUZ, Raúl, “Zabludovsky no Dijo ‘Hoy Fue un día Soleado’”, *Plumas Atómicas*, México, Sección Explicando la Noticia, 2 de octubre de 2018. En Fecha de consulta 13 de marzo de 2020.

ESQUIVEL, Beatriz, “La Lengua Indígena que Desaparecerá cuando Mueran las Dos Personas que la Hablan”, *Revista Cultura Colectiva*, México, 19 de junio de 2019, En <https://culturacolectiva.com/historia/ku-ahl-lengua-indigena->

yumana-desapareciera-cuando-fallezcan-sus-hablantes, revisado en la fecha de su publicación.

ESTEINOU Madrid, Javier, “Transición política y reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión”, *Razón y Palabra*, México, núm 41, octubre-noviembre, 2004. En <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n41/jesteinou.html>, revisado el 31 de mayo de 2020.

FLORES, Lináloe R., “Oficialmente, el Pacto por México Costó 8.8 Millones. 2.1% de lo que, según Lozoya, se Dio en Sobornos”, *SinEmbargo*, México, 31 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/31-08-2020/3850204>, consultado en la fecha de su publicación.

GARCÍA Hernández, Arturo, “Nunca Creí que Hubiera Conjura Comunista en 68: Zabludovsky”, *Periódico la Jornada*, México, 28 de septiembre de 1968. En <https://www.jornada.com.mx/1998/09/28/nunca.html>, revisado el 1 de marzo de 2020.

HERNÁNDEZ, Lilia, GARCÍA Tinoco, Miguel, “Profesores ven difícil enseñar a niños indígenas”, *Periódico Excelsior*, México, Nacional, 1° de mayo de 2011. En <https://www.excelsior.com.mx/2011/05/01/nacional/733350>, revisado el 13 de marzo de 2020.

Milenio, INEGI, sin recursos para realizar encuesta sobre ‘apagón’ analógico”, *Milenio Digital*, México, 9 de febrero de 2014. En <https://www.milenio.com/politica/inegi-sin-recursos-para-realizar-encuesta-sobre-apagon-analogico>, revisado el 23 de mayo de 2014.

MUÑOZ Ramírez, Gloria, “Los de abajo”, *La Jornada*, México, Opinión, 27 de julio de 2019. En <https://www.jornada.com.mx/2019/07/27/opinion/010o1pol>, revisado en la fecha de su publicación.

OJEDA de la Torre, Ivonne, “ONGs Alertan: El IFT Busca Acabar con la Neutralidad de la Red, Dañar a Usuarios y Favorecer a Telmex”, *Revista SinEmbargo*, México, 6 de febrero de 2020. En <https://www.sinembargo.mx/06-02-2020/3725991>, revisado el 6 de febrero de 2020.

PÉREZ Carina, “El chocholteco, una lengua en extinción en Oaxaca”, NVI Noticias, México, 7 de abril de 2016. Disponible en <https://www.nvinoticias.com/nota/19563/el-chocholteco-en-extincion>, revisado el 23 de mayo de 2020.

Periódico Excelsior, “Para recordar... las frases de Vicente Fox”, Periódico Excelsior, México, 14 de noviembre de 2012. En <https://www.excelsior.com.mx/2012/11/14/nacional/869821>, revisado el 29 de noviembre de 2019.

PIEDRAS, Ernesto, “Medios Públicos: Financiamiento y Convergencia”, *Forbes México*, México, 31 de enero de 2019. En <https://www.forbes.com.mx/medios-publicos-financiamiento-y-convergencia/>, revisado el 23 de abril de 2020.

PILLAY, Navanethem, “Artículo de opinión en ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, ONU, 9 de agosto de 2009. En <https://www.un.org/es/events/indigenous/2009/pillay.shtml>, revisado el 15 de julio de 2018. Prólogo a la Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo, p. 2. En <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=13135>, revisado el 31 de julio de 2019.

SOSA Plata Gabriel, “El Fracaso y el Éxito de la Reforma Estructural de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en México”, *Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia*, 19 de julio 2014. En <https://www.observacom.org/el-fracaso-y-el-exito-de-la-reforma-estructural-de-las-telecomunicaciones-y-la-radiodifusion-en-mexico/>, revisado el 7 de febrero de 2020.

SOSA Plata, Gabriel, “La (aún) imbatible TV”, *Sinembargo*, México, Opinión, 18 de julio de 2017. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/18-07-2017/3264501>, revisado el 25 de mayo de 2020.

SOSA Plata, Gabriel, “Ley Televisa: Las traiciones y el silencio”, *El Universal*, México, Sección Opinión, 28 de marzo de 2006. En

<https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/33854.html>, revisado el 26 de marzo de 2020.

SOSA Plata, Gabriel, “Televisa, preponderante”, *Sinembargo*, México, Opinión, 14 de julio de 2017. En <https://www.sinembargo.mx/14-03-2017/3171486>, revisado el 25 de mayo de 2020.

TREJO Delarbre, Raúl, “Telebancada: Regresión Política: Regresión Política, Desafío a la Sociedad”, *Revista Zócalo*, México, núm.0 149, julio de 2012, pp. 32–35.

TUCKMAN, Jo, “Escándalo en los Medios de Comunicación Mexicanos: una Unidad Secreta de Televisa Promocionó al Candidato del PRI”, *The Guardian en Español*, México, 26 de junio de 2012. Disponible en <https://www.theguardian.com/media/2012/jun/26/escandalo-medios-televisa-candidato-pri>, revisado el 24 de abril de 2020.

#### Diccionarios, Enciclopedias y Portales Digitales.

Britannica, disponible en <https://www.britannica.com/biography/Leonard-Bloomfield>, revisado 15 de noviembre de 2019.

CIRT, “La radio crece en México”, 17 de septiembre de 2020. Disponible en <https://cirt.mx/la-radio-crece-en-mexico/>, revisado en su fecha de publicación.

Cooperativa Tosepan Titataniske, La Coperacha. Disponible en <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-tosepan-titataniske-sierra-norte-puebla/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

EcuRed, Garifuna (Etnia). En [https://www.ecured.cu/Gar%C3%ADfuna\\_\(etnia\)](https://www.ecured.cu/Gar%C3%ADfuna_(etnia)). Y de Cultura garífuna (Garinagu “caribes negros”) en Pueblos Originarios. <https://pueblosoriginarios.com/meso/maya/garifuna/garifuna.html>.

Ethnologue, “Languages of the world”. En <https://www.ethnologue.com>, revisado el 23 de junio de 2017.

Ethnologue, “Pakistan”. En <https://www.ethnologue.com/country/PK/languages>, revisado el 30 de agosto de 2018.

Ethnologue, “Urdú”. En <https://www.ethnologue.com/language/urd>, revisado el 30 de agosto de 2018.

Ethnologue, Telugu. En <https://www.ethnologue.com/language/tel>, revisado el 30 de agosto de 2018.

Mediavyasa, “Tarifario de Radio”, en <https://mediavyasa.mx/tarifario/radio/373>, revisado el 24 de julio de 2020.

Ojo de Agua Comunicación, ¿Quiénes somos? Disponible en <https://ojodeaguacomunicacion.org/quienes-somos/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

Proyecto Poder, “Main results of the Human Rights Impact Assessment of the Ixtaca Mining Project of Almaden Minerals”, 2016. En <https://poderlatam.org/en/2016/04/main-results-of-the-human-rights-impact-assessment-hria-of-the-ixtaca-mining-project-of-almaden-minerals-in-ixtacamaxtitlan-puebla/>, revisado el 2 de junio de 2020.

Radio Tsinaka, ¿Quiénes somos? Disponible en <https://www.radiotsinaka.org/historia/>, revisado el 30 de mayo de 2020.

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, *Individuo*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/individuo?m=form>, revisado el 19 de octubre de 2019.

Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, *Raza*. En <https://dle.rae.es/?w=raza>, revisado el 19 de octubre de 2019.

Real Academia de la Lengua Española, Etnocentrismo. En <https://dle.rae.es/etnocentrismo>, revisado el 13 de enero de 2019.

Real Academia de la Lengua Española, Interés. En <https://dle.rae.es/interés>, revisado el 12 de agosto de 2019.

TELCEL, Descubre tu Plan. En <https://www.telcel.com/personas/telefonía/planes-de-renta/todavía-no-tienes-plan#!descubre-tu-plan-ideal>, revisado el 24 de agosto de 2020.



*United States Holocaust Memorial Museum*, “Número de Víctimas del Holocausto y la Persecución Nazi”. En <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/documenting-numbers-of-victims-of-the-holocaust-and-nazi-persecution>, revisado el 15 de julio de 2020.

ANEXOS

I. Anexo 1. Lista de Pueblos Indígenas Ubicados en el Norte del País Durante el Periodo Colonial (Siglos XVI -XIX).

Lista de Pueblos Indígenas Ubicados en el Norte del País Durante el Periodo Colonial (Siglos XVI -XIX)									
Acaxeos	Baimarnares	Chantahés	Cuichas	Iscanis	Nadacos	Pasitas	Salineros	Tavayas	Zaracuais
Acoclames	Bauzarigames	Chapulines	Cujanes	Jaichedunes	Naguadacos	Pástates	Sanas	Teguas	Zaygs
Acodames	Bavispes	Charaires o Charayes	Cumbres	Jamajabs	Narices	Pastias	Sandis	Tehuecos	Zuaquis
Adaes	Bazaquaniguaras	Chayopines	Cumejeros	Janambres	Nasas	Pauyanes	Santiagos	Temoris	Zuñis
Adaices	Bervipianes	Chichimecas	Cumuripas	Janos	Natas	Pauzanes	Sarinacanazas	Tepaguis	
Adames	Bimarnares	Chichitames	Deadoces	Jaranames	Naudis	Payuches	Sarnosos	Tepehuanes	
Aguanos	Blancos	Chicos	Dedepos	Jemes o Jemez	Navajos	Pecos	Selaías	Terocodames	
Aguatinejos	Boboles	Chilpaines	Dedeppres	Jenizaros	Navidachos	Pecuries	Sendes	Texas	
Ahornes	Bobosamares	Chinarras	Eudeves	Jocomes	Negros	Pelones	Seris	Tiburones	
Aibinos	Bocas prietas	Chinipas	Flechazos	Jovas	Nevomes	Pericos	Serranos	Tiguas	
Aínais o Ainays	Borrados	Chizos o Tacuitatome	Fuerteños	Julimeños	Nijoras	Piatos o pimas	Serranos	Tintamares	
Ais o Aix	Cabezas	Cholomes	Garzas	Jumanes	Niquitas	Picachos o picache	Sibubapas	Tlaxcaltecas	
Alazapas o Alzapas	Cacalotes	Cibolos	Gavilanes	Juribes	Niquités	Picuanos	Sicurabas	Tobosos	
Amiyayas	Cachuendes	Coahuileños	Geotes	Lacopseles	Nit ajendes	Piedras chiquitas	Sigujiones Yaquis	Tocas	
Anacaná	Cadajos	Cocomacaques	Gileños	Lamparicas	Norteños	Pies de venado	Sijames	Topios	
Anatagua	Cadimas	Cocomaricopas	Gilijais	Iscanis	Obedcitas	Piguiques	Simariguant's	Tortugas	
Anchosos	Cadodachos	Cocos	Guachichiles	Malaguecos	Ocoyames	Pimas	Siquis	Tripas blancas	
Anda caminos	Cajuenches	Cocoyomes	Guadalajaras	Malincheños	Octatas u Óctatas	Pintos	Sisibotaris	Truenos	
Aovajes	Calancheños	Coetzales	Guajolotes	Manos de Perro	Opatas u Ópatas	Pintos tejones	Sisimbres	Tuacanas	
Apaches	Californios	Cojo	Guapites	Manos prietas	Orcoquizas	Piros	Sobaipuris	Tulimeños	
Apapax	Camisaguas	Colorados	Guarigios	Mansos	Osajes	Pisoles	Suames	Tumapacanes	
Apelusas	Camispajamaras	Comanches	Guasas	Mariguanes	Ovayas	Pisones	Suaquis o sibubapas	Tupes	
Arácates	Camoterros	Comecabras	Guaymas	Martínez o Maretines	Ovichitas	Pitas	Sumas	Varóhios	
Araguays	Campacuaces	Comecamotes	Guazapares	Mayapemes	Pacuaches	Praquillis	Taboayaces	Venados	
Arcansas o Arkansa	Canaynas	Comecrudo	Güchiqueces	Mayeces	Paisanos	Pueblo	Taguays o Tahuays	Vidays	
Aretines	Cancahuas	Cometunas	Güchitas o Guachitas	Mayeyes	Pajaritos	Puspilis	Tahuacanes	Villegas	
Aricadas	Canepnes	Como se llaman	Guigolotes	Mayos	Palahueques	Quairamas	Tahuayes o Tahuay	Xiximes	
Aropselos	Cáncer	Conchos	Guisis	Mecos	Pameques	Quechales	Tahucanes	Yacovanes	
Asináis o Asinays	Caniones	Conejos	Gujanes	Merzquillos	Pames	Quemados	Tamaulipas	Yaquis	
Atacanames	Caocos	Conianes	Haiscas	Mezquites	Pamoranos	Quenicapames	Tanapaguayas	Yateces	
Atacapas	Caramiguays	Contotores	Hijos de la tierra	Milijas	Pampopás	Queres	Tancabos	Ynios	
Atasacneus	Carancaguas o Carancah	Copanes	Himeris	Misuris	Pananas	Quichas	Tancahuas	Yocodames	
Atias	Carrizos	Coromamas	Hinas	Moquis	Pancho	Quiminipayos	Tanepaguayas	Yoguanas	
Atisnogues	Cartujanes	Cotoanames	Hiperbipianes	Muaches	Pandis	Quincuanos	Tánico	Yojuanes	
Avichitas	Casa chiquitos	Cotoaraguas	Hipólitos	Mulatos	Panis nabas	Quinguaguares	Tanos	Yscanis o Iscanis	
Ayaguas	Casos	Cotoayaguas	Huaes o Ouaes	Nacameris	Panis Mahas	Quiniquiquis	Taobayaces	Yumas	
Aycitos	Cauncanayiguaras	Cuartelejos	Huichitas	Nacisis	Panguayes	Quiscates	Taovayas	Yupimanes	
Ayoves	Cauruamas	Cuatomamas	Humis	Nacodochitos	Panonas	Quitseis	Tarahumaras	Yutas	
Ayx o Ayzes	Cenizos	Cuchunticas	Inapanames	Nacogdochea	Papabotas	Saisitos	Tareguanes	Zacatiles	
Baborigames	Chaguaguas	Cueros quemados	Ipandes ( lipanes)	Nadacogs	Pápagos	Sala - pagüemes	Tareguaros	Zamora	

\*Tabla de diseño propio con datos de la obra Miraguentes Galván José Luis, Movimientos de Resistencia y Rebeliones Indígenas en el Norte de México (1680-1821), INH/UNAM, t. I, II y III, 1993.

II. Anexo 2. Tabla de Lenguas Indígenas y Población Hablante de Lenguas Indígenas de Acuerdo al Catálogo de Lenguas Nacionales del INALI y los Datos Demográficos del INEGI

Tabla de Lenguas Indígenas y Población Hablante de Lenguas Indígenas de Acuerdo al Catálogo de Lenguas Nacionales del INALI y los Datos Demográficos del INEGI											
#	Lengua indígena INEGI	Lengua Indígena Catálogo de Lenguas Nacionales	Total	Hombres	Mujeres	#	Lengua indígena INEGI	Lengua Indígena Catálogo de Lenguas Nacionales	Total	Hombres	Mujeres
1.	Akateco	Akateco VI Familia maya	2837	1434	1403	37.	Mixteco	Mixteco V Familia oto-mangue	517665	242859	274806
2.	Amuzgo	Amuzgo V Familia oto-mangue	57589	27357	30232	38.	Náhuatl	Náhuatl II Familia yuto-nahua	1,725 620	836144	889476
3.	Aguacateco (Awakateco)	Awakateco VI Familia maya	17	13	4	39.	Oluteco	Oluteco IX Familia mixe-zoque	90	40	50
4.	Ayapaneco	Ayapaneco IX Familia mixe-zoque	24	20	4	40.	Otomí	Otomí V Familia oto-mangue	307928	148707	159221
5.	Chol (Ch'ol)	Ch'ol VI Familia maya	251809	124762	127047	41.	Paipai	Paipai III Familia cochimi-yumana	216	108	108
6.	Chatino	Chatino V Familia oto-mangue	51612	23619	27993	42.	Pame	Pame V Familia oto-mangue	12232	5927	6305
7.	Chichimeco jonaz	Chichimeco jonaz V Familia oto-mangue	2134	1219	915	43.	Pápago	Pápago II Familia yuto-nahua	112	83	29
8.	Chinanteco	Chinanteco V Familia oto-mangue	138741	65273	73468	44.	Pima	Pima II Familia yuto-nahua	743	389	415
9.	Chocholteco	Chocholteco V Familia oto-mangue	729	319	410	45.	Popoloca	Popoloca V Familia oto-mangue	18206	8578	9628
10.	Chontal de Oaxaca	Chontal de Oaxaca X Familia chontal de Oaxaca	5064	2603	2461	46.	Popoloca de la sierra	Popoloca de la Sierra IX Familia n	37707	18396	19311
11.	Chontal de Tabasco	Chontal de Tabasco VI Familia maya	27666	14147	13519	47.	Popoloca insuficientemente especificado		6122	3031	3091
12.	Chontal insuficientemente especificado		1135	650	485	48.	Q'anjob'al	Q'anjob'al VI Familia maya	8421	4219	4202
13.	Chuj	Chuj VI Familia maya	2890	1388	1502	49.	Q'eqchi'	Q'eqchi' VI Familia maya	1324	677	647
14.	Cora	Cora II Familia yuto-nahua	28718	14287	14431	50.	Qato'k	Qato'k VI Familia maya	134	96	38
15.	Cucapá	Cucapá III Familia cochimi-yumana	278	129	149	51.	Sayulteco	Sayulteco IX Familia mixe-zoque	4117	1966	2151
16.	Cuicateco	Cuicateco V Familia oto-mangue	13318	6170	7148	52.	Seri	Seri IV Familia seri	754	375	338
17.	Guarjijo	Guarjijo II Familia yuto-nahua	2088	1022	1066	53.	Tarahumara	Tarahumara II Familia yuto-nahua	73856	36856	37000
18.	Huasteco	Huasteco VI Familia maya	173765	86574	87191	54.	Tarasco	Tarasco VIII Familia tarasca	141177	67203	73974
19.	Huave	Huave XI Familia huave	18539	9268	9271	55.	Teko	Teko VI Familia maya	81	60	21
20.	Huichol	Huichol II Familia yuto-nahua	52483	26029	26454	56.	Tepehua	Tepehua VII Familia totonaco-tepe	10427	5115	5312
21.	Ixcateco	Ixcateco V Familia oto-mangue	148	74	74	57.	Tepehuano del norte	Tepehuano del norte II Familia yuto-	9568	4625	4943
22.	Ixil	Ixil VI Familia maya	103	43	60	58.	Tepehuano del sur	Tepehuano del sur II Familia yuto-	36543	17958	18585
23.	Jakalteco	Jakalteco VI Familia maya	527	287	240	59.	Tepehuano insuficientemente especificado		170	108	62
24.	K'iche'	K'iche' VI Familia maya	730	452	278	60.	Texistepequeño	Texistepequeño IX Familia mixe-z	455	238	217
25.	Kaqchikel	Kaqchikel VI Familia maya	61	45	16	61.	Tlahuica	Tlahuica V Familia oto-mangue	1548	716	832
26.	Kickapoo	Kickapoo I Familia álgica	124	82	42	62.	Tlapaneco	Tlapaneco V Familia oto-mangue	134148	64076	70072
27.	Kilwa	Kilwa III Familia cochimi-yumana	194	134	60	63.	Tojolabal	Tojolabal VI Familia maya	55442	27633	27809
28.	Kumiai	Kumiai III Familia cochimi-yumana	486	265	221	64.	Totonaco	Totonaco VII Familia totonaco-tepe-	267635	129691	137944
29.	Lacandón	Lacandón VI Familia maya	998	504	494	65.	Triqui	Triqui VI Familia oto-mangue	25674	11955	13719
30.	Mam	Mam VI Familia maya	11387	6001	5386	66.	Tzeltal	Tzeltal VI Familia maya	556720	273418	283302
31.	Matlatzínca	Matlatzínca V Familia oto-mangue	1568	783	785	67.	Tsotsil	Tsotsil VI Familia maya	487898	237382	250516
32.	Maya	Maya VI Familia maya	859607	439657	419950	68.	Yaqui	Yaqui II Familia yuto-nahua	20340	11273	9067
33.	Mayo	Mayo II Familia yuto-nahua	42601	23170	19431	69.	Zapoteco	Zapoteco V Familia oto-mangue	479474	228247	251227
34.	Mazahua	Mazahua V Familia oto-mangue	147088	66772	80316	70.	Zoque	Zoque IX Familia mixe-zoque	68157	34000	34157
35.	Mazateco	Mazateco V Familia oto-mangue	239078	113468	125610	71.	Otras lenguas de América		1126	643	483
36.	Mxe	Mxe IX Familia mixe-zoque	133632	63191	70441	72.	Lengua indígena no especificada		101187	52103	49084
Discrepancia: Ku'ahl III Familia cochimi-yumana, 2 hablantes reconocidos.											
Tabla elaborada con Datos de: INEGI. Hablantes de Lengua Indígena, disponible en <a href="http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/indigena.aspx#uno">http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/indigena.aspx#uno</a> INALI. Catálogo de Lenguas Nacionales, disponible en <a href="http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf">http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf</a>											

III. Anexo 3. Tabla de concesiones otorgadas para uso social indígena

CONCESIONES OTORGADAS PARA USO SOCIAL INDÍGENA												
												Actualización: 17-sept-20
No	Población Principal a Servir	Estado	Uso	Concesionario	Distintivo	Banda	Frecuencia / Canal	Inicio de Vigencia	Vencimiento	Título Otorgado	Operación	Procedimiento
1	BACHAJÓN	CHIS.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA TSELTAL ASENTADA EN LA LOCALIDAD DE BACHAJÓN, MUNICIPIO DE CHILÓN, CHIAPAS	XHBAK	FM	98.7	26-sep-14	25-sep-26	NOTIFICADO	EN OPERACIÓN	TRANSICIÓN
2	OCUMICHO, COCUCHO, SAN JOSÉ DE GRACIA RUIZ CORTÍNEZ, PATAMBAN, LA CANTERA, ARANZA, TENGÜECHO, SIRIO, SAN ISIDRO, URINGUITIRO, SANTA ROSA	MICH.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA PURÉPECHA DE OCUMICHO (KHUMATI, A.C.)	XHOCU	FM	97.3	30-mar-17	30-mar-32	NOTIFICADO	EN OPERACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2015)
3	52 LOCALIDADES DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YUCUHITI	OAX.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA MIXTECA EN MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YUCUHITI OAXACA	XHSIAA	FM	106.3	23-mar-18	23-mar-33	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2016)
4	MAZATLÁN VILLA DE FLORES	OAX.	INDÍGENA	COMUNIDAD MAZATECA EN MAZATLÁN VILLA DE FLORES, TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN, OAXACA (MIE NILLU MAZATECO, A.C.)	XHTFM	FM	107.9	22-dic-11	22-dic-26	NOTIFICADO	EN OPERACIÓN	PRÓRROGA - TRANSICIÓN
5	SANTA MARÍA TLAHUITOLTEPEC	OAX.	INDÍGENA	COMUNIDAD DE SANTA MARÍA TLAHUITOLTEPEC, MIXE, OAXACA (KUKOJ. A.C.)	XHJP	FM	107.9	06-dic-11	05-dic-23	NOTIFICADO	EN OPERACIÓN	TRANSICIÓN
6	VILLA TUTUTEPEC	OAX.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA MIXTECA DE SAN PEDRO TUTUTEPEC	XHTUT	FM	106.1	26-abr-16	26-abr-31	NOTIFICADO	EN OPERACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2015)
7	SAN BERNARDINO TLAXCALANCINGO	PUE.	INDÍGENA	COMUNIDADES INDÍGENAS DE SAN BERNARDINO TLAXCALANCINGO Y SANTA MARÍA ZACATEPEC	XHSBE	FM	107.1	12-oct-16	12-oct-31	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2015)
8	CUETZALAN	PUE.	INDÍGENA	RADIO TOSEPAN LIMAKXTUM, A.C.	XHSIAE	FM	91.3	14-ene-19	14-ene-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2017)
9	XALITLA	GRO.	INDÍGENA	LA COMUNIDAD INDÍGENA DE XALITLA, GUERRERO	XHSIAC	FM	97.5	26-feb-19	26-feb-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2016)
10	SAN FELIPE DE LA PEÑA, SAN JUAN BAUTISTA, TUXTEPEC	OAX.	INDÍGENA	UN SONIDO DE ESPERANZA, A.C.	XHSIAB	FM	107.3	23-ago-19	23-ago-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2016)
11	PÁTZCUARO	MICH.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA DE AJUNO, MICHOACÁN	XECSIA	AM	1620	16-dic-19	16-dic-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2017)
12	ZAMORA DE HIDALGO	MICH.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA DE TARECUATO	XECSIB	AM	1640	16-dic-19	16-dic-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2017)
13	MORELIA	MICH.	INDÍGENA	COMUNIDAD INDÍGENA DE ACACHUEN	XECSIC	AM	1680	16-dic-19	16-dic-34	NOTIFICADO	EN INSTALACIÓN	OTORGAMIENTO (PABF 2017)

IV. Anexo 4. Directorio de Radios Indígenas y Comunitarias Identificadas y Contactadas.

<b>Radiodifusoras Comunitarias o Indígenas</b>				
<b>No.</b>	<b>Nombre de la Radio</b>	<b>Dirección de la Radio</b>	<b>Datos de Contacto</b>	<b>Lengua en la que emiten</b>
1.	Radio Huayacocotla La Voz Campesina 105.5	Calle Gutiérrez Nájera #7 Colonia Centro, Huayacocotla, Veracruz, México.	Teléfono: 01 774 758 00 67 oficial.lavozcampesina@gmail.com	Náhuatl Otomí Tepehua Mestizo
2.	Radio Totopo	Calle Ferrocarril, casi esq. con Insurgentes, Barrio de los Pescadores de la 7ª. sección de Juchitán de Zaragoza, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.	Tel: 97 11201197 Carlos Sánchez totoporadio@hotmail.com	Zapoteco (diidxazá)
3.	Radio Tsinaka	San Miguel Tzinacapan, Cuetzalan, Puebla.	Tel: 2321116368 anaaguiper_minoturo1@hotmail.com	Náhuatl Español
4.	Radio Piani	San Juan Caracapán, Michoacán de Ocampo.		
5.	Radio Cholollan	Priv Independencia 21, entre Av Independencia y Calle Nicolas Bravo. Tlaxcalancingo, Mpio. San Andrés Cholula, Puebla.	Tel: (222) 284 14 83 y (222) 704 09 90 noticias@fmcholollan.org.mx fmcholollan@gmail.com	Náhuatl Español
6.	Radio Aire Zapoteco	Rincón Sierra Juárez, Oaxaca	*	Zapoteco
7.	Regeneración Radio	*	*	
8.	Radio Pozol	Chiapas	Facebook Radio Pozol	

<b>9.</b>	Somos Uno Radio	Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.	Tel: 044 951 562 1936 <a href="http://www.somusunoradiotlacolula.com/">http://www.somusunoradiotlacolula.com/</a>	
<b>10.</b>	Radio Comunitaria Jënpoj	Santa María, Tlahuitoltepec, Oaxaca.	01 283 873 5465	
<b>11.</b>	Radio Nahndia	Mazatlán Villa de Flores	01 236 596 3724	
<b>12.</b>	Radio Indígena en Oxnard	*	+1 805-486-4868 <a href="http://www.mixteco.org/radio">http://www.mixteco.org/radio</a>	
<b>14.</b>	Radio Zapote	2º Piso del Edificio Principal de la Escuela Nacional de Antropología e Historia – ENAH: Periférico Sur y Zapote s/n, col. Isidro Fabela, Alcaldía Tlalpan, Cd. de México.	Tel. Cabina: 01 (55) 6281 5468.	
<b>15.</b>	Radio Kantek	Cañón del Sumidero, Chiapas.	amiltonpalacios@hotmail.com	Zoque Zotzil
<b>16.</b>	Aire Zapoteco Bue Xhidza	Santa María Yaviche, Oaxaca.	Página de Facebook	

V. Anexo 5. Directorio de Radios Indigenistas.

<b>Radiodifusoras Indigenistas del CDI</b>				
<b>No.</b>	<b>Nombre de la Radio</b>	<b>Dirección de la Radio</b>	<b>Datos de Contacto</b>	<b>Lengua en la que emiten</b>
1.	La Voz de la Montaña	Av. Heróico Colegio Militar Núm. 234, Col. Aviación, Tlapa de Comonfort, Guerrero	Tel: 01 (757) 476 11 97 y 01 (757) 476 01 57	Náhuatl Mixteco Tlapaneco Español
2.	La Voz de la Mixteca	Boulevard Rafael Reyes Espíndola Núm. 1, Barrio San Diego, Tlaxiaco, Oaxaca.	Tel: 01 (953) 552 02 40	Mixteco Triqui Español
3.	La Voz de los P'urhépechas	Av. Lázaro Cárdenas Núm. 30, Col. San Marcos, Cherán, Michoacán. / Woodburn, Oregón.	Teléfono: 01 (423) 594 20 05 Celular: 452 1011 84 54	Purépecha Español
4.	La Voz de la Sierra Tarahumara	Francisco M. Plancarte y Felipe Ángeles, Col. El Salto, Guachochi, Chihuahua.	Tel: 01 (649) 5430168 01 (699) 5432203	Tarahumara rarámuri Odame Tepehuano Español
5.	La Voz de los Mayas	Carretera Peto-Tzucacab, km 2, Peto, Yucatán	Tel: 01 (997) 976 01 40	Maya Español
6.	La Voz de la Frontera Sur	14 sur poniente s/n, Barrio de San Sebastián, Las Margaritas, Chiapas.	Tel: 01 (963) 6 36 03 58	Tojolab'al Mam Tseltal Tsotsil Poptí Español
7.	La Voz de las Huastecas	Josefa Ortíz de Domínguez Núm. 5, Tancanhuitz de Santos, San Luis Potosí.	Tel. cabina: 01 (482) 367 02 54 Tel: 01 (482) 367 02 55	Náhuatl Pame Téenek Español
8.	La Voz de la Sierra Juárez	Guelatao de Juárez, Oaxaca.	Tel: 01 (951) 553 60 11	Zapoteco Mixe Chinanteco Español

<b>9.</b>	La Voz de la Sierra de Zongolica	Callejón de las ánimas s/n, Zongolica, Veracruz.	Tel: 01 (278) 732 62 56	Náhuatl Español
<b>10.</b>	La Voz de la Chinantla	Independencia s/n, Segunda Sección, San Lucas Ojitlán, Oaxaca.	Tel: 01 (287) 877 60 63 Josias Zaragoza Maldonado 2874063263	Mazateco Cuicateco Chinanteco Español
<b>11.</b>	La Voz de los Cuatro Pueblos	Jesús María, El Nayar, Nayarit.	Tel: 01 (319) 233 24 84	Cora Huichol Tepehuano Náhuatl Español
<b>12.</b>	La Voz de la Costa Chica	Negrete y Plaza Constitución, Col. Centro, Santiago Jamiltepec, Oaxaca.	Tel: 01 954 582 8059	Mixteco Amuzgo Chatino Español
<b>13.</b>	La Voz del Valle	Calle Octava 13ª Fracción col. San Quintín. San Quintín, Baja California.	Tel. cabina: 01616 165 2023 Cel: 01 (616) 16 5 29 74 radioxeqin@cdi.gob.mx	Mixteco (en dos variantes alta y baja) Zapoteco (de Valles centrales) Triqui (variante baja) Español
<b>14.</b>	La Voz de la Sierra Norte	Cerrada Miguel Alvarado s/n, Cuetzalan, Puebla.	Tel: 01 (233) 331 03 82	Náhuatl Totonaco Español
<b>15.</b>	La Voz del Corazón de la Selva	Calle Nadzcan s/n, Colonia Fundadores, Calakmul, Xpujil, Campeche.	Tel: 01 (983) 871 62 50 Ext. 2087 y/o 2088	Maya Chol Español
<b>16.</b>	La Voz de los Tres Ríos	Carretera Navojoa-Huatabampo, km 27, Etchojoa, Sonora.	Tel: 01 (647) 425 00 43	Mayo Yaqui Guarijío Español
<b>17.</b>	La Voz de los Vientos	1ª. Oriente-Norte s/n, Barrio Siete Huesos, Copainalá, Chiapas.	Tel: 01 (968) 661 0051	Zoque Tzotzil Español



<b>18.</b>	La Voz de la Sierra Oriente	Carretera Federal Zitácuaro-Morelia, km 120, Col. El Malacate, Tuxpan, Michoacán,	Tel: 01 (786) 155 0783 Cel: (761) 266 60 11	Mazahua Otomí Español
<b>19.</b>	La Voz del Pueblo Ñha-ñhu	Col. Buenos Aires 1-A, Cardonal, Hidalgo.	Tel: 01 (759) 727 0113 y 01 (759) 727 0114	Náhuatl Español Ñha- ñhu
<b>20.</b>	La Voz del Gran Pueblo	Av. Altamirano Núm. 83, Col. Emiliano Zapata, Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo.	Tel: 01 (983) 834 11 01	Maya Español
<b>21.</b>	Las Tres voces de Durango	Domicilio conocido Predio CCDI, Santa María de Ocotán y Xoconostle, Mezquital Durango.	Tel: 01(918) 321 00 Ext. 2500 y/o 2502	O´dam Wixárika (huichol)

## VI. Anexo 6. Cuestionarios Radios Indígenas.

### **Cuestionario para radios indígenas.**

#### **Cuestionario sobre Funcionamiento de Radiodifusoras**

Datos personales: En la presente encuesta no se recopilan datos, se llevará a cabo bajo la protección de datos personales del emisor, por lo tanto dicha encuesta no necesita ningún dato personal.

Anexo 1. Aviso de privacidad.

Institución: Investigación de tesis doctoral dirigida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

Objetivo: La presente encuesta busca cuantificar y valorar la posición de las radiodifusoras indígenas en México, así como su papel frente a una comunidad hablante de lenguas indígenas, su funcionamiento y su situación frente a la autoridad, principalmente la encargada de las telecomunicaciones y en qué medida, estas respetan sus derechos, usos y costumbres.

**Instrucciones:** Dentro de las preguntas cerradas marque con una X la opción correspondiente.

**No existe una extensión mínima o máxima en las preguntas abiertas, y de considerarlo oportuno, puede abstenerse de responder cualquier pregunta.**

1. ¿En qué banda de frecuencia funciona su radio?

AM ( ): FM ( ):

2. ¿Realizan a transmisión de sus contenidos a través de internet?

Sí ( ): No ( ):

3. ¿Qué horario de transmisión tiene su radio?

4. ¿Qué lengua o lenguas utilizan en la programación de contenidos?

a. De las lenguas que utilizan en su programación, ¿cuánto tiempo dedican a cada una? Ingrese un tiempo aproximado en su total semanal

5. ¿Qué tipo de contenidos transmiten a través de su radio?

6. ¿Qué porcentaje de programación al día dedican a la transmisión en lenguas indígenas/ español/ pregrabaciones?

Marque la opción que corresponda.

1% al 20%      21% al 40%      41% al 60%      Más del 60%

Noticias

Entretenimiento

Dedicado a niños y adolescentes

Difusión en lenguas indígenas

Otros

7. ¿Para su funcionamiento reciben donaciones en dinero o especie de su comunidad?

Sí ( )      No ( )

8. ¿Para su funcionamiento reciben cuotas, aportaciones o cooperación económica de su comunidad?

Sí ( )      No ( )

9. ¿Para la obtención de los recursos necesarios para su funcionamiento realizan la venta de algún producto?  
Sí ( ) No ( )
10. ¿Reciben recursos de alguna entidad gubernamental, municipal o estatal?  
Sí ( ) No ( )
11. ¿Ha prestado sus instalaciones a personas ajenas a la radio para realizar grabaciones o emisiones para la obtención de recursos?  
Sí ( ) No ( )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente la experiencia?
12. ¿Han recibido ofertas para emitir mensajes de alguna entidad gubernamental?  
Sí ( ) No ( )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente la experiencia?
13. ¿Emiten algún mensaje de tipo publicitario sobre productos o servicios?  
Sí ( ) No ( )
14. ¿Su radiodifusora tiene como antecedente otra que haya sido cerrada o clausurada anteriormente?  
Sí ( ) No ( )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente la experiencia?
15. ¿El personal que colabora en el funcionamiento de la radio recibe algún pago por sus servicios?  
Sí ( ) No ( )
- a. ¿Alguno de sus colaboradores participó en una radio que haya sido cerrada?  
Sí ( ) No ( )
- b. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente la experiencia?
16. ¿Cómo determinan los contenidos que se transmiten en su radio?
17. ¿Tienen algún contenido dirigido especialmente a la infancia?  
Sí ( ) No ( )
- a. En caso de que su respuesta sea si, ¿los niños o adolescentes participan en la presentación del contenido?  
Sí ( ) No ( )
18. ¿Cuántas mujeres trabajan en su radio?  
a. Ninguna ( ) b. De 1 a 5 ( ) c. Más de 5 ( )
19. ¿Qué funciones o roles tienen las mujeres en su radio?
20. ¿Puede describir qué labores desempeñan las mujeres que laboran en su radio?
21. ¿Tienen contenido producido, dirigido y presentado por mujeres?  
Sí ( ) No ( )
22. ¿Dedican parte de su programación o tienen contenido dirigido a la enseñanza/difusión de su lengua?  
Sí ( ) No ( )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente dicha programación?
23. ¿Qué tan importante es el uso de la lengua o lenguas indígenas de su comunidad en los contenidos?
24. ¿Dedican parte de su programación a la enseñanza o difusión de la cultura y tradiciones de su comunidad?

- Sí (  ) No (  )
25. ¿Dedican parte de su programación a la difusión de su historia y tradición oral?  
Sí (  ) No (  )
26. ¿Dedican parte de su programación a la enseñanza de conocimientos tradicionales?  
Sí (  ) No (  )
- a. ¿Quién realiza el contenido?
- b. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente dicha programación?
27. ¿Han utilizado su programación para la organización de trabajos colectivos como tequios/mayordomías/cargos/etc?  
Sí (  ) No (  )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente dicha programación?
28. ¿Han utilizado su frecuencia para informar sobre desastres naturales, problemas sociales, atentados contra la comunidad?  
Sí (  ) No (  )
29. ¿Han utilizado su programación para informar sobre programas sociales, trámites administrativos, o actividades gubernamentales?  
Sí (  ) No (  )
30. ¿Han realizado actividades de difusión de eventos relevantes para la comunidad como fiestas, mercados, funerales, etc?  
Sí (  ) No (  )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente dicha programación?
31. ¿Han utilizado su programación para difundir actividades u ofertas educativas de alguna institución?  
Sí (  ) No (  )
- a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente dicha programación?
32. ¿Pertenece a alguna asociación, red, federación o conjunto de radiodifusoras?
33. ¿Han utilizado su programación para la difusión o enseñanza de valores relevantes para su comunidad?  
Sí (  ) No (  )
34. ¿Han iniciado algún procedimiento para la obtención de una concesión única de uso social?  
Sí (  ) No (  )
- a. ¿Cuál ha sido de resultado de dicho acercamiento?
35. Actualmente, ¿cuentan con una concesión única de uso social?  
Sí (  ) No (  )
36. ¿Han recibido alguna amenaza?, ¿puede relatar la experiencia?
37. En el pasado, ¿contaron con un permiso de funcionamiento otorgado por una autoridad?  
Sí (  ) No (  )
38. ¿Han recibido alguna amenaza de cierre o clausura?, ¿puede relatar la experiencia?
39. ¿Han solicitado o recibido capacitación en el uso de los equipos o sobre la frecuencia de transmisión por parte de COFETEL/IFETEL?

40. ¿Alguna vez recibieron una visita oficial de COFETEL/IFETEL con fines de revisión?

Sí (  ) No (  )

a. Sí recibieron una visita oficial de COFETEL/IFETEL, ¿puede relatar brevemente la experiencia?

41. ¿Alguna vez han recibido alguna amenaza de cierre o clausura?

Sí (  ) No (  )

a. En caso de que su respuesta sea sí, ¿hubo violencia de algún tipo?

Sí (  ) No (  )

b. Sí han recibido amenazas de cierre o censura por la transmisión de algún contenido, ¿puede relatar la experiencia?

42. ¿Dedican parte de su programación a informar de eventos relevantes para su comunidad?

Sí (  ) No (  )

43. ¿Alguna vez han intentado o logrado confiscar sus equipos de transmisión?

Sí (  ) No (  )

a. Sí han intentado o logrado confiscar sus equipos de transmisión, ¿puede relatar la experiencia?

44. ¿Alguna asociación civil se ha acercado a ustedes para asesorarlos en la obtención de la concesión única?

Sí (  ) No (  )

a. En caso de que sí, ¿puede describir brevemente la experiencia?

Comentarios adicionales:

## VII. Anexo 7. Entrevista al Subdirector del Sistema de Radios Culturales Indígenas.

Número de radiodifusoras, frecuencias en las que emiten. Concesiones perdidas y recuperadas.

R: Tenemos 21 radiodifusoras distribuidas en 16 estados de la república mexicana, de las cuales 7 se encuentran en FM, de esas 7, 2 únicamente transmiten en FM porque se perdieron las frecuencias en su momento que tenían de AM, las hemos recuperado, pero apenas estamos en el proceso de instalación nuevamente. Tienen un nombre que se utilizaba en los 80 -90, se les llamaba "Combo" es decir que transmitían en AM y FM.

De este universo de 7 estaciones, 5 están transmitiendo en modo combo. Mi objetivo es migrar todas y que todas cuenten con una transmisión FM transición hacia FM y no rentabilidad de AM. Reforma de 2008.

El plan es que todas se transmitan en combo, mientras tanto en México no se declare una ley que obligará en un momento a todos los concesionarios de AM a pagarla. Hay muchos esquemas de comunicación, AM también se está digitalizando, esto fue a partir de 2008 con el paso de los años se ha ido modificando ya para estas fechas sigue siendo no rentable la amplitud modulada, ya ahora incluso los sintonizadores no reciben la señal de AM, ahora más bien lo que se busca es que sean plataformas multiservicios que transmitan a través de internet

transmisión en internet, 19 de 21. Jesús María Nayarit y Durango, población Tepehuana.

De ese universo de 21 radiodifusoras 19 transmiten en internet, las otras 2 no porque se encuentran en zonas de escasez de servicios de comunicación, no solo carreteras y caminos, sino de servicios básicos, si cuentan con servicios básicos pero es inestable, es decir, en el caso de Jesús María Nayarit es una zona que se está urbanizando que ha ido creciendo de manera desordenada, sin embargo, por la complejidad del territorio que se encuentra en la sierra en la Mesa del Nayar y Jesús María Nayarit, la electricidad es inconstante, a veces puede llegar una carga muy fuerte de electricidad y a veces esto provoca que los equipos se apaguen. Lo que nosotros implementamos para que la radio no saliera del aire es que tenga una planta de energía eléctrica alimentada a base de Diesel, para garantizar que constantemente tenga abasto suficiente y la transmisión sea continua.

En el caso de Durango, que es la otra radio que relativamente también se encuentra incomunicada, es la dispersión de la población a diferencia de Jesús María, esta zona cuenta con población indígena dispersa que son los tepehuanos, y la instalación de la emisora en ese punto obedece primero a una solicitud de la población tepehuana (desconozco el año) pero que esta se inaugura en 2008-2009. Con la llegada de la radio llega la carretera, una carretera que ha sido inestable, he recorrido esas zonas y he tomado de 15 a 20 horas de la capital a donde se encuentra este lugar, hay un tramo de la carretera donde se corta por lo difícil de la orografía, es decir, por más que se pavimenta se ha **[INAUDIBLE (4:22)]** es muy inestable el suelo en esa zona; entonces esto dificulta también que de manera

permanente o continua, o con los cuidados adecuados la CFE tenga un servicio eficiente en la región, eso impacta de manera negativa el servicio que hacemos en la radio. Ya tiene su planta de energía eléctrica, sin embargo, sigue siendo una zona muy complicada y por lo mismo no hay conectividad.

Hemos estado este año 2019 iniciando pláticas con la nueva administración de la SCT para buscar de algún modo tener un servicio de conectividad en la zona y poder enlazarnos a internet, se está explorando la posibilidad y esperamos que el siguiente año podamos tener mucho más avanzado el proyecto porque ya que terminemos [de instalar celdas solares] enlaces satelitales.

Dependemos también de variaciones climatológicas, pero aun así tendremos mayor eficiencia en la comunicación a distancia.

Horario de emisión, cambio de permiso a concesión para medio público. Horarios de transmisión diurno am y FM 24 horas. 365 días al año.

Las concesiones que tiene el instituto se basan en el hecho de que originalmente los permisos (antes se llamaban permisos y ahora se denominan concesiones) para medio público, decía la leyenda que podía operar en horario diurno, esto quiere decir desde que sale el sol, hasta que la puesta de sol. En algunos casos se transmiten de 6 a 6, en otros de 7 a 6, otros de 6 a 7, máximo 8 p.m. dependiendo de la región del país. En términos regulares si queremos estandarizar son 12 horas de transmisión diarias, los 365 días del año, las que están transmitiendo en AM. Los que tienen las frecuencias FM están obligados a transmitir las 24 horas, los 365 días del año, es decir, cuando son emisoras que operan en combo, la señal de AM se apaga 6-7 p.m. y las FM siguen con su transmisión.

Uso de las lenguas indígenas y problemas que enfrentan por falta de personal. Me ofrecieron agua. Cuantas lenguas se usan (33 en total de 68).

Las emisoras transmiten en 33 lenguas indígenas del país, sin embargo, por la carencia de personal que tenemos, en ocasiones nos vemos obligados a que algunas de estas lenguas dejen de transmitirse por un día o por los periodos de vacaciones que tienen los compañeros. En estos casos, cuando tenemos gente de servicio social, cuando hay algún colaborador que hable la lengua le pedimos (obviamente se entrena, se prepara, se capacita) para que pueda apoyarnos en la cobertura de turnos en vivo y cubrimos esta ausencia de locutor hablante de lengua indígena. Cuando no, que es el caso de algunas estaciones en donde tenemos muy poco personal, entra un hispanoparlante y se pierde la comunicación en esa lengua durante el tiempo que se ausente el compañero hablante de lengua indígena. Es un desafío mantener esta continuidad en algunos casos, pero oficialmente dentro del universo de pueblos indígenas a atender, o de "grupos indígenas" como lo denomina el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; son 68 grupos indígenas que existen en el país, nosotros atendemos a 33 grupos de estos 68.

(9:30) De que depende la distribución de los tiempos para transmisión en lenguas. Cartas programáticas. Falta de estandarización. Parrilla programática (tipos de espacios).

De muchos factores, el primero las cargas [o cartas] de trabajo, mandan la definición de la carta a programar, una vez que se tiene la carta programática que esta la define el jefe de la radiodifusora (el gerente en términos coloquiales) hace

su parrilla programática y debe incluir espacios de noticias, espacios culturales, espacios de entretenimiento, espacios musicales, espacios especializados en algún tema en particular. Una vez que hace esta definición de espacios, busca cual es de los perfiles que se encuentran contratados tiene mayor facilidad para atender los temas o tiene mayor identidad con el público radioescucha, pero al mismo tiempo se somete a consulta del consejo ciudadano de la radiodifusora. Una vez que el consejo ciudadano emite su opinión respecto a esos contenidos, el gerente toma esta iniciativa de poner ya sea un hispano parlante o un hablante de lengua indígena en uno de estos espacios, en la mayoría de los casos yo te puedo decir que como son estaciones ya muy longevas y, por lo menos del tiempo que yo tomé el cargo, estos compañeros se han especializado en diversos temas, puede haber un hablante maya que es especialista en el cuidado de la biodiversidad porque se encuentra y es habitante de la reserva de la Biosfera Calakmul, Campeche; pero puede haber otro especialista en violencia intrafamiliar o violencia contra las mujeres porque se encuentra en la región de la costa o en Guerrero y es en donde más ocurren o se atienden esos temas; puede haber otro especialista en el tema de derecho indígena porque se encuentra en la Sierra Zongolica o se ha documentado de alguna manera con mayor eficacia los actos violatorios del derecho constitucional. Depende mucho de los perfiles con que ya cuentan nuestros compañeros, pero al mismo tiempo de la lengua que hablen, ese es uno de los factores que se toman en cuenta para poner a uno u otro locutor en los espacios, con todo esto que te contaba que pasa por el consejo ciudadano, hay cartas programáticas, hay perfiles adecuados, y entonces ya te podría decir que en términos de porcentaje lo que nosotros buscamos y es nuestro ideal y en ese momento lo estamos atendiendo así, es, hablando del universo de las 21 emisoras, una 60% de transmisión en lengua indígena, 40% o menos transmisión en español. Obviamente el objetivo de todo esto es que se mantenga o que se aumente la comunicación en lenguas indígenas ¿Por qué no debería pasar de este límite o umbral que auto establecemos? Porque estaríamos dejando afuera a los que no hablan las lenguas indígenas, que también son indígenas o viven en la misma región bajo cobertura

Cartas programáticas y definición de los contenidos (parrilla), hay un esfuerzo por homologarlas por la participación de diferentes actores con la radio. Hay un manual de operación del sistema que no se ha actualizado.

Lo que nosotros intentamos es homologar las cartas programáticas, porque de pronto puedes tener una carta que está saturada de contenidos y puede haber muchas variaciones en letra, en cantidad de programas especializados, etc. En algunas radios hay mayor participación de la misma comunidad, o de expertos o de la academia y en otras hay menos participación dependiendo de la región o las mismas relaciones del gerente [¿?] con este sector de la población. Existen lineamientos, hay sobre todo un manual de operación del sistema muy longevo, que estamos en proceso de modificación tomando en cuenta otros elementos que **inciden** [¿?] particularmente con la migración, el contexto actual o que se está tomando más en cuenta en este momento de la administración pública pero al mismo tiempo también con el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos



indígenas, que no es otra cosa más que tener un trato de igualdad con todo el mundo, es decir, en estas reuniones de consejo ciudadano se toma en cuenta la opinión de todos y sobre eso se decide qué tipo de programa y qué es lo que se quiere escuchar en cada una de las emisoras y así nosotros garantizamos que sí estamos atendiendo a la gente, lo que quiere escuchar la gente, cuando un programa no gusta ellos hacen conocimiento a este consejo ciudadano y entonces se toman medidas para poder modificar esa carta programática. Así funcionamos Contenidos producidos localmente, externamente y federales. Ejemplo de Etchojoa, que universidad participa y con qué contenidos.

Local 80%, externo 15%, federal 5%. ¿En qué consiste el contenido externo?

En la participación de las instituciones fuera de los contextos municipales o locales, de las comunidades dentro del radio de cobertura, hay participación externa por ejemplo de academia de algunas universidades como es el caso de la Universidad de Sinaloa en la radio de Chojoa, que no necesariamente está bajo la cobertura de la difusora, pero que ellos tienen el interés en incidir [?] a la población que tienen bajo cobertura la radiodifusora, nos piden apertura un espacio a efecto de generar contenidos culturales y educativos y también atraer estudiantes, entonces se elabora un convenio de colaboración o de manera abierta se hace un convenio de palabra y se empiezan a generar contenidos desde la universidad hacia la radiodifusora para la población en la que sirve, pero no necesariamente en la universidad vas a escuchar la radio sino de manera tradicional, probablemente lo escuches a través de internet, a eso le llamamos contenido externo. El contenido local es todo aquello que se produce en estas comunidades y que tienen algún interés particular o el mismo consejo ciudadano manifiesta el interés de algún sector o de alguna organización en generar contenido de cierta índole, se toma en cuenta y se integra a la carta programática. El contenido federal tiene que ver con el contenido que se producen desde oficinas centrales, y en ese sentido puedo decir que únicamente se producen 1:30 hora efectiva de contenido nacional que son los informativos. En porcentaje no lo puedo calcular, pero por ejemplo en la mañana de 9 a 10 tenemos un informativo que se llama "Voces" y de 5 a 5:30 de la tarde tenemos otro que se llama "Aquí estamos" que es el más longevo. Salvo que hubiera una campaña de salud o algún tema de una emergencia sanitaria o algún hecho relevante con el cambio climático que tenga que ver con protección civil, elaboramos contenidos desde la ciudad de México para las regiones, más que programas son entrevistas, cápsulas o promocionales para generar conciencia o prevenir ciertas situaciones.

Contenidos y campañas electorales, como altera el contenido y multas a las que son sujetos.

Omitimos toda promoción de carácter social del gobierno federal, particularmente los programas sociales que tienen beneficios, por ejemplo, hay programas que llevaba a cabo en su momento lo que ahora se llama "Bienestar" y de pronto dicen "vamos a entregar la tarjeta crediticia para el campo cada determinado mes. Acude a tu unidad de servicio más cercano", ese tipo de promoción no la podemos hacer en campaña electoral. Se contraponen con el hecho natural del medio y a la población a la que sirve porque a veces la población no se entera de que esos

programas están abiertos y pierden el apoyo que envía el gobierno federal, pero si nosotros lo promocionamos caemos en delitos electorales por la guerra que mantienen los partidos políticos, que en lo personal se me hace absurdo, pero entiendo que se quiere cuidar la compra de votos. En ese sentido nosotros somos imparciales 100% y al mismo tiempo procuramos evitar las multas porque todo esto está penado, es decir, hay una ley en materia de telecomunicaciones y procesos electorales que prohíbe este tipo de promoción durante todas estas campañas y si alguna de las emisoras o alguno de estos espacios llega a violentar esa ley, nos hacemos acreedores a una multa. Ya hemos vivido casos en el instituto en donde por no pasar un comercial o porque la computadora se traba y se repite o se lanza el comercial, hemos tenido algunos hechos que buscan multar el instituto porque hay una demanda o solicitud de los partidos políticos. Para los medios públicos y particularmente para este medio que es público indígena es muy complicado porque nosotros por la naturaleza del medio, nuestro objetivo es social, primero es salvaguardar, proteger y difundir todas las manifestaciones artísticas, multiculturales, lingüísticas de derechos de los pueblos indígenas, y al llegar a estos tiempos electorales se ve limitado sobre todo en los temas de los programas sociales; siempre tenemos que estar siendo muy cuidados de cómo abordamos los temas, cómo se dicen y cómo también procuramos que los tiempos electorales se cumplan en tiempo y forma, ese es el tema con nosotros.

Que parte de la transmisión corresponde emisión en vivo o grabaciones. Centros de producción indígena y su situación actual. parece el tema de recortes.

A grosso modo el 85% de la programación que existe en las emisoras, 90% es en vivo, el resto es grabado, siempre habrá alguien en cabina, por la misma naturaleza del medio, pero también por la falta de personal y la falta de tecnología en las regiones, en algún momento aquí se intentaron hacer funcionar unas áreas que se llamaban centros de producción indígena, para que la misma gente de la comunidad utilizara esos lugares para producir, se producían contenidos de algún interés de la comunidad indígena y se mandaban a la radio para su difusión. Con el paso de los años y los recortes administrativos presupuestales, mantener estos sitios ya no es viable ni posible en este momento, nos obliga a nosotros como instituto producir más, o en su defecto, estar más tiempo en cabina haciendo turnos de locución en vivo, y obviamente limita la productividad de contenido de calidad en la mayoría de los casos cuando esto sucede. [\[sobre los centros de producción indígena\]](#) El dato preciso de cuantos centros de producción indígena existieron en el país, no se encuentra y no tengo registro en esta subdirección del país y he buscado en todos los documentos, pero de manera concreta en Michoacán, Oaxaca, la península de Yucatán hubo centros de producción indígena, en SLP todavía funciona un centro de producción, se cubría por lo menos la parte sur, la parte centro y la parte del occidente del país con centros de producción indígena. Dentro de estos centros de producción indígena había producción de radio y producción de video. Esto surge a mediados de los 80, era una iniciativa que en ese momento se llamaba o se le denominaba participativa, que aún nosotros mantenemos de alguna manera con los consejos ciudadanos, pero que era mucho más eficaz en esos tiempos porque permitía no solo tener estos consejos

ciudadanos que entonces se denominaban consejos consultivos, sino también incentivar a los niños y jóvenes a participar en un programa que ellos quisieran hacer con algún corte en particular, con alguna naturaleza musical con algún sentido que tuviera que ver con su cosmovisión. Ahora lo que tenemos que hacer después de que estos centros cerraron por la falta de recursos, es ir a las comunidades y hacer lo que se conoce como labor de campo, sale una comitiva de radio, entrevista a la gente de la población o va a cubrir algún festival cultural o religioso, regresa y hacen programas en ese sentido, que es la manera en cómo en este momento estamos atendiendo esas demandas y también hay un trabajo consultivo que, por poner un ejemplo, hace sus planteamientos, ayudamos a generar contenidos, hacer una convocatoria y todo mundo colabora para que se desarrolle este contenido.

(26:00) Donaciones para medios públicos. Art. 88 LFTyR. NO se han aplicado los modelos de donaciones, se espera comenzar a aplicarlo en el entorno de austeridad.

Me parece que es el Art. 88 de LFTyR que señala que los entes públicos podrán valerse de diferentes medios de financiamiento para su supervivencia. En el caso de las radiodifusoras del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas no ha aplicado hasta hoy. ¿Qué nos obliga a voltear a ver este artículo y tomarlo en cuenta? La austeridad en la que estamos transitando en estos momentos en el país. Con la cantidad de recortes, el medio prácticamente se vuelve insostenible para la administración pública, hay que pagar sueldos, servicios básicos para seguir operando y derechos en materia de telecomunicaciones; en ese sentido nosotros como Instituto hacemos programaciones y solicitudes a la Secretaría de Hacienda para que a través de la Cámara de Diputados y todos los procesos administrativos por donde pasa la solicitud de recursos, Hacienda determine cuánto es lo que se va a destinar a un Instituto como este, y a partir de ese presupuesto que se destine al Instituto, se determina cuando se va a destinar de acuerdo a las solicitudes que se hagan con antelación, al sistema de radiodifusoras culturales indígenas. Si hacemos un balance de los últimos 5 años, el presupuesto se ha reducido en más de la mitad de lo que se tenía en su momento, más inflación. Te podría decir que el sistema en sentido administrativo-financiero, vive su peor momento, por lo menos desde que estoy laborando en la institución y en los 4 años que llevo al frente, primero como encargado y ahora con la facultad de tomar decisiones, entiendo que nunca ha vivido un momento como este al borde prácticamente de la extinción si no generamos estos mecanismos de sustentabilidad. Empezando por nuestro director general, todos estamos en una batalla de argumentación y de sensibilización hacia todos los entes de la administración pública para que vean que somos un medio que es importante para la preservación de las lenguas y de las culturas vivas para la difusión de nuestro patrimonio nacional y cultural, y obviamente para el acercamiento de los programas sociales para que exista un crecimiento en todos los sentidos de las regiones indígenas de nuestro país, buscamos un trato de igualdad. Estamos buscando todos los mecanismos, se ha formado un grupo en el Instituto, ya tenemos el primer aliado que es el Instituto Mexicano de la Radio, estamos elaborando un convenio de colaboración y estamos

viendo el mecanismo a través del cual vamos a lograr este financiamiento, porque además, a diferencia de las radios comunitarias que ya existe un acuerdo de ley, que dice que se deberá otorgar el 1% del presupuesto de comunicación social a las radios comunitarias indígenas, no señala nada de las radios indígenas públicas, seguimos en esta discriminación en términos de igualdad en materia de telecomunicaciones y radio difusión. Se están viendo todas las gestiones y se está sensibilizando con actores que podrían apoyar en el transcurso del siguiente año pero hasta el momento, en nuestras radiodifusoras, no está reflejado, es decir, si vistas las radios y es el recorrido que en este momento está haciendo el presidente de la república con nuestro director general a los centros coordinadores y a las radiodifusoras, está tapando de manera directa nuestra situación, esperamos que esto aúne en beneficio de las comunidades indígenas, más allá de que si estos medios se robustecen en beneficio de la población a la que servimos.

(31:30) prohibición de la venta publicidad y efecto del límite. Propuestas de reforma a nivel ley secundaria y a nivel constitucional sobre financiamiento de medios no comerciales.

Somos un medio público sin fines de lucro. Hay modelos y, un grupo de gente involucrada en los medios comunitarios particularmente indígenas, estamos trabajado en una iniciativa de ley, que es una cosa en la que me he involucrado de manera paralela a mi trabajo en la institución y al interior de la institución también se está generado y tomando en cuenta las propuestas de la reforma constitucional, es decir, se hizo una serie de asambleas consultivas en 52 sitios del país, uno en Los Ángeles para retomar o recibir los planteamientos de la población indígena en muchos ejes, entre ellos las telecomunicaciones y dentro de estos planteamientos que manifiestan, está el tema de la sostenibilidad de los medios indígenas y en algunos casos señalan que deberíamos de abrirnos a la venta de publicidad. En el caso particular, la experiencia que tengo es con Canadá, donde me parece que comercializan del 5% al 10% de sus contenidos. Siendo muy honesto, viviendo en México como vivimos, puede ser viable en la medida que estos contenidos o espacios que se puedan vender, tengan pertinencia cultural. Hay marcas que se apropian de las identidades de las regiones y te las venden como la última moda, casos específicos, Vans hace sus campañas sociales basadas en decir que está apoyando a ciertos artistas visuales o pintores, pintan o decoran los tenis, sí les pagan, pero es un sector muy pequeño y limita la participación de la población indígena. Si lo visualizas no veo que esté mal, al contrario, veo bien que haya esa sensibilización o campañas de promoción, pero lo que venden en cantidades industriales no se refleja en las comunidades indígenas, termina beneficiando a unos pocos. Todos tendríamos que generar un mecanismo donde estos fondos realmente se reflejen en beneficio de la comunidad de donde se están retomando y no solamente en el beneficio de unos cuantos, porque estamos volviendo al tema de masificación, que se vuelve moda y al volverse moda se pierde la cultura y la identidad porque se están haciendo sincretismos y como todas las modas, desaparece.

[folclorización] El tema no es folclorizar sino más bien [? 31:04] porque nadie puede proteger lo que no conoce, si conoces tu raíz, tu identidad o la importancia de

preservar tu cosmovisión, estás condenado a desaparecer, es como si no conocieras la raíz de tu familia, que pasa con los árboles genealógicos, tendrías que saber de dónde vienen tus antepasados, saber cuál es su ideología y decides preservar la misión o visión que tenga tu dinastía, en esa medida vas a poder inculcar a tus hijos y a las generaciones futuras, el valor ético y moral que tenga tu familia, pero si no lo conoces sucede lo que a muchas familias, se desintegran porque no tienen estos valores, no hay un vínculo o conexión incluso con la tierra, que ese es el valor más importante que tienen las comunidades indígenas, es decir, el arraigo a la tierra es fundamental porque ellos entienden y viven su vida de otra manera muy distinta a cómo la viven los individuos en la mayoría de los casos en las ciudades, puedes encontrar modas como los que practican una serie de ideologías no necesariamente identificadas con Latinoamérica o con México particularmente, y por tener estas prácticas piensan que están en armonía con el universo cuando en realidad hay muchos de estos elementos que son propios de las culturas nativas mexicanas.

(37:00) otros convenios de colaboración además de la Universidad de Sinaloa y el IMER. Red México (de radios), UNESCO México, del universo de 149 medios considerados comunitarios sólo siete son indígenas. Aclaración de por qué no son medios culturales indigenistas.

En este momento estamos con el IMER, somos miembros de la red México, que es la red de radiodifusoras públicas y culturales de México, que congrega todos los medios públicos universitarios del país y a través de esa red, ponemos a disposición nuestros contenidos. Cualquier colaborador o ente que esté interesado en difundir nuestros contenidos radiofónicos, los toma y los programa en su estación de radio, así garantizamos que apartáramos esta información para que la gente conozca más acerca de los pueblos indígenas. También acabamos de firmar un convenio de marco de colaboración con UNESCO México para difundir contenido en materia educativa, cultural y científica y dentro de este convenio está el fortalecimiento de las radiodifusoras y por supuesto la generación de contenidos, que me parece uno de los convenios más relevantes que hemos logrado en esta administración, porque buscamos promover el desarrollo de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología a través de diversas acciones, entre ellas la difusión para el reconocimiento y promoción de los valores culturales de los derechos de los pueblos indígenas. Esto también nos abre una ventana internacional, porque año con año, este Instituto, particularmente esta radiodifusora, desde que se creó en 2013

si no me equivoco, el día internacional de la radio [39:09] desde que se conmemora participan en estas actividades a nivel internacional para visibilizar estos medios. Desde que se reforma la ley en materia de telecomunicaciones en 2013, que tiene como antecedente 2008, ahora nosotros hicimos una petición de información al IFT, nos dicen que, de más de 140 concesiones otorgadas a medios comunitarios, únicamente 7 o 9 son indígenas. El valor de este sistema sigue siendo muy importante y al mismo tiempo para las comunidades indígenas, pero también para el gobierno federal. Somos el medio público del Estado mexicano más grande que atiende población indígena y no estamos visibilizados como el IMER, Radio

educación (y no lo buscamos) pero si es importante que la gente sepa que existe este medio de comunicación público indígena. No es un medio público cultural aunque el sistema se llama sistema de rastreos culturales indigenistas, el director nos ha pedido cambiemos a "indígenas" y estamos viendo qué carácter tendrá al final de este año para que se plantee la modificación del nombre y proponemos que sea Sistema Público de Radiodifusoras Indígenas, en esos términos por lo que implica y ya no se encasilla en que únicamente sea cultural, sino que puede tener muchas vertientes, al final del día todos los contenidos son culturales, es un medio público que no puede educar.

(41:47) Contenido de las radios indígenas y aclaración sobre lo que se puede considerar "contenido cultural". Se evita aquello que no es culturalmente pertinente. Nuestros perfiles de las radios indígenas tienen de todo, puedes encontrar desde salsa, música tradicional indígena (con tambor, flauta, vientos, a capella) hasta fusiones de jazz, rock, hip hop, música clásica y hay festivales internacionales, que vienen los músicos a prepararse a regiones como Oaxaca o Sinaloa, en donde ensayan músicos indígenas, luego se hace una selección y se van a trabajar a Europa porque los contratan las grandes orquestas de esos países, vale la pena aclararlo porque en la carta programática puedes ver que va a estar música nortea, un corrido popular o comercial y de pronto vas a ver la octava sinfonía de Beethoven, y son esos híbridos que son parte de los contextos que estamos viviendo y de la multiculturalidad de nuestro país.

¿Cómo se determinan los contenidos de las radios? Generación de las cartas programáticas, propuesta del público a través del consejo cuando. Papel del gerente.

Los contenidos se determinan a partir de las propuestas de la comunidad, la comunidad históricamente es la que participa y dice que sí le gusta y que no le gusta, se ha ido sistematizando de tal forma que ahora y en el marco de la nueva ley de telecomunicaciones se conformaron los consejos ciudadanos y es partir de estos consejos cómo se toman en cuenta las propuestas de la ciudadanía o de los escuchas para generar una carta programática. El gerente lo que hace es una suerte de dirección artística, pasa sugerencias, recomendaciones de donde poner o donde no poner un programa, derivado de la experiencia que él tiene en campo, comúnmente estas radios a diferencia de otras son muy longevas y nuestros compañeros que tienen muchos años trabajando en estas emisoras, tienen muy claro donde pudieran acomodar tal o cual programa y así mismo lo sugieren. La última palabra la toma el director de la estación por este contexto que tiene.

(46:39) Contenidos para la infancia y para las mujeres. Especialmente problemáticos cuando son temas de violencia al estar dirigidos a las mujeres y niñas. RED Mira. Papel de los niños.

Históricamente también estas radiodifusoras han tenido en diferentes etapas contenidos dedicados a público infantil y a las mujeres. Hubo un tiempo del 2004 a la fecha donde se generaron mecanismos de comunicación particularmente dirigidos a las niñas y a las mujeres por los temas de violencia y todas las situaciones de vulnerabilidad que viven no sólo la población indígena sino particularmente las mujeres en muchas regiones. Entonces se toman

capacitaciones con diferentes actores nacionales e internacionales para que nuestros comunicadores fueran sensibles al tema, de tal forma que se generó una red que es como una sociedad dentro de las mismas radiodifusoras llamada “mujeres haciendo radio” y se le denomina “red mira”, y es a través de esta agrupación cómo se producen semanalmente contenidos con pertinencia juvenil-infantil enfocada a las mujeres; eso es una parte de lo que hacen las radiodifusoras. Particular a eso, en algunos casos se han retomado cantos y juegos infantiles, y se han generado pequeños espacios dirigidos al sector infantil; en algunos casos muy contados los niños realmente participan, ellos son los que elaboran y conducen el programa, opinan sobre lo que quieren escuchar. Ahora lo que estamos buscando, desde la transformación de los consejos consultivos a consejos ciudadanos, además de la revisión es integrarlos, es decir, pedir a los papás o tutores que niños, niñas o jóvenes pudieran participar en los consejos ciudadanos; hasta el momento tenemos muy poca participación derivada de las situaciones sociales que viven las regiones indígenas, el grado de marginalidad y vulnerabilidad en el que se encuentran, pero una de las propuestas de trabajo que estamos retomando en 2019 y que vamos a reflejar en la carta programática en 2020, es la inclusión por lo menos de un programa diario infantil, en donde puedan participar niños y adolescentes; eso está dentro de nuestras propuestas de trabajo para 2020, en donde todas las radios están obligadas a cumplir con ese objetivo, nuestros compañeros ya se encuentran trabajando en la sesión con el mismo consejo ciudadano y con la comunidad para primero hacer el diagnóstico de los que quieren o no participar y luego obtener el permiso para que participen estos chicos. El ideal es que estos programas sean diarios, me comentaban que puede haber complejidad por el tema de las escuelas, pero de no poder tener la mayoría lo que estamos buscando es que por lo menos se generen los programas semanales, de tal suerte que podamos tener 4 programas al mes mínimo en estas cartas programáticas dirigido y producido por los niños y adolescentes. En el registro que tengo no hay un documento donde establezca que había programas específicamente dedicados a la infancia, nos vamos a encontrar con algunas series, elementos o programas, pero son dispersos, no hay una jerarquía.

(51:06) Participación de las mujeres en las radiodifusoras. 4 hombres y 9 mujeres en la subdirección. Mayor participación de las mujeres, con excepciones de Guelatao, Quintana Roo, Chojoa.

Siguen predominando los hombres lamentablemente, pero tenemos muchas jefas o gerentes y mujeres que tienen mayor participación en este sistema de radiodifusoras, recordando de manera particular en la mayoría de los medios donde me ha tocado colaborar muy pocas mujeres tienen capacidad de decisión, aquí la mayoría de mi equipo son mujeres, en la subdirección somos 4 hombres y alrededor de 9 mujeres. En el caso de las radiodifusoras sucede lo mismo, la mayoría son mujeres y hay muy pocos hombres, habrá algunas situaciones donde sí se encuentren más hombres como Guelatao, Oaxaca donde son 3 mujeres y el resto son hombres. En el caso de Tlaxiaco hay una paridad son 4 y 4. En Quintana Roo y Chojoa, Sonora hay más hombres que mujeres. En el caso de Jamiltepec hay más mujeres que hombres. Va variando de acuerdo a la región y de acuerdo al tipo

de condiciones que prevalecen en cada región. En algunos casos deberíamos de encontrar mayor participación de las mujeres por la cantidad de migración que existe en sus regiones como Guerrero, Hidalgo, Michoacán donde existe más población migrante. Participan en todos los niveles y actividades dentro de la radio, tienen poder decisión, son locutoras, programadoras, productoras, jefes de radio, en Durango, Veracruz, Sonora, Quintana Roo, en Chiapas teníamos, pero lamentablemente perdimos la frecuencia, tenemos nuestras mujeres gerentes. Por ejemplo, en Durango todas las que integran la radio son mujeres, no tenemos un solo hombre en esa radio por la misma cantidad de migración que hay en la región. (57:28) Programación sobre difusión de sus culturas. Que contenido se produce en sus lenguas.

Particularmente está enfocado a su cultura, el tema es que se incida primero en el reconocimiento y segundo en la importancia de su cultura en todos los sentidos de toda su cosmovisión; la mayoría de los contenidos se generan en estricto sentido siguiendo esta línea tomando en cuenta muchas recomendaciones internacionales como la OIT que son los convenios que tienen que ver con el tema de derechos indígenas, y en segundo término serían programas de entretenimiento dedicados a la música, pero comúnmente estos programas de entretenimiento tienen pertinencia cultural local o regional; los noticieros son locales o regionales se transmiten de manera bilingüe o en sus lenguas en la mayoría de los casos, igual que los espacios de entretenimiento y muy pocas veces se permiten contenidos que estén fuera de su contexto regional o nacional, es decir, en el sentido de que hablemos de espectáculos como se hace en las urbes (que no tengan pertinencia cultural). Podemos poner música del mundo, jazz, música clásica y estos contenidos no tienen ningún problema en incluirse siempre y cuando no trastoquemos el tema comercial o los temas de moda, es decir el reggaetón, la bachata, ese tipo de corrientes musicales difícilmente las aceptamos aunque la audiencia lo pide y sabemos que es un riesgo no programarla porque es lo que está de moda y muchos chavos que son migrantes indígenas o no indígenas de las regiones prefieren a veces escuchar ese tipo de corrientes musicales o escuchar chismes. Sin embargo, es pertinente precisar que como son figuras tan públicas, la mayoría de los casos por ejemplo Juan Gabriel o José José son entes muy conocidos en las comunidades rurales indígenas si lo mencionamos, pero no programamos constantemente este tipo de música.

(1:00:49) ¿Qué sucede con el horario nocturno de las radios FM? Cambio en el tipo de público.

Estamos visualizando que es un público distinto al que nos escucha, es decir, las comunidades indígenas tienen por tradición horarios de dormir o de guardar y en la noche los que nos escuchan en realidad son los migrantes o los camioneros, la demanda que estamos teniendo es un descubrimiento que estamos haciendo por la naturaleza y el tiempo que llevamos, sí es la música comercial en estas radiodifusoras. Ahí se puede escuchar algún tipo de música que no necesariamente tiene pertinencia regional o cultural dentro del ámbito de cobertura, son de esas cosas que estamos afinando y lo que necesitamos es personal para poder elaborar las cartas programáticas nocturnas. Si no tiene pertinencia cultural, regional o por



lo menos que esté en contexto que sea importante que ellos conozcan, no se transmite.

(1:01:58) ¿Cómo y dónde se producen los contenidos propios?

Los propios locutores, tomando en cuenta la demanda de la audiencia, sigue teniendo esta naturaleza de los centros coordinadores por que la gente pide un programa de algún tema, vamos a la cabina, hacemos la entrevista o vamos al pueblo a sacar entrevistas, regresamos, etc. Hay colaboración local de otras instancias.

(1:02:51) ¿Que otros tipos de colaboraciones se realizan para producir contenidos?

Con los institutos de educación particularmente locales, con algunos institutos científicos, o algunas asociaciones como Alcohólicos Anónimos u organizaciones que buscan prevenir las adicciones, con organismos enfocados a tema de derechos humanos para prevenir la violencia contra las mujeres o promover el reconocimiento los derechos de los niños, en términos generales.

(1:03:39) ¿Participan en la difusión de eventos propios de la comunidad?

En la mayoría de los contextos cotidianos donde se difunden o hasta donde alcance la señal de estas emisoras, estas comunidades indígenas toman a la radiodifusora como un sitio de reunión y en algunos lugares casi como un sitio sagrado, por lo mismo tienen una pertinencia fundamental para seguir sosteniendo, manteniendo y difundiendo estos encuentros culturales, festividades o conmemoraciones que hacen los pueblos indígenas a sus patronos santorales o a sus rituales tradicionales. Es fundamental a la participación de la radio, no sólo para convocar sino también para difundir los elementos que envuelven estas manifestaciones culturales y hablar de la importancia y trascendencia para la misma población en servicio. Hay un vínculo fundamental, como en Chojoa, Sonora, que cuando la mayoría de las radios van a cubrir alguna fiesta tradicional, es un gusto para la gente que vayan la mayoría de los compañeros que puedan asistir, porque conviven con los radioescuchas, además transmiten estas festividades y provocamos lo que se llama comercialmente un arraigo o fidelidad de los escuchas, se podría decir en términos comerciales “activaciones” de nuestras mismas emisoras, participar de manera directa en estas actividades invita a la gente a seguir escuchando las emisoras y nos fortalece como medio de comunicación. En otros casos como los encuentros deportivos, el evento más emblemático es el de Guelatao de Juárez, Oaxaca en donde los migrantes mandaron a construir palcos de transmisión especiales para nuestros radios porque transmiten en lengua indígena, y ahora transmiten a través de Facebook Live, y si por algún motivo se cae la transmisión, nos contactan literalmente todo el tiempo para que se reestablezca la señal, porque los migrantes aportan a sus comunidades insumos financieros o en especie para que los torneos de basquetbol se lleven a cabo.

(1:07:02) ¿Las radiodifusoras se han utilizado para informar sobre desastres naturales? Sí, casos de 2014, huracán en Baja California, sismos de 2016.

Han sido fundamentales, por ejemplo en 2014 cuando vinieron los huracanes fue gracias a la labor de la radio “la voz de la montaña” que se lograron salvar muchas vidas, porque una vez que se tenía la emergencia no había medios comerciales que llegaran a las regiones donde llegaba esta emisora, tenemos testimoniales de

nuestros compañeros que literalmente lloraron una vez que pasó el desastre porque no había manera de avisar a la gente que saliera de sus casas y que se refugiara, fue a través de la radio como se enteraron porque en estas regiones tan marginadas la mayoría de la gente es monolingüe. En otros casos como ahora que iba a travesar un huracán por México, se **vio mucho [1:07:55]** con la gente de baja california y las personas desaparecidas en los sismos lograron contactarse gracias al trabajo de nuestros compañeros en las emisoras.

¿Informan sobre programas sociales? ¿De qué tipo?

Sí, como Bienestar y también de la secretaría de salud, secretaría de educación, secretaría de cultura, nosotros mismos.

¿Difunden eventos relevantes para la comunidad distintos a programas sociales o desastres? NO.

No, nada de eso.

(1:09:34) ¿Han difundido actividades u ofertas educativas? ¿cuáles son?

Sí, pero más que las ofertas educativas como de universidades particulares, se difunden por las estrategias de educación que desarrollan e implementan la SEP o los sistemas educativos locales, en la mayoría de los casos públicos. Ha habido casos como el CCC, en donde con el afán de hacernos extensiva su oferta educativa, han hecho convocatorias a pueblos y comunidades indígenas, les hacemos saber que como cualquier persona que de alguna manera son un poco más lejanas a los contextos indígenas o regionales, es que la población escucha tenga un beneficio, porque a veces por cumplir un requisito ellos hacen la convocatoria y terminan rechazando a todo el mundo, sin embargo, ellos califican en el CONEVAL o en los sistemas de evaluación como que sí están atendiendo o incluyendo a la población con capacidades diferentes con el simple hecho de difundir la convocatoria, debe de haber una flexibilidad para que la comunidad acceda a ese sistema educativo. Es muy clara la postura que tiene el instituto en este sentido y el mismo sistema de la comunicación de las radios.

(1:13:20) ¿La promoción de sus valores, principios y culturas se contraponen a la cultura mestiza mayoritaria?

Comparten experiencias y su cosmovisión con la mayoría de los pueblos indígenas y no indígenas. [Menciona ejemplos de las creencias ayuuik y región maya]. Cada comunidad indígena comparte su cosmovisión y su cultura. Tienen un vínculo evidente de que están muy relacionadas, no solo con las culturas indo mexicanas y americanas nativas, sino con el resto del mundo. He tenido experiencias que me han marcado y me han cambiado la manera de entender cómo viven los pueblos y comunidades indígenas porque, por ejemplo, diferentes pueblos como los tepehuanos, mayas, huicholes hacen rituales en cerros planos (que les llaman patios sagrados), dentro del bosque, en cuevas sobre los cerros, y en África hacen casi el mismo tipo de ritual. Hay gente en Oaxaca y en muchos pueblos del centro de nuestro país que tienen la costumbre de darle de beber a la tierra, antes de tomar un trago de alguna bebida porque piden permiso para muchas cosas. Hay un vínculo natural con los africanos y por lo menos no he visto ningún documento que hable estos vínculos tan estrechos que existen entre las poblaciones, sobre todo las indígenas.

¿Todas las radiodifusoras del sistema cuentan con su propio título de concesión?

¿No, hay una sola otorgada al INPI?

Todas las que pertenecen al INPI tienen su título de concesión. Hay un título de concesión única que tiene el INPI, del cual se desprende la capacidad o autorización para operar el conjunto de las frecuencias que tiene en este momento y cada una de las estaciones cuenta con un título de concesión. La matriz es el título único de concesión y luego vienen los títulos de concesiones particulares.

(1:17:15) ¿Se han perdido frecuencias? ¿Dónde y por qué?

En 2009 se perdieron 4 frecuencias de carácter comunitario en Michoacán, desconozco las causas, pero sé de cierto que no se pagaron los derechos de referendo, cuando viene la reforma en materia de Telecomunicaciones y realizamos el diagnóstico, nos damos cuenta de que no se pagaron los derechos de esas situaciones, a pesar de que se metió la solicitud. La recomendación fue primero regularizar todas las que teníamos, porque estaban a punto de desaparecer justamente porque en su momento no hubo un seguimiento adecuado, rescatamos el resto y se perdieron esas 4, son de carácter experimental por eso tomamos el riesgo. Son estaciones que cubren, equivalente en una ciudad, el rango de una manzana, es decir potencias muy pequeñas. Ahora estoy trabajando con dos comunidades en la donación de los equipos que tenemos alojados en sus regiones, en uno de los casos ya manifestaron el interés de contar con una frecuencia en esa comunidad y en el otro caso ya le dieron el título de concesión, lo que estamos haciendo es coadyuvar con estos insumos para que esas frecuencias sigan operando en favor la población indígena. En los otros dos casos es un tema de seguridad por lo cual el instituto en su momento no puedo ingresar a hacer un trabajo de gestión con la misma comunidad porque los temas de violencia en el país nos rebasaron a todos. En el otro, Yucatán, tenemos 4 estaciones en lo que antes llamaban “Casas del niño indígena” y en términos generales se encuentran como “Albergues escolares indígenas, el instituto proporciona hospedaje y alimentación, y trabaja de manera coordinada con la SEP para que maestros de esas regiones den clases y les enseñen algunas actividades de disciplina (como barrer, asear su cuarto), para que crezcan con una mejor visión acerca de su vida misma y puedan desarrollarse de la mejor manera en los ámbitos que defina a su ser en algún futuro. Por si te interesa para una investigación futura, en algún momento quise recabar testimonios de la gente que vivió en un albergue escolar y que ahora es profesionista, porque eso te marca. Es una labor que creo hace falta reconocerle a este instituto, sobre todo la visión de la gente que lo instaló. En los 90 se crearon estos centros de trabajo llamadas “radiodifusoras escolares” pero que con el paso del tiempo sucedieron dos cosas que hicieron que se perdieran: la primera fue el descuido de la administración a nivel central por darle seguimiento a estas radiodifusoras, particularmente creo que la responsabilidad recaía en la subdirección de radio, la falta de coordinación entre las mismas áreas del instituto, la falta de presupuesto como uno de los factores más grandes; y en segundo, término la migración de la gente en las regiones donde se encontraban, pues incluso los mismos niños ya no iban a los albergues a estudiar y cerraron ese centro. La radio sigue ahí, el permiso lo tenemos y está suspendido, pero no hay

manera de hacerlo funcionar y estamos viendo que hacemos, como replantearlo, reubicarlo o damos por perdida esa concesión. En otro de los casos, está en remodelación toda la estructura del centro coordinador que tiene este albergue, pero nunca se nos notificó a nosotros como área y tuvimos que suspender hasta en tanto no terminen las instalaciones y volver a prestar el servicio. Son casos en donde no sólo es la diligencia o la falta de comunicación de la institución o las estrategias de trabajo, sino también el tema financiero y social como la migración de la misma gente.

¿Han existido casos de violencia por la emisión de programas o contenidos?

Sí, mis compañeros se han enfrentado a muchas situaciones, desde amenazas vía telefónica, intentos de extorsión, muestras de intimidación que han dejado fuera de las instalaciones de la radio, hasta agresiones en algunos casos por difundir información para prevenir particularmente la trata de personas. El tema de la trata de personas en su momento fue muy delicado (creo que sigue siendo uno de los temas a revisar por parte de cualquier administración), y cuando nos capacitamos para abordar el tema de trata y mis compañeros difundieron información en sus lenguas, empezaron las amenazas. Hay regiones en donde ha sido un asunto muy grave pues han renunciado directores de radio por estas amenazas, el crimen ha sido un golpe muy fuerte para las familias de nuestros compañeros, han fallecido familiares o han sido secuestrados, sobre todo en la costa de Oaxaca es muy grave. El crimen ha impactado de manera muy fuerte a este sistema y a todos los medios de comunicación de las regiones. Viví experiencias muy fuertes en Durango, justo donde está la radio tepehuana "Voces de Durango", donde gente que se hacía pasar por militares nos detuvieron para pedirnos gasolina y diésel, en la sierra no hay gasolineras por lo que tienes que llevar tus tanques. En las comunidades rurales indígenas alejadas de la ciudad no hay otra manera de conseguir gasolina si no compras con el que tiene sus tambos de gasolina. El director general del instituto es indígena y vivía en una de las comunidades más pobres de Oaxaca y entiende esta situación, admiro y agradezco por tener un líder así, porque conoce la discriminación y las situaciones de peligro que viven nuestros compañeros. Eso nos ha permitido que él valore y revalore este sistema y que de alguna manera este generando y promoviendo los mecanismos para que se fortalezca.

(1:28:33) ¿Se ha realizado la transmisión de la propiedad de alguna radiodifusora a la comunidad?

Sí, es el gran desafío que tiene el instituto y es uno de nuestros principios generales, que las comunidades realmente operen estos medios de comunicación. Los problemas son el financiamiento, la capacitación en todos los sentidos (jurídico, administrativo, técnico, tecnológico). Tenemos la visión de que este medio deba pertenecer a las zonas donde se encuentre, pero también es un riesgo porque hemos tenidos casos en donde por ceder un poco estas radios las han intentado convertir en tribuna (casos particulares Hidalgo, SLP), en donde organizaciones o activistas regionales (que se dicen indígenas), ya tienen un vínculo con un partido o una corriente ideológica, sobre todo política más que religiosa, y se crearon conflictos de un año, (que es la duración del nombramiento como consejero de la radio), se convierte un caos porque no toman en cuenta a la comunidad, ni a la

radio, ni a nosotros, aparentan mencionar el tema indígena pero promocionan a un candidato o alguien que se quiere postular para un cargo público. Lo mejor que le puede pasar al sistema es tener un código de ética certificado y avalado por todos los entes nacionales o internacionales que tengan que validarlo y que cuente con el respaldo de las comunidades indígenas para que se eviten estas situaciones. Es un documento en el que estamos trabajando y cuando que se conforme el siguiente año, lo regule el consejo indígena nacional para que pueda validar estos lineamientos establecidos, así como un manual operativo que se está actualizando, para que exista un documento jurídico que garantice la imparcialidad de este medio, (aunque no sea independiente porque para que este medio pueda subsistir forzosamente necesita financiamiento público). Una tarea que se le ha encargado a esta subdirección, es fomentar que las comunidades y pueblos indígenas tengan sus propios medios de comunicación, atendiendo todas las solicitudes desde varias comunidades. Por ejemplo, una solicitud de frecuencia de radiodifusión para aperturar una radiodifusora en Chiapas, por el grupo de comunidades indígenas **mayas AC [1:32:56]**. La labor que tengo que hacer es, primero verificar que efectivamente pertenece y está avalada y respaldada por una comunidad indígena, o sus miembros son indígenas. Posteriormente se convoca a una reunión de trabajo, se les invita a que nos planteen claramente su postura, saber que fin busca con esta frecuencia, que garantice a través de asambleas que no pertenezca a un partido político y entonces nosotros les damos la asesoría jurídica y técnica. Procuramos gestionar, ya sea con el IFT, con algún otro ente o si nosotros tenemos esos insumos, proporcionarle las herramientas para que lo puedan hacer. Esa es la primera etapa en la que nos encontramos y en la que estamos trabajando. Anteriormente, y lo puedo decir con conocimiento de causa absoluto en el tiempo que llevo a cargo de esta subdirección, había solicitudes y se dejaban en el olvido porque no había presupuesto o no le correspondía a la comisión; y ahora, la facultad la tiene el instituto y es una visión muy clara de nuestro director que los medios de comunicación deben pertenecer a las comunidades. Ha habido otro tipo de solicitudes como, como en el caso de Durango donde la población tepehua nos ha pedido tener una estación de radio muy cerca de su comunidad y que el INPI la administre porque ellos no tienen la capacidad administrativa ni técnica. Estamos elaborando los estudios de revisión y vamos a ver si el INPI financieramente tendrá la capacidad de poder financiar el proyecto en un lapso de 2 años. La instrucción que tengo en este momento es fortalecer el sistema que tenemos, recibir y atender estas solicitudes y hacer un planteamiento general de tal suerte que, para mediados del siguiente año, podamos entregarle al señor presidente o a través de que ente, y al mismo IFETEL, una propuesta de necesidades en las comunidades indígenas. Al mismo tiempo estamos trabajando con el IFETEL para hacer convocatorias en las regiones indígenas; ya llevamos dos etapas en este año (abril - mayo y septiembre - octubre) en las que el IFETEL fue a las regiones indígenas y utilizó nuestras radiodifusoras para difundir una convocatoria dirigida a todos aquellos interesados en obtener una estación de radio. Recibió propuestas y las va a atender el instituto, es decir, ya hay un vínculo y apertura para que ellos obtengan estas

frecuencias. Hay mucho trabajo de escritorio que se está haciendo, pero también mucho trabajo de campo y me parece muy importante resaltarlo.

(1:37:50) ¿Han solicitado o recibido capacitación de COFETEL o IFETEL para la operación, manejo o administración de frecuencias?

Anteriormente había mayor personal (operadores, productores, locutores, continuistas, ingenieros o técnicos en telecomunicaciones o electrónica) y se fue reduciendo la plantilla, cuando eso sucedió la COFETEL y la gente que estuvo en la subdirección, procuraron siempre la capacitación. Ahora como IFETEL, sí ha dado capacitación pero ha sido esporádica, particularmente por financiamiento y por falta de planeación de nuestro lado, nuestra área está tan reducida, tenemos prácticamente dos ingenieros de los cuales sólo uno está comprometido con el tema de la comunicación en las comunidades indígenas, tiene que hacer todo de las 21 radiodifusoras y está atendiendo en todos lados, nosotros apoyamos en la capacitación por la experiencia que tenemos y lo que buscamos es este financiamiento para que entre más pronto atendamos la problemática de la capacitación, mejores contenidos y mejores resultados vamos a tener en la operatividad de las emisoras.

(1:39:34) ¿IFETEL regula su funcionamiento de forma similar a otros medios de comunicación?

Nos tratan igual que cualquier otro medio de comunicación, envían sus cuadrillas, monitorean, nos piden todo tipo de documentación, somos igual que cualquier otro medio de comunicación, tenemos que cumplir con la normatividad y con las leyes vigentes. Anualmente entregamos informes al IFT, al SPR, y estamos en el Registro Público de Medios, ahí aparecen frecuencias, nuestros informes y cartas programáticas.

(1:40:36) ¿Se han planteado cerrar alguna radiodifusora por motivos presupuestarios?

Sí, derivado del recorte de 2015, presenté a los entonces encargados una carta que no me recibieron de forma oficial, donde manifiesto que el medio de comunicación es insostenible por el recorte financiero y el recorte de personal, entregué mi renuncia. Estaba aquí como encargado, no tenía capacidad de decisión de nada, cuando llegó el recorte de 2015, manifesté que el medio es inoperable porque no hay manera de operar una estación de radio 24 horas con únicamente 3 personas. A eso lo llamo “diciembre negro” porque fue como darles una estocada a los pueblos indígenas. Fue general en todas las radios pues tuvimos un recorte de casi 50% de personal, además vino una batalla legal al interior del mismo instituto, te podría decir que la titular de la comisión de ese entonces no tuvo conocimiento de ello pues cuando le entregué mi renuncia y le argumenté por qué era inoperable el sistema, inmediatamente se comunicó con el encargado para restituir las cosas. El tema administrativo se volvió muy complicado pues no solo fueron afectadas las radios, sino también la parte relativa a los centros coordinadores. Restituyeron algunas plazas, pero en algunos casos no pude rescatar a nadie porque quedaron registrados ante hacienda como bajas. Siempre consideré que fue una estocada no solo a los pueblos indígenas sino también a los titulares de esta administración.

¿Eso resultó en afectaciones que no pudieran resolver? ¿Qué hicieron para mantener el sistema flote?

Hubo afectaciones muy fuertes y lo que nos ayudó fue el compromiso que tienen los todos compañeros de los que 98% son indígenas, hablamos con las comunidades, la experiencia previa que tenía en otros medios públicos como el IMER, incluso poniendo dinero de nuestras bolsas, logramos seguir. En ese momento señalaba que ya no éramos un sistema sino una resistencia de comunicación para los pueblos indígenas, éramos la primera y la última línea para que las lenguas no desaparecieran.

(1:45:37) ¿Cuál es la actividad más importante que realizan las radios para lograr la supervivencia de los pueblos indígenas y sus lenguas?

La misma comunicación pues la comunicación en las poblaciones indígenas no es como la comunicación tradicional en las urbes. Desde antes de nacer hay un patrimonio inmaterial, hay una serie de rituales y ceremonias tradicionales que se hacen, en las comunidades indígenas hay cantos, juegos y sensaciones. Una vez que naces se comunican contigo a través de gesticulaciones, signos, símbolos, todo el tiempo hay una comunicación material-inmaterial con los individuos en cada región indígena. Cuando hablamos de un medio de comunicación indígena, hablamos que no sólo se comunica un pensamiento, una ideología o información general, se comunican muchos elementos a través de la palabra de las lenguas indígenas. Como ejemplo, el decir hola en la ciudad es como saludar y ser cortés nada más, de entrada, la palabra hola no existe en las comunidades indígenas. Cada una de las palabras en diferentes lenguas indígenas, implica no solo el que te esté saludando sino el que te estén diciendo “te abrazo con el corazón”, “eres bienvenido” o “estoy feliz de que nos encontremos”. Una simple palabra tiene un contexto muy profundo en las comunidades y en la comunicación de los pueblos indígenas. Cuando hablas de un medio de comunicación indígena, el comunicar una idea o pensamiento, no es solo comunicar esos valores, normas o sistemas de convivencia social, sino el estar de manera constante transmitiendo estos elementos que conforman la vida de las comunidades indígenas que entendemos como “cosmovisión”. Hay elementos multi factores y dependiendo las circunstancias estos elementos son más o menos profundos porque no es lo mismo comunicar una noticia sobre un hecho relevante tal vez a nivel literatura, a nivel cultural o a nivel gubernamental, que un fallecimiento o una festividad patronal o festividad ritual, son palabras y contextos distintos y en ese sentido, es más profundo el mensaje. El hecho de que exista un medio de comunicación que se comunique en las lenguas de los pueblos indígenas conlleva a todos estos elementos que hacen de este modelo de educación, un modelo único en el mundo para preservar las culturas vivas nativas de nuestro país, creo que esto se replica en muchos países pero en México tienes una red extensa de este medio de comunicación, por lo tanto es importante en este sentido seguir fomentado que haya productores o locutores capacitando a la gente que quiera trabajar o que trabaje en el sistema para que este medio se fortalezca y no muera, porque cuando se apague una radio, se van a morir las lenguas, se muere la cultura y se acaban los pueblos indígenas.

¿Por qué es relevante para una comunidad el que su lengua aparezca en los medios de comunicación?

Para que los conozcan primero, para que los protejan como segundo caso, para que se enseñe esa lengua, para que se tenga igual de condiciones. No es lo mismo que tu hables chino, japonés, alemán, italiano, inglés y español a cuando escuchas una lengua indígena mexicana en un contexto de convivencia social como un bar, cafetería, restaurante o escuela porque hay discriminación. Mientras más visibilicemos y la gente escuche que hay lenguas indígenas y que no tienen porque avergonzarse, tendremos la capacidad de decir que nuestro derecho fundamental de ser tratados en igual de circunstancias se hace efectivo. Eso envuelve todo, la preservación, el fortalecimiento, la educación, etc.

¿De quién es responsabilidad la protección y visibilización de las lenguas y culturas indígenas?

Es una obligación de todos. Hemos estado trabajando con UNESCO y otras organizaciones con las que tengo contacto. Lo que queremos es conformar un gran colectivo de forma que entre todos sigamos impulsando la visibilización de las lenguas. En la medida que se impulsen las lenguas, se van a visibilizar nuestras culturas vivas y en esa medida se van a poder abrir más espacios con un trato de igualdad en todos los sentidos

Necesidad de espacios de difusión y reconocimiento.

En nombre de todos los que integramos el sistema, para nosotros es muy importante y buscamos todos los espacios esto se de a conocer, no puede ser que la gente diga que no existen los pueblos indígenas, y que no se sensibilice a los políticos, todos los niveles por los que tiene que pasar el tema presupuestal. Sobre todo, es muy importante que más allá de los partidos, los entes públicos o políticos, entiendan que esto es fundamental para el país para reconocer que estas culturas están vivas. Agradezco que tengas interés como abogado por estos temas. Habrá un día en que mi voz llegará muy lejos y nadie nos podrá ver, pero estaremos ahí.