



La Ley Federal de Protección al Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas ¿Qué falta?

Carla Angélica Gómez Macfarland

Introducción

Los pueblos indígenas en nuestro país han sido y siguen siendo una parte fundamental de la población. Sus usos, costumbres y tradiciones nos brindan identidad nacional y la característica de pluriculturalidad en nuestro país. En ese sentido, reconocer y proteger su patrimonio cultural es necesario, no sólo para su propia supervivencia, sino para la supervivencia de nuestra cultura mexicana.

Organismos internacionales y nacionales reconocen que los pueblos indígenas “ostentan una gran diversidad de patrimonio vivo, como usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas aún pertinentes y que dan sentido a la vida diaria” (UNESCO, 2019). Por ello, no sólo la práctica sino la transmisión de dicho patrimonio “contribuye a la vitalidad, la fortaleza y el bienestar de las comunidades” (UNESCO, 2019).

Por lo anterior es que las políticas públicas que tengan como objetivo su protección y reconocimiento deban sustentarse en marcos legales eficaces, que se implementen y cumplan sus objetivos.

En el caso de México, el marco normativo nacional que protege y regula lo concerniente a los pueblos indígenas en general, y a su patrimonio, en particular, ha sido objeto de análisis y reforma constante. En este documento se analiza, en forma específica, la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, los avances en su aplicación y lo que falta por hacer.

I. Pueblos indígenas, afromexicanos y su patrimonio cultural: datos en México y su reconocimiento constitucional

Nuestro país permite el desarrollo de la vida de diversas culturas, como la de los pueblos indígenas y afromexicanos. En nuestro territorio conviven distintas formas de entender y estar en contacto con el mundo; diversas expresiones se han manifestado desde hace décadas y diversas batallas se han peleado con el afán de conseguir el reconocimiento, protección y libertades de aquellas manifestaciones culturales, al exigir el respeto en el ejercicio diario de sus derechos.

La propia norma constitucional, en su artículo 2o, establece que somos una nación de “composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Así, “las comunidades que integran un pueblo indígena”, señala la Carta Magna “[forman] una unidad social, económica y cultural, [se asientan] en un territorio y [...] reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” (Artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Nuestra norma fundamental hace hincapié en reconocer a los pueblos y comunidades indígenas no sólo a nivel nacional para asegurar nuestra unidad, sino en los textos constitucionales y legales de cada entidad federativa con “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” (Artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El reconocimiento de nuestros pueblos indígenas a nivel constitucional,

ha tenido dos grandes momentos: el primero de ellos en 1992, al establecerse en el artículo 4º de la Constitución Federal que, la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, por lo que la ley protegería sus lenguas, culturas, usos, costumbres, organización, entre otros elementos.

El segundo, deviene de diversos acontecimientos y movimientos sociales que propiciaron que, en el año 2001, se realizara la reforma constitucional sobre derechos y culturas indígenas. En la reforma, se establecieron en el artículo 2º constitucional una serie de derechos para los pueblos indígenas y diversas obligaciones a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para promover su igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2022).

Cabe mencionar que fue hasta el año 2019 cuando se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas pues, en el apartado C del artículo 2o se indica que:

Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social (Apartado C, artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por lo tanto, si bien no ha sido fácil el reconocimiento de un país pluricultural desde nuestro texto constitucional, se ha conseguido un avance en protección y respeto a los derechos de los pueblos y comunidades no sólo indígenas sino afromexicanos.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021) en el año 2010, 6.6% de la población total de 3 años (6 millones 913 mil 362 personas) y más eran hablantes de lengua indígena, en comparación con 6.1% (7 millones 364 mil 645 personas) de 2020.

Por otro lado, a nivel nacional, en 2020, había 11 millones 800 mil 247 personas en hogares indígenas, de los cuales, 6 millones 024 mil 762 eran mujeres y 5 millones 775 485 eran hombres.¹ Por su parte la edad mediana de la población en hogares indígenas fue de 26 años (INEGI, 2021).

Ahora bien, la población que se autorreconoce como afromexicana o afrodescendiente, constituye 2% de la población total, es decir, 2 millones 567 213 personas, de las cuales 50.4% eran mujeres y 49.6% hombres. Asimismo, 7.4% de la población que se reconoce a sí misma como afrodescendiente o afromexicana habla alguna lengua indígena. Asimismo, la edad mediana de dicho grupo poblacional es de 32 años (INEGI, 2021).

En cuanto al autorreconocimiento de pertenencia étnica de la población de 3 años o más, en 2020, 23.2 millones de personas se consideraron indígenas, de las cuales 16.1 millones no hablaban lengua indígena y 7.1 millones sí (INEGI, 2021).

En cuestión de alojamiento de asistencia social, según clase y distribución, se tiene que había un total de 8 mil 500 alojamientos de asistencia social, de los cuales, 548 fueron albergues para indígenas, lo que representó 6.4% del total de alojamientos. Así, la población usuarios de albergues para indígenas fue de 20 mil 100 personas, lo que representó 10.3% de la población usuaria total de aquellos alojamientos. Cabe señalar que había 1 mil 827 personas trabajando en aquellos albergues (INEGI, 2021).

La población podrá reconocerse a sí misma como indígena o afromexicana, aunque lo cierto es que cada vez disminuye el porcentaje de la población total en México que habla una lengua indígena. Por lo que es necesario salvaguardar los conocimientos lingüísticos para mantener la diversidad cultural y conservar nuestra identidad pluricultural.

¹ De acuerdo con INEGI (2020), “se identifica como población indígena a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, su cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos, declararon hablar alguna lengua indígena. Los porcentajes pueden no sumar 100%, debido al redondeo que genera diferencias poco significativas” (INEGI, 2020).

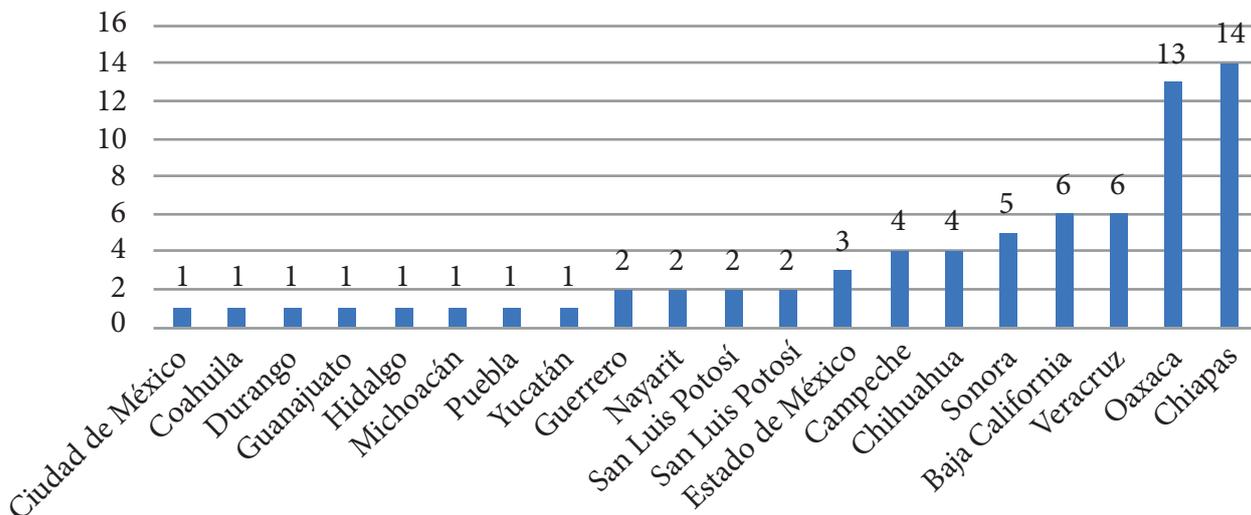
Tabla 1. Grupos étnicos por entidad federativa

Entidad federativa	Nombres de grupos étnicos
Chiapas	Jakaltekos, Kaqchikeles, Mames, k'anjob'ales-Q'anjob'ales, Tojolabales, Tekos, Mochós, Tzeltales, Lacandones, Zoques, Tsotsiles, Chóles, Chujes, Akatecos (Campeche, Chiapas y Quintana Roo)
Oaxaca	Mazatecos, Zapotecos (del Istmo, Valles centrales y Sierra Norte), Mixtecos (Guerrero, Oaxaca y Puebla), Triquis, Huaves, Chontales de Oaxaca, Ixcatecos, Chocholtecos, Tacuates, Chatinos, Cuicatecos, Mixes, Chinantecos
Baja California	Ku'ahles, Cochimíes, Kiliwas, Cucapás, Kumiais
Sonora	Guarijíos, Seris, Mayos, Pápagos
Chihuahua	Tarahumaras, Tepehuanos del norte, Pimas, Guarijío
Campeche	Ixiles, Q'eqchis', K'iches, Awakatekos
Estado de México	Mazahuas, Tlahuicas, Matlatzincas
Tabasco	Ayapanecos, Chontales de Tabasco
San Luis Potosí	Huastecos, Pames
Nayarit	Coras, Huicholes
Guerrero	Amuzgos, Tlapanecos
Yucatán	Mayas
Puebla	Popolocas
Michoacán	P'urhépechas
Hidalgo	Otomíes
Guanajuato	Chichimecas
Durango	Tepehuanos del sur (Durango, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas)
Coahuila	Kikapúes
Ciudad de México	Pueblos Nahuas

Fuente: Gobierno de México (2022).

El Sistema de Información Cultural (SIC), señala que en México hay un total de 71 pueblos indígenas, distribuidos de la siguiente manera por Estado:

Gráfica 1.
Número de pueblos indígenas por entidad federativa, conforme al SIC



Fuente: elaboración propia con información del Gobierno de México (2022).

Con la gráfica anterior, se destaca que entidades como Chiapas y Oaxaca deben ser priorizados en cuanto a la protección de patrimonio cultural, debido a que existe mayor cantidad de pueblos indígenas.

En distintas entidades federativas, además de ubicarse grupos étnicos, se hablan lenguas indígenas. A nivel nacional se habla un total de 68 lenguas indígenas (SIC, 2020). Así, en la entidad federativa de Chiapas es donde se hablan más lenguas indígenas (12) seguida de Oaxaca (11) Coahuila y Tabasco (6) (Gobierno de México, 2022 b).

De hecho, la lengua indígena más hablada en nuestro país, según el INEGI (2022) es el náhuatl (22.4%), seguida del maya (10.5%) y el tzeltal (8%) (INEGI, 2022).

En cuanto a educación, el INEGI (2022) señala que en nuestro país

...la población de 15 años y más, hablante de lengua indígena, registró un nivel de escolaridad promedio de 6.2 grados (equivalente a primaria completa). La cifra es menor a la de la población no hablante de alguna lengua indígena de 15 años y más. Esta reportó un nivel de 10 grados de escolaridad. También resultó menor con respecto a la población total, que reportó 9.7 grados (INEGI, 2022).

Lo anterior evidencia que la población de habla indígena, de 15 años o más, tiene menos grados de escolaridad que el resto de la población o la población no hablante de lengua indígena, lo que puede ser un factor de riesgo en cuanto a la demanda de protección de su derecho al patrimonio cultural, ya sea por desconocimiento de la norma o de cualquier proceso de protección.

Por lo tanto, es importante revisar constantemente, la eficacia de la norma de protección de patrimonio cultural de nuestros pueblos indígenas y afromexicanos ya que, además de la cuestión de cultura e identidad, aportan económicamente al país. De hecho, en 2020, “60.5 % de la población de 12 años y más hablante de lengua indígena declaró ser económicamente activa. El porcentaje para la población no hablante de lengua indígena fue de 62.1 por ciento” (INEGI, 2022). Es necesario, por tanto, proteger la existencia de los pueblos indígenas, representados por sus tradiciones, saberes, costumbres, técnicas artesanales, entre otros elementos.

Con los datos anteriormente expuestos se considera que México, al ser un estado pluricultural y diverso, deba generar el marco legal suficiente y eficaz para proteger tanto los derechos de pueblos indígenas y afromexicanos en general, como su patrimonio, en particular.

Así, el patrimonio cultural es un conjunto de bienes materiales e inmateriales que se relacionan con la forma de vida de un grupo determinado. Es decir, aquellas costumbres, tradiciones, saberes, incluso, conocimientos ancestrales, constituyen un patrimonio cultural. En el caso de los pueblos indígenas y afromexicanos, el patrimonio cultural va más allá de sus artesanías o lugares físicos sagrados, ya que abarca sus saberes y sus formas de hacer y decidir sobre sus propios pueblos.

En nuestro país se ha protegido, a través de instrumentos normativos (internacionales y nacionales) el patrimonio de los pueblos indígenas. El artículo 3o, fracción XII de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas refiere que el patrimonio cultural:

es el conjunto de bienes materiales e inmateriales que comprenden las lenguas, conocimientos, objetos y todos los elementos que constituyan las culturas y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que les dan sentido de comunidad con una identidad propia y que son percibidos por otros como característicos, a los que tienen el pleno derecho de propiedad, acceso, participación, práctica y disfrute de manera activa y creativa (Artículo 3o, Fracción XII de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas).

Por otro lado, el patrimonio cultural de los pueblos indígenas también constituye el patrimonio vivo. Al respecto, la UNESCO (2019) ha señalado que:

Los pueblos indígenas ostentan una gran diversidad de patrimonio vivo, como usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas aún pertinentes y que dan sentido a la vida diaria. La práctica y transmisión de este patrimonio contribuye a la vitalidad, la fortaleza y el bienestar de las comunidades. La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial reconoce la importancia que reviste el patrimonio cultural inmaterial y su contribución al desarrollo sostenible y la diversidad cultural (UNESCO, 2019).

En ese sentido, para nuestro país ha sido constante la lucha de pueblos indígenas y afromexicanos en torno al reconocimiento y respeto de sus derechos más básicos, sus derechos humanos, así como la protección de todos aquellos elementos que integran su patrimonio cultural; mismo que nos da vida e identidad como territorio mexicano. Oehmichen & de la Maza (2019) indican que:

México cuenta con un amplio, diverso y rico patrimonio cultural, cuyo reconocimiento ha articulado dos grandes tendencias: por un lado, la que apuesta al fortalecimiento y promoción de la identidad nacional y, por otro, que promueve el desarrollo turístico como una manera de atraer recursos, en lo cual también participan pueblos y comunidades, sea a través de la venta de sus artesanías, la exhibición de sus danzas... (Oehmichen & de la Maza, 2019).

De esa forma, el patrimonio cultural, sumado a que nos da identidad como nación, también es un factor que influye en el turismo, pues atrae visitantes de diversas partes del mundo.

II. Marco legal de protección al patrimonio cultural de los pueblos indígenas y afromexicanos en el territorio nacional mexicano

El 20 de noviembre de 2018, las y los legisladores Sen. Susana Harp Iturribarría (MORENA) y el Sen. Ricardo Monreal Ávila (MORENA) presentaron en la LXIV Legislatura ante la Cámara de Senadores, la iniciativa que “expide la Ley de Salvaguardia de los Conocimientos, Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos” y que tenía por objeto principal “salvaguardar los derechos humanos, los conocimientos, cultura e identidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos...” (SIL, 2018).

Entre los elementos que proponía se encuentran: la definición de términos; establecimiento de atribuciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); determinación de derechos colectivos conforme Ley Federal de Derechos del Autor; la consideración de los supuestos en que no estarán disponibles, de manera pública, las manifestaciones culturales; la regulación de uso industrial o comercial de aquellas manifestaciones; la creación de inventarios; sistemas de salvaguardas y las maneras de operarlos; el establecimiento de registros de contratos de licencia de uso de la materia; cuestiones organizacionales en el ámbito y precisión de la parte presupuestal aprobada por la Secretaría de Cultura (SIL, 2018).

La estructura del espíritu de dicha iniciativa, es decir, de la exposición de motivos, incluye la introducción, que se refiere a que México es una nación pluricultural, tal como lo señala el artículo 2 de la Ley Fundamental, que existen más 67 pueblos indígenas y más de 126 tipos de lengua, y se indica que su propia etnia, cosmovisión o cultura son útiles para que los pueblos indígenas se definan, como tal, como una constitución a sus derechos de identidad. Además, ofrece una recapitulación de antecedentes de luchas de pueblos indígenas desde 1994 para su reconocimiento constitucional.

También señala la diversidad cultural y su relación con los derechos de propiedad intelectual, donde se explican los conceptos Conocimientos Tradicionales (CC.TT.) y expresiones culturales tradicionales (ECT), y los elementos que “imposibilitan una comunicación directa con los esquemas tradicionales de la propiedad intelectual” (SIL, 2018), que tiene relación con las definiciones complejas tanto de conocimientos tradicionales como de expresiones culturales tradicionales y la heterogeneidad que, al respecto, existe a nivel internacional, así como las características propias de los conocimientos tradicionales y la manera en que se trata de proteger aquellos conocimientos o expresiones.

Por último, en la iniciativa se incluye el panorama internacional, donde se recopilan instrumentos vinculatorios y no vinculatorios que México ha firmado y ratificado en relación a la procuración, protección, promoción y conservación de los derechos de los pueblos indígenas en lo que se refiere a su producción intelectual; el horizonte de la iniciativa, datos duros de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y experiencias internacionales.

Todo lo anterior, sienta las bases y justifica la oportunidad de crear un marco legal específico para proteger el patrimonio cultural que constituye la propia identidad de nuestros pueblos indígenas y afromexicanos, para mantener nuestra propia identidad cultural.

II.I. Protección en México antes de la norma

En cuestión de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, antes de la creación de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, en nuestro entramado legal nacional se regulaban las expresiones culturales desde la propia Ley Federal del Derecho de Autor (refiriéndose a derechos de autor) y en la Ley de Propiedad Industrial (refiriéndose a derechos de propiedad industrial).

Sin embargo, dichos textos legales no eran convenientes y atinados para una protección específica de los elementos constitutivos del patrimonio cultural de nuestros pueblos y comunidades, ya que recibían -desde la normativa señalada- el mismo tratamiento que cualquier obra literaria de arte popular, o cualquier marca, etc., con el único objetivo de promover, de forma regulada, su explotación como objeto mercantil pero sin reconocerle, literalmente, esa calidad de objeto conformante de un patrimonio cultural que debía ser reconocido y protegido a través de mecanismos especiales.

a) Ley Federal del Derecho de Autor

Esta ley, reglamentaria del artículo 28 constitucional, tiene por objeto

... la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación; protección de los derechos de los autores, de los artistas intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, sus interpretaciones o ejecuciones, sus ediciones, sus fonogramas o

videogramas, sus emisiones, así como de los otros derechos de propiedad intelectual (Artículo 1º de la Ley Federal de Derecho del Autor, texto vigente).

Desde su publicación en 1996, la Ley Federal del Derecho de Autor, contempla el Título VII De los Derechos de Autor sobre los Símbolos Patrios y de las expresiones de las Culturas Populares que, a su vez, se compone por tres capítulos entre el que se encuentra el Capítulo I y III que señalan respectivamente.

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 154.- Las obras a que se refiere este Título están protegidas independientemente de que no se pueda determinar la autoría individual de ellas o que el plazo de protección otorgado a sus autores se haya agotado (Ley Federal del Derecho de Autor, texto vigente).

Por lo que, si se trata de obras de pueblos indígenas, por ejemplo, se protegen, aunque no se determine la autoría individual de ellas, asimismo, tampoco era relevante que el plazo de protección se agotase.

Por su parte, el Capítulo III De las Culturas Populares y de las Expresiones Culturales Tradicionales² en su artículo 157, indica que la ley

protege las obras literarias, artísticas, de arte popular y artesanal, primigenias, colectivas y derivadas de las culturas populares o de las expresiones de las culturas tradicionales, de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano, en las que se manifiestan elementos de la cultura e identidad de los pueblos y comunidades a que se refiere el artículo 2o. Constitucional, a quienes esta Ley reconoce la titularidad de los derechos (Artículo 157 de la Ley Federal del Derecho del Autor).

De acuerdo con el numeral 158 de la ley en comento, las obras señaladas en el artículo 157 serán protegidas contra la explotación o deformación, a pesar de que no exista autorización por escrito del pueblo o comunidad titular.

Por su parte, los artículos 159 y 160 refieren que se permite el uso de obras señaladas en el artículo 157 conforme a determinados términos. Asimismo, indican que en cualquier acción (fijación, representación, publicación, utilización, etc.) de una obra literaria de arte popular, artesanal, entre otras, y en caso de duda sobre la comunidad titular o pueblo, el interesado debe solicitar a la Secretaría de Cultura una consulta para poder identificar al titular; también, se indica cómo debe ser realizada aquella consulta y el procedimiento a seguir. De hecho, se indica que el Instituto Nacional del Derecho del Autor es el que vela por el cumplimiento del capítulo en estudio y vela por la protección de las obras que ahí se amparan (Artículo 161 de la Ley Federal del Derecho de Autor).

² Este Capítulo fue reformado en 2020, cuando se señaló: “Se reforman la denominación del Capítulo III denominado “De las Culturas Populares” para quedar como “De las Culturas Populares y de las Expresiones Culturales Tradicionales” del Título VII y los artículos 157, 158, 159 y 160 de la Ley Federal del Derecho del Autor, para quedar como sigue...”

Por otro lado, la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial (LFPPI) es una norma jurídica que tiene por objeto:

proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, marcas y avisos comerciales; publicación de nombres comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas... (Fracción I, Artículo 2º, LFPPI).

Es decir, que los diseños industriales de los pueblos indígenas, por ejemplo, podían y pueden ser protegidos por esta legislación. De hecho, el Capítulo IV de los Diseños Industriales en sus numerales 65 y 66 indica:

Artículo 65.- Serán registrables los diseños industriales que sean nuevos y susceptibles de aplicación industrial.

Artículo 66.- Los diseños industriales comprenden a: I.- Los dibujos industriales, que son toda combinación de figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto industrial o artesanal con fines de ornamentación y que le den un aspecto peculiar y propio, y II.- Los modelos industriales, constituidos por toda forma tridimensional que sirva de tipo o patrón para la fabricación de un producto industrial o artesanal, que le dé apariencia especial en cuanto no implique efectos técnicos (LFPPI).

Es decir, que los dibujos industriales: figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto artesanal son diseños industriales y pueden ser registrables.

A pesar de que algunos de los elementos que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos ya podían ser protegidos por lo señalado en la LFPPI y la Ley Federal de Derecho de Autor, era necesaria una normatividad específica proteger todos aquellos elementos.

III. La creación de la norma: Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

El 20 de noviembre de 2018, la Sen. Susana Harp Iturribarría (Morena) y el Sen. Ricardo Monreal Ávila, presentaron ante la Cámara de Senadores la iniciativa “Que expide la Ley de Salvaguardia de los Conocimientos, Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos” (SIL, 2022).

La cronología del proceso legislativo se menciona a continuación:

Tabla 2. Cronología del Proceso Legislativo

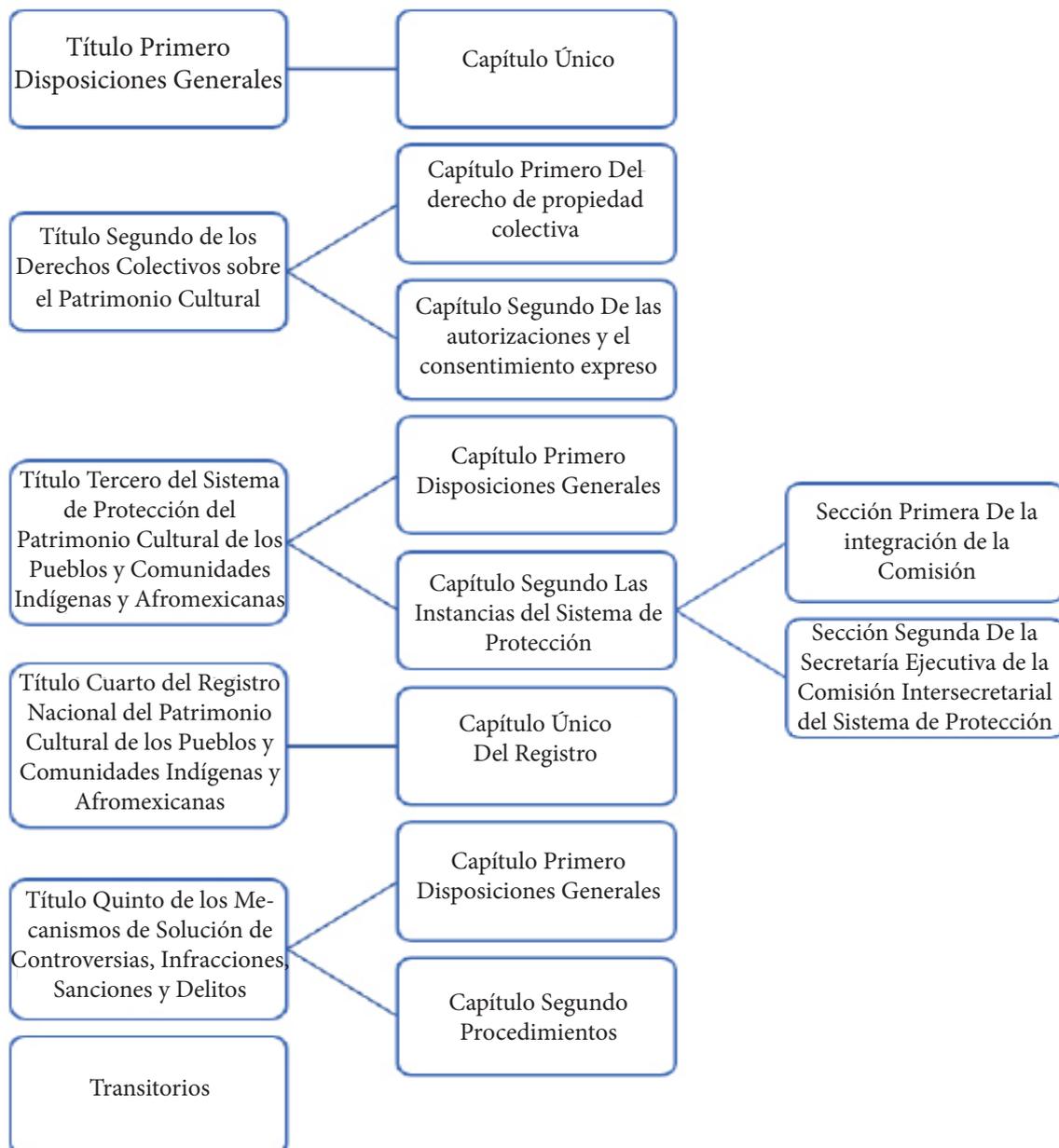
No.	Fecha	Tipo del Asunto	Denominación del Asunto	Estatus
1	20/11/2018	Iniciativa	Que expide la Ley de Salvaguardia de los Conocimientos, Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
2	28/11/2019	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Con proyecto de decreto que expide la Ley General de Salvaguardia de los Elementos de la Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Afromexicanas y Equiparables.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
3	03/12/2019	Dictamen a discusión	Con proyecto de decreto que expide la Ley General de Salvaguardia de los Elementos de la Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Afromexicanas y Equiparables.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
4	10/12/2019	Minuta	Que expide la Ley General de Salvaguardia de los Elementos de la Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Afromexicanas y Equiparables.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
5	30/04/2021	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Que expide la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
6	02/09/2021	Minuta	Con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, devuelta para los efectos de la fracción e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022
7	30/11/2021	Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.	PUBLICADO EN D.O.F. 17/01/2022

Fuente: Sistema de Información Legislativa. Historia del Proceso Legislativo (2022).

Por lo tanto, pasaron tres años desde la presentación de la iniciativa hasta la publicación de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (LFPPCPCIA).

La LFPPCPCIA vigente consta de los siguientes títulos y capítulos:

Esquema 1. Estructura de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas



Fuente: elaboración propia con información de la LFPPCPCIA.

Como se aprecia en el Esquema 1, la legislación en estudio consta de cinco títulos, con un total de 75 artículos y 5 artículos transitorios.

El primer Título establece el objeto de la ley y sus fines, así como el glosario de la norma, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos como sujetos de derechos público, así como los principios que deben respetarse en las acciones de protección, salvaguardia y desarrollo de instituciones públicas en ámbito federal, local y municipal. Asimismo, también se indica que en la aplicación de la ley se respetará el derecho a la libre determinación y autonomía, y se reconoce a autoridades representativas de los pueblos indígenas o afromexicanos (Artículos 1º al 7º de la LFPPCPCIA).

En dicho título también se indica que:

Artículo 8. Todo el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se entenderá reservado por el pueblo o comunidad que corresponda y estará prohibida su utilización y aprovechamiento, salvo que éstos otorguen su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

Tendrán especial protección sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas, sus lugares sagrados y centros ceremoniales, objetos de culto, sistemas simbólicos o cualquier otro que se considere sensible para las comunidades, a fin de garantizar sus formas propias de vida e identidad, así como su supervivencia cultural (Artículo 8, LFPPCPCIA).

Además, son nulos los actos, contratos o acuerdos que se celebren con algún integrante de la comunidad que, a título individual, haya suscrito con terceros y de ahí se use o se aproveche elementos de patrimonio cultural (Artículo 9 de la LFPPCPCIA).

Cabe señalar que, en la interpretación de la norma se deben considerar los sistemas normativos indígenas, así como instrumentos internacionales en la materia que hayan sido ratificados por nuestro país. En el Título Primero de la ley en análisis, también menciona las normas supletorias.

Por su parte, el Título Segundo establece lo relacionado al derecho de propiedad colectiva sobre el patrimonio cultural, conocimientos y expresiones culturales, así como al reconocimiento de decidir qué elemento pertenece al patrimonio señalado. En ese sentido, se destaca que la propiedad de los pueblos sobre su patrimonio es un derecho inalienable, imprescriptible, irrenunciable, inembargable y de naturaleza colectiva (Artículo 15 de la LFPPCPCIA).

En el Título Segundo refiere cuestiones de propiedad colectiva y el uso, aprovechamiento y comercialización de los elementos de patrimonio cultural de pueblos y comunidades, así como las autoridades o instituciones representativas, la intervención de autoridad competente, el reconocimiento o registro por el Instituto y las autorizaciones y consentimiento expreso. En este último caso, merece señalar que tanto el

uso, aprovechamiento y comercialización sobre los elementos del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se ejercerán con pleno respeto a sus derechos, dignidad e integridad culturales, y en todo momento deberá acreditarse el lugar de origen del elemento de que se trate... (artículo 24 de la LFPPCPCIA).

El Título Segundo también establece el contenido de todo contrato o convenio entre los pueblos y terceros para el uso, aprovechamiento o comercialización de los elementos del patrimonio cultural. En ese sentido, todo beneficio económico que se convenga con terceros derivado de aquel consentimiento debe ser retribuido a la comunidad o pueblos, conforme a sus sistemas normativos (Artículo 27 de la LFPPCPCIA). Se establecen cuestiones de controversia entre comunidades indígenas sobre la propiedad de manifestaciones de patrimonio cultural, incumplimiento de contrato por parte de terceros, revocación de aquel, etc.

El Título Tercero establece lo relacionado al Sistema de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que se explicará a detalle en el próximo apartado.

El Título Cuarto indica lo referente al Registro Nacional del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. Cabe señalar que el Registro “es un instrumento de la política pública que identifica, cataloga, registra y documenta las manifestaciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” (Artículo 53 de la LFPPCPCIA).

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Instituto) es el responsable de integrar y operar el Registro. Los artículos 53 a 56 regulan desde la integración hasta los actos de registro.

Por su parte, el Título Quinto establece lo relativo a los mecanismos de controversias, así como infracciones, sanciones y delitos. Cabe hacer mención de que los pueblos y comunidades pueden optar por mediación, queja o denuncia cuando identifiquen el uso no consentido de elementos de su patrimonio, siempre con base en su autonomía y libre determinación (Artículo 57 de la LFPPCPCIA). El Título mencionado explica qué se entiende por mediación, queja, así como el contenido de la queja por escrito.

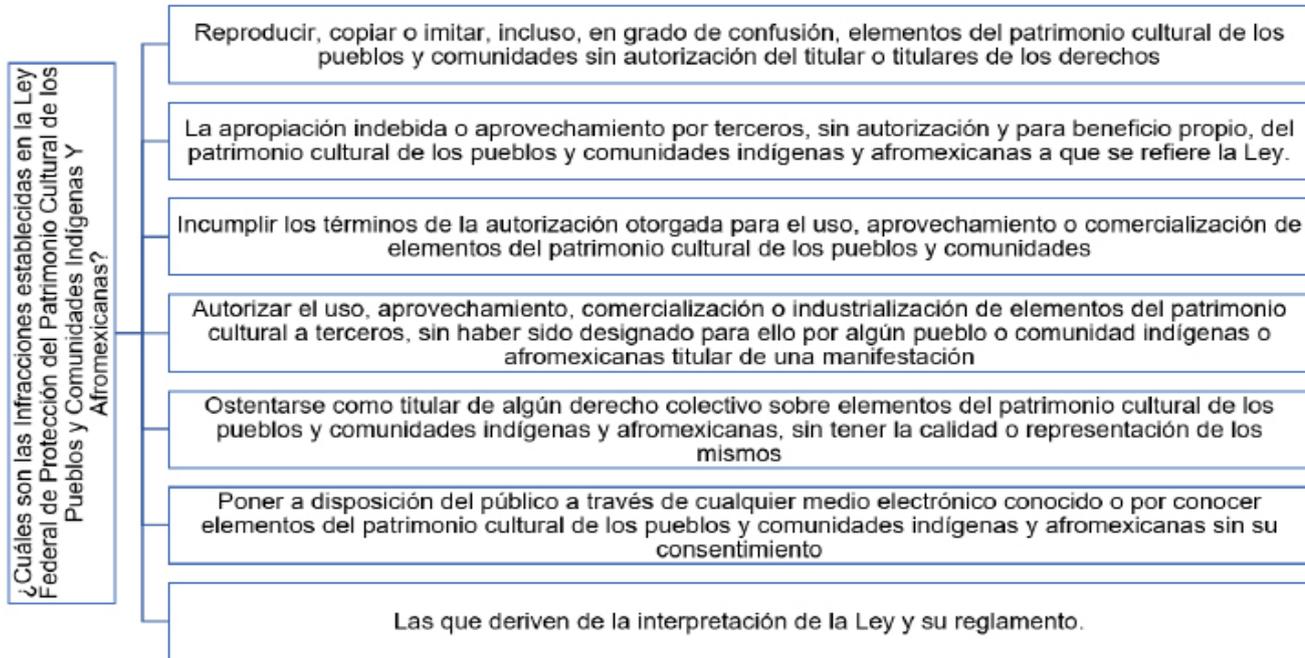
III.I. Infracciones y delitos señalados en la LFPPCPCIA

El Título Quinto de la ley en estudio también se refiere a las personas contra quienes se instaura la queja, y el procedimiento a cargo del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). En ese sentido, las infracciones, delitos y sanciones se estipulan en el Título mencionado.

Lo anterior es algo importante porque se protege a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicana del uso y aprovechamiento, así como de apropiación indebidas del patrimonio cultural.

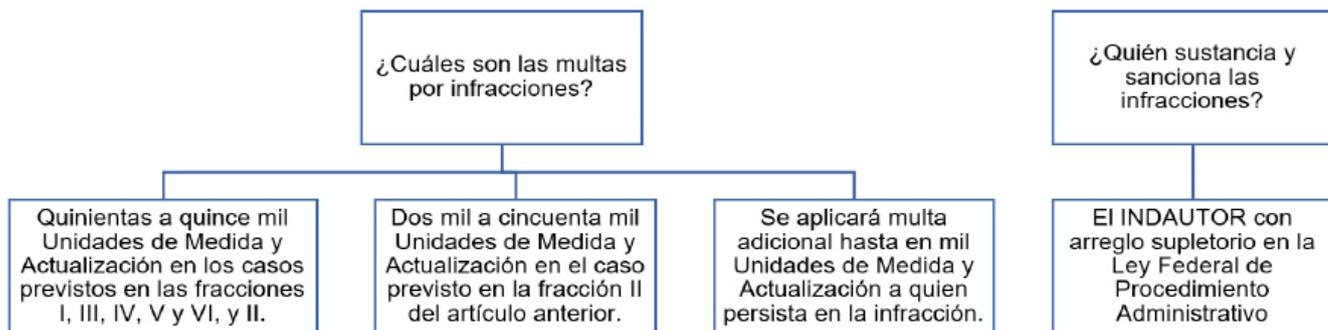
En los esquemas 2 y 3 se establecen las infracciones señaladas en la LFPPCPCIA así como las multas por aquellas infracciones.

Esquema 2. Infracciones contenidas en la LFPPCPCIA



Fuente: elaboración propia con información de la LFPPCPCIA (Artículo 69).

Esquema 3. Multas por infracciones e instancia sancionadora

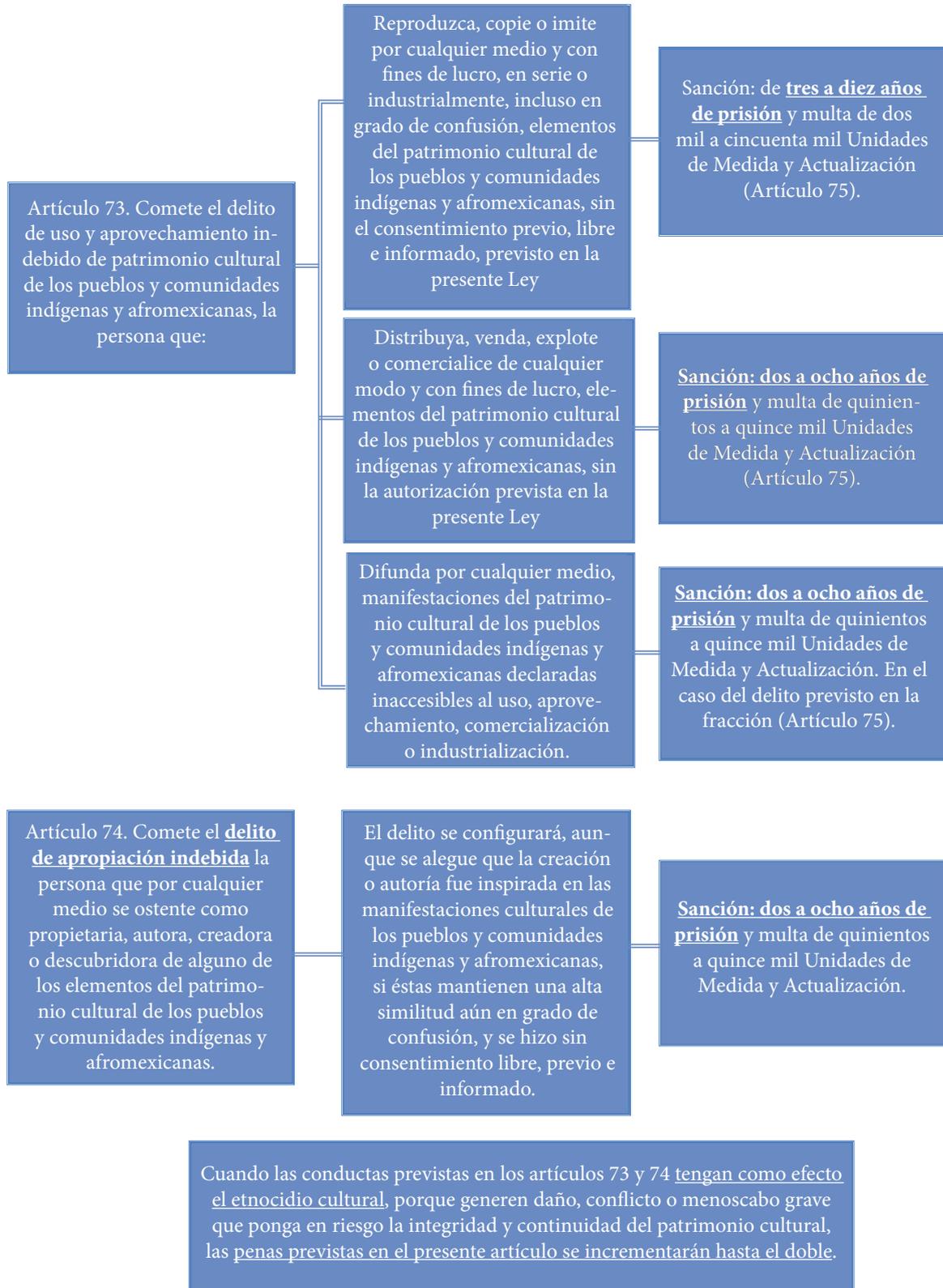


Fuente: elaboración propia con información de la LFPPCPCIA (Artículo 70 y 71).

Además de multas por infracciones también existen sanciones que consisten en penas privativas de la libertad por delitos cometidos por uso, aprovechamiento o apropiación indebida. Es decir, se involucra no sólo la rama del derecho administrativo sino la del derecho penal para proteger a nuestros pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de los abusos que pudieran existir en torno a los elementos de su patrimonio cultural.

La LFPPCPCIA también establece delitos, de los cuales conoce la Fiscalía General de la República o tribunales federales, como son los de uso y aprovechamiento, así como el de apropiación indebida de patrimonio cultural que, de cometerse, se sancionan con penas corporales y pecuniarias; como se muestran en el esquema 4.

Esquema 4. Delitos en torno al uso, aprovechamiento y apropiación indebidas del patrimonio cultural y sus sanciones



Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 73, 74 y 75 de la LFPPCPCIA.

Se refleja en los esquemas 2, 3 y 4 que la legislación en análisis protege el patrimonio cultural de pueblos indígenas y afromexicanos contra quien cometa infracciones o delitos que pongan en riesgo aquel patrimonio, por no contar con un consentimiento libre e informado de los representantes de las comunidades o pueblos, o bien, por no continuar con los propios procedimientos legales.

III.II. Sistema de Protección del Patrimonio cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (Sistema de Protección)

El Sistema de Protección

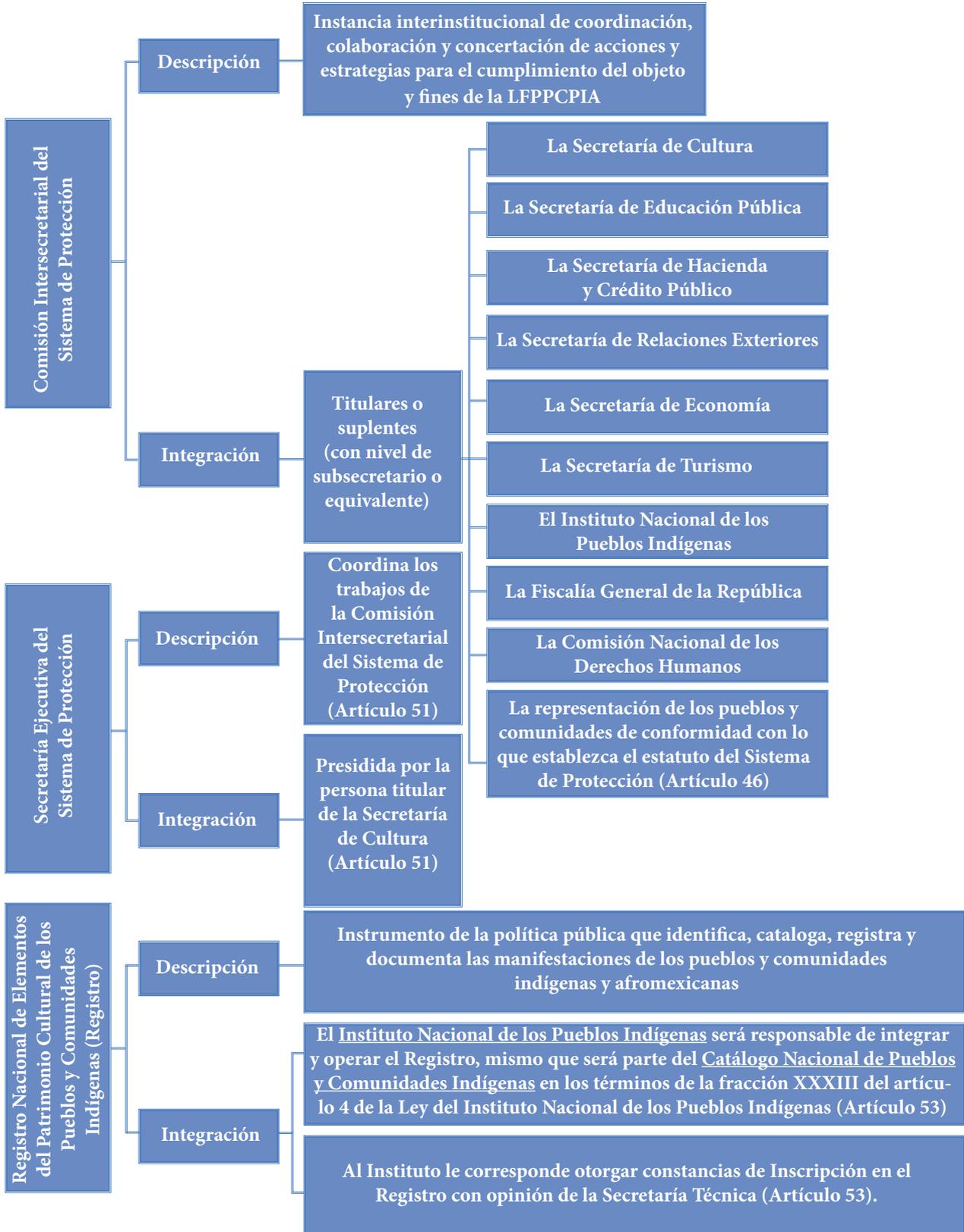
es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación interinstitucional del gobierno federal, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (Artículo 34 de la LFPPCPIA).

El Sistema de Protección tiene los objetivos establecidos en el propio numeral 35 de la LFPPCPIA y su propósito principal es “dar cumplimiento al objeto y fines de la Ley con pleno respeto a la libre determinación y autonomía de dichos pueblos y comunidades” (Artículo 34 de la LFPPCPIA) siempre observando lo que establecen disposiciones aplicables; pues es necesario el respeto y la protección de los derechos, así como la reparación del daño en caso de causarse.

Entre los elementos puntuales del Sistema de Protección se reconocen, al menos, los siguientes:

- Obligación del Estado de proteger, jurídicamente el patrimonio cultural de pueblos y comunidades (Artículo 36).
- Es de interés público cualquier acción relacionada con el patrimonio cultural (Artículo 36).
- Instituciones y organismos del Sistema de Protección deben respetar la libre determinación de los pueblos y comunidades (Artículo 37).
- Tienen validez oficial actuaciones de instituciones especializadas (Artículo 38).
- La queja o solicitudes de acompañamiento en denuncia por uso no consentido del patrimonio o sus elementos se presentan ante a la Secretaría de Cultura o ante el Instituto Nacional de pueblos Indígenas (cualquier entidad o unidades administrativa dependiente de aquellas) (Artículo 39).
- Pueden solicitarse servicios de traducción (Artículo 39).
- Cada pueblo o comunidad indígena o afromexicana tiene la facultad para decidir sobre elementos distintivos de su cultura e identificar manifestaciones que se encuentran en riesgo (Artículo 40).
- Se pueden solicitar acciones para la continuidad de elementos distintivos (a través de Secretaría Ejecutiva del Sistema) (Artículo 40).
- Los elementos con relación a lenguas indígenas serán protegidos conforme a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (Artículo 41).
- Es necesario que dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que tengan atribuciones que se relacionen con la Ley en análisis, deben realizar sus obligaciones dentro de los límites del Sistema de Protección y considerando otras leyes aplicables (Artículo 42).

Esquema 5. Instancias que conforman el Sistema de Protección del Patrimonio Cultural



Fuente: elaboración propia con información de la LFPPCPIA (art. 43).

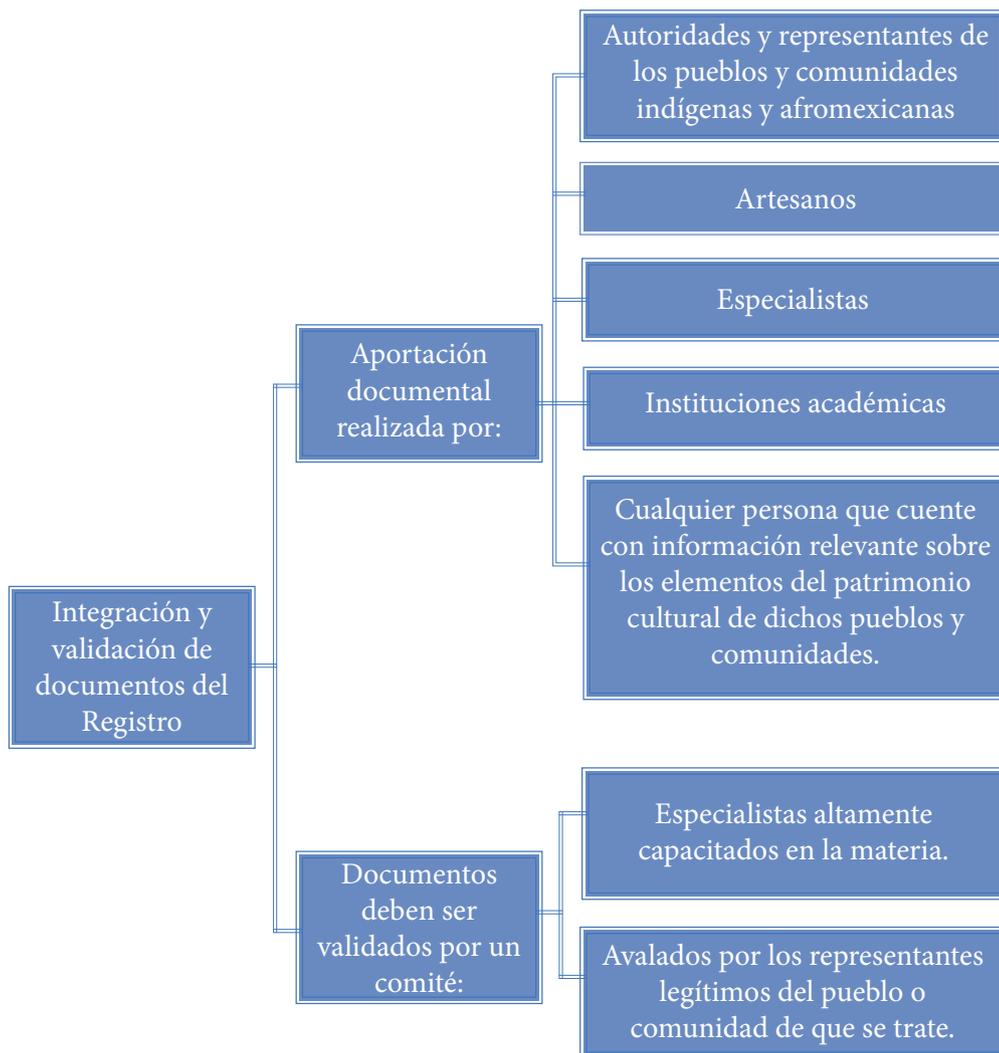
Por lo tanto, cada instancia del Sistema de Protección tiene su objetivo, así como su integración. De hecho, seis secretarías de Estado, a través de sus titulares o de algún suplente, deben estar en las reuniones ordinarias que se lleven a cabo al menos, anualmente. También deben presentarse titulares o suplentes del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la representación de pueblos y comunidades.

Por lo que, dependencias no sólo de la Administración Pública centralizada sino órganos constitucionales autónomos, también están obligados a velar por la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos a través del Sistema de Protección que tiene como tareas desde la articulación de acciones entre distintas dependencias para garantizar el respeto y defensa de la propiedad colectiva hasta el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional, para evitar la comisión de delitos contra el patrimonio cultural.

IV. Registro Nacional de Elementos del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas

Ahora bien, en el propio Título Cuarto sobre el Registro también se señalan otros procedimientos y supuestos. Asimismo, el artículo 55 de la LFPPCPIA indica cómo se integra aquel. El siguiente esquema muestra la integración del Registro:

Esquema 6. Integración del Registro Nacional de Elementos del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas



Fuente: elaboración propia con información del artículo 55 de la LFPPCPIA.

IV. ¿Qué falta por hacer?

IV.I. Transitorios

La LFPPCPIA tiene cinco artículos transitorios que obligan a distintos poderes del Estado a realizar acciones para estar en posibilidad de instrumentar plenamente la ley.

En ese sentido, el día 18 de enero de 2022 entró en vigor LFPPCPIA. Ese día, además, entraron en vigor distintas responsabilidades como realizar el reglamento correspondiente y el estatuto:

Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto corresponderán a las dependencias y entidades competentes y se realizarán con cargo a su presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal que corresponda (Segundo Transitorio de la LFPPCPIA).

Por lo tanto, las dependencias competentes deben cargar con las erogaciones que se deriven de la instrumentación de la legislación con base en su presupuesto.

Por otro lado, en 180 días naturales, es decir, en el mes de julio del presente año debía estar publicado el Reglamento de la Ley. Sin embargo, eso todavía no ocurre.

Asimismo, la persona titular de la Secretaría de Cultura, como la de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial del Sistema de Protección, debe emitir el Estatuto del Sistema de Protección, una vez aprobado por las instituciones que conforman la Comisión. El artículo Cuarto Transitorio también señala que no debía exceder de 180 días naturales desde la entrada en vigor de la norma jurídica en análisis, es decir, que no debía exceder del mes de julio del presente año.

Aunado a lo anterior, el titular del Ejecutivo Federal tiene la obligación de disponer “que el texto íntegro del cuerpo normativo del presente Decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades” (Quinto Transitorio de la LFPPCPIA).

IV.II. Integración del Sistema de Protección y Registro Nacional

Respecto a la integración del Sistema de Protección del Patrimonio Cultural e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, con información de junio 2022 se habían comenzado los trabajos de coordinación interinstitucional para integrarlo.

Asimismo, los trabajos en torno al Registro Nacional del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a la fecha mencionada anteriormente, también habían iniciado, por lo que no era posible consultar el mismo (Sánchez, comunicación personal, 14 de junio de 2022).

Reflexiones finales

Las comunidades indígenas y afromexicanas son parte primordial de la población mexicana. Los elementos que integran su patrimonio cultural no sólo les dan identidad como pueblos libres, sino que nos dan identidad como nación mexicana. Sus tradiciones, saberes, conocimientos ancestrales, su artesanía, su lengua, entre otros tantos elementos, no son protegidos como un “favor” hacia los pueblos originarios, sino que es un deber público, un deber de Estado, su reconocimiento y salvaguarda.

Debido al impacto que tiene su patrimonio cultural en la economía y cultura del país (a través del turismo, por ejemplo), es primordial contar con una legislación que crea un Sistema de Protección con diversos titulares de Secretarías de Estado y de órganos de gobierno.

A pesar de lo anterior, aún no se encuentra publicado el Reglamento a la Ley y tampoco se ha integrado el Sistema de Protección ni se ha creado su Estatuto. El Registro Nacional tampoco se puede consultar puesto que no se ha puesto en marcha.

Por tanto, a pesar de los esfuerzos que durante al menos tres años (desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación), se realizaron en el Poder Legislativo, quedan pendientes acciones del Poder Ejecutivo, como la realización del Reglamento, integración del Sistema de Protección, su Estatuto o, incluso, la integración del propio Registro.

Aunado a lo anterior, es necesario cumplir, cabalmente con la traducción de la ley en todas las lenguas indígenas vigentes en nuestro territorio.

Todo ello, porque la norma administrativa complementa el bloque de protección a los elementos del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Fuentes de Información

Cámara de Diputados (2022). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM, 2022). Disponible en: <https://bit.ly/3EzE6ia> Consultado en septiembre 2022.

Cámara de Diputados (2022). *Ley Federal del Derecho de Autor, texto vigente*. Disponible en: <https://bit.ly/3EyxUXG> Consultada en septiembre 2022.

Cámara de Diputados (2022). *Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, texto vigente*. Disponible en: <https://bit.ly/3Tbzoey> Consultada en septiembre 2022.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2022). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes*. Introducción. Disponible en: <https://bit.ly/3MlZcT1> Consultado en septiembre 2022.

Gobierno de México (2022). *Directorio de los pueblos indígenas*. Sistema de Información Cultural SIC México. Cultura. Datos abiertos. Pueblos Indígenas. Disponible en: <https://bit.ly/3CR8Utv> Consultado en octubre 2022.

Gobierno de México (2022 b). *Lenguas indígenas por estado: 68*. Sistema de Información Cultural (SIC). Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/3RXPQxQ> Consultado en octubre 2022.

INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Resultados complementarios. Disponible en: <https://bit.ly/3el8ty7> Consultado en septiembre 2022.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Ciencia (UNESCO) y Patrimonio Cultural Inmaterial (2019). *Patrimonio vivo y pueblos indígenas. Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial*. 7 Place de Fontenoy, 75007, Paris, Francia. Disponible en: <https://bit.ly/2J8U5Xz> Consultado en septiembre 2022.

Oehmichen Bazan, C., & de la Maza Cabrera, F. (2019). Turismo, pueblos indígenas y patrimonio cultural en México y Chile. PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 17(1), 53-64. [fecha de Consulta 11 de Octubre de 2022]. ISSN: 1695-7121. Disponible en: <https://bit.ly/3MoQhjN> Consultado en septiembre 2022.

Sánchez, JL. (2022). *Tema: Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Archivo PDF). 14 de junio de 2022.

Secretaría de Gobernación. *Texto detallado del contenido de asuntos legislativos*. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/3elQbfY> Consultado en septiembre 2022.

UNESCO (2019). *Patrimonio Vivo y Pueblos Indígenas*. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Disponible en: <https://bit.ly/2J8U5Xz> Consultado en septiembre 2022.

MIRADA LEGISLATIVA 224

Ley Federal de Protección al Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas ¿Qué falta?

Autora: Carla Angélica Gómez Macfarland

Cómo citar este documento:

Gómez Macfarland, C.A (2022). Ley Federal de Protección al Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas ¿Qué falta? *Mirada Legislativa No. 224*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 23p.

Mirada Legislativa, es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.