

ISSN 1889-8068



redhes

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Año IX No. 17 Enero-Junio 2017



Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Sevilla
Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes



EL DERECHO A LA CONSULTA INDÍGENA EN SAN LUIS POTOSÍ, LA DISPUTA POR SU RECONOCIMIENTO¹

THE INDIGENOUS PEOPLE RIGHT TO BEING CONSULTED IN SAN LUIS POTOSI, THE STRUGGLE FOR ITS RECOGNITION

Guillermo Luévano Bustamante²

Johana Ventura Bustamante³

Resumen: En San Luis Potosí se llevó a cabo un litigio entre comunidades indígenas y el gobierno del estado por el reconocimiento al derecho a la consulta, previa, libre e informada. La acción se derivó de una omisión gubernamental de conformidad con la ley local que reconoce el derecho a la participación auscultada de los pueblos indígenas en territorio potosino. Tras la acción judicial de los representantes de pueblos y comunidades, el gobierno del estado emprendió acciones que pasaron de la omisión administrativa a la ofensiva judicial para desacreditar las reivindicaciones de los quejosos. La Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí acompañó y asesoró legalmente a los representantes indígenas en su lucha judicial. Este artículo da cuenta de ese proceso legal y político.

Palabras clave: Derechos humanos, consulta indígena, San Luis Potosí, litigio estratégico

Summary: In San Luis Potosí a litigation was carried out between indigenous communities and the government of the state for the recognition of the right to consultation, prior, free and informed. The action was derived from a governmental omission in accordance with the local law that recognizes the right to the participation of native peoples in the territory of San Luis Potosí. Following the judicial action of the indigenous

1 Artículo recibido: 3 de octubre de 2016; aprobado: 4 de enero de 2017.

2 Profesor investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Correo-e: guillermo.luevano@gmail.com.

3 Estudiante de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Correo-e: yohana_vb16@hotmail.com



representatives, the state government undertook actions that went from administrative omission to judicial offense to discredit the complainants' claims. The Strategic Litigation Clinic in Human Rights of the Autonomous University of San Luis Potosí accompanied and legally advised the indigenous representatives in their judicial struggle. This article gives an account of this legal and political process.

Key words: Human rights, indigenous consultation, San Luis Potosí, strategic litigation

1. Introducción

El derecho a la consulta indígena se encuentra ya reconocido en instrumentos internacionales, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el caso particular que abordaremos, en la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Sin embargo, a pesar de su positivización y del reconocimiento estatal, la ejecución y aplicación de este mecanismo, sigue siendo negada por las autoridades obligadas.

En San Luis Potosí se cuenta con la Ley de consulta indígena desde 2010, pero apenas en 2015 se le puso a prueba frente a la omisión del Gobernador del Estado de observar los lineamientos de ese medio de participación colectiva. Esa inobservancia, que se traduce en una violación a los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas de San Luis Potosí, fue combatida por representantes de distintos grupos étnicos que habitan el territorio potosino, mediante juicios de amparo, uno de los cuales resultó favorable a su petición con una sentencia condenatoria para el gobierno estatal.

En la disputa legal se evidenciaron las resistencias gubernamentales al reconocimiento de este derecho, ya que además de la violación inicialmente denunciada, durante el proceso judicial las actuaciones políticas y legales del Poder Ejecutivo local pasaron a una especie de ofensiva contra el derecho y la causa emprendida por las y los representantes indígenas.

Este artículo aborda el litigio llevado a cabo por comunidades indígenas de San Luis Potosí con el acompañamiento legal de la Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.



2. El derecho a la consulta indígena

El derecho a la consulta indígena es un instrumento de participación política exigido históricamente por las propias comunidades y reconocido legalmente en México.⁴ Por supuesto que su antecedente instrumental reciente lo encontramos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁵ de 1989, suscrito y ratificado por México. En el tránsito hacia este reconocimiento encontramos, luego de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureste mexicano, la concreción de sus reivindicaciones en los Acuerdos de San Andrés de 1996, que “consideran que la base de la nueva relación con el Estado debe ser la participación y la consulta a los pueblos indígenas. Estas dos exigencias se hacen presentes a través de todo el texto de los Acuerdos, ya sea presentándose como ‘principios’ o concretizándose como ‘derechos’.”⁶

Si bien el respeto a la autonomía indígena en el país ha sido frenado tanto institucional como normativamente, el movimiento zapatista y otros esfuerzos indigenistas empujaron con mayor éxito, junto con académicos y abogados populares, el reconocimiento del derecho a la consulta, plasmado finalmente en el artículo 2 inciso B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷ Aunque la reforma Constitucional llevada a cabo en México en 2001 resultó insuficiente y limitada respecto al reconocimiento general que hallamos en el Convenio 169, que tampoco es específico en cuanto al procedimiento para llevar a cabo la consulta indígena.⁸

Es evidente que la incorporación normativa del reconocimiento del derecho a la consulta indígena no remedia del todo la exclusión histórica que han padecido los pueblos originarios en el país, pero sí contribuye a la superación de paradigmas estatistas,

4 López Bárcenas, Francisco, *El Derecho de los Pueblos Indígenas de México a la Consulta*, Oaxaca, Servicios para una Educación Alternativa, p. 19.

5 Página de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org/> consultada el 20 de octubre de 2016.

6 Rosillo Martínez, Alejandro, “Los Acuerdos de San Andrés: hacia una descolonización del derecho” en *Otros logos. Revista de estudios críticos*, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e Interculturalidad de la Universidad Nacional del Comahue, no. 4, diciembre 2013, Comahue, p. 89.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Hernández, Rosalva Aída; Sieder, Rachel y Sierra, María Teresa, *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2013, p. 23; Elisa Cruz Rueda, “Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: El caso mexicano” en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, no. 5, junio-noviembre, 2008, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, p. 9.



paternalistas, que ni siquiera admitían en las comunidades una capacidad de agencia o interlocución aún en los asuntos de su interés.⁹

La declaración constitucional sirve también para confrontar una vieja tradición liberal positivista que considera que la titularidad de los derechos solo puede recaer en un individuo, no en una comunidad. “Los problemas que lanzan los derechos colectivos a la teoría de los derechos son fuertes y varios: su calidad de supraindividualidad, la naturaleza indivisible de su objeto, pero quizá el más fuerte de todos sea el de su titularidad, que sigue siendo imprecisa, por eso han tenido una concepción dudosa y con poca uniformidad en los estudios jurídicos. La afirmación más importante que conllevan los derechos colectivos es que una colectividad (o comunidad) de individuos sí puede ser sujeto de derechos, razón por la cual son importantes para los pueblos indígenas.”¹⁰

La consulta indígena es, entonces, esencialmente un derecho de titularidad colectiva, que recae sobre una comunidad, un pueblo, y que materializa su concreción y ejecución mediante acciones sociales y beneficios comunes. No puede entenderse de otro modo, lo cual se contrapone a la perspectiva dominante en la estructura judicial mexicana, aún en la que se encarga de la protección y procuración de derechos humanos, que prefiere entender a las personas titulares de derechos en términos individuales.

El juicio de amparo, por ejemplo, se guía por lo que se conoce como “fórmula Otero” o principio de relatividad de sentencia que se deriva directamente de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que previene “Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.” Como puede verse, esto implicaría que la tramitación y eventual resolución de las disputas que implican la titularidad y defensa de un derecho como el de la consulta indígena, tendría que entenderse solo con los individuos promoventes. Sin embargo, este modo de proceder no remediaría violaciones reclamadas con motivo de derechos colectivos como los derechos indígenas. Como se verá, la violación al derecho a la consulta indígena, exigida judicialmente, no sería remediada con una sentencia que solo beneficiara a los promoventes. Únicamente reconociendo que éstos actúan a nombre y representación de una comunidad y solo con una sentencia que cobije a todos sus integrantes, podrá repararse la violación aducida. Esta y otras consideraciones son las que generan resistencias judiciales para el reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos indígenas. El conflicto suscitado entre abril y octubre de 2016, inconcluso aún, aparentemente por razones políticas,

9 Rosillo Martínez, Alejandro y Guillermo Luévano, Bustamante, *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local*, CEEPAC, San Luis Potosí, 2014.

10 López, Liliana, *La demanda indígena de autonomía desde los acuerdos de San Andrés. Los retos para el derecho y la pertinencia del pluralismo jurídico*, Aguascalientes, CENEJUS-UASLP, 2011, pp. 126 y 17.



materializó una de sus etapas en la sentencia judicial que condenaría al gobernador de San Luis Potosí a realizar la consulta indígena e integrar sus resultados al Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021, tal y como debió hacerlo desde el comienzo de su gestión.

3. El caso de San Luis Potosí

A continuación, describimos el proceso legal que se llevó a cabo en San Luis Potosí y que fue tramitado en los expedientes 380/2016 ante el Juzgado Primero de Distrito, 383/2016 ante el Juzgado Cuarto de Distrito y 447/2016 ante el Juzgado Tercero de Distrito en el estado. Los dos primeros fueron desahogados con lentitud y el último fue el que prosperó con más rapidez, de manera que con su resolución se sobreyeron los previos. Las tres demandas fueron firmadas por representantes de los pueblos Teenek, Nahuatl, Xi'ui, originarios del territorio que actualmente ocupa San Luis Potosí, pero también de los pueblos Nuu Savi, Triki y Mazahua, que aunque se han asentado en años recientes en la entidad, están reconocidos por el Padrón de Comunidades Indígenas del Estado y por la Ley de Consulta Indígena local.¹¹

Desde 2010 entró en vigor la Ley de consulta indígena para el estado y municipios de San Luis Potosí que previene claramente la obligación gubernamental de realizar procesos consultivos con las personas indígenas de la entidad, especialmente en lo que concierne a los planes de gobierno. El 2015 hubo renovación de titular en el Poder Ejecutivo, tras los procesos electivos constitucionales ordinarios, y en septiembre comenzó la gestión de Juan Manuel Carreras López. El 23 de marzo de 2016 el gobierno estatal publicó el Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí para el periodo 2015-2021,¹² sin haber realizado las consultas específicas a pueblos y comunidades indígenas, sino solo una recuperación general mediante foros y otros mecanismos, sin perspectiva intercultural.

Así, el 4 de abril de 2016, el representante del pueblo Mazahua y entonces Consejero representante ante el Consejo Consultivo del Instituto para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos Indígenas de San Luis Potosí, Vicente Hernández, interpuso, con apoyo de la Clínica de Litigio Estratégico de la Maestría en Derechos Humanos de la UASLP y del Centro de Derechos Humanos “Samuel Ruiz”, A.C. (de San Luis Potosí),¹³ una demanda de amparo en contra del gobierno del Estado de San Luis Potosí por la omisión de consultar a los pueblos indígenas del Estado para la elaboración

11 Padrón de comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí.

12 Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí, 2015-2021.

13 Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, <http://www.derecho.uaslp.mx/Paginas/Servicios/CLE.aspx> consultada el 19 de octubre de 2016.



del Plan Estatal de Desarrollo para el sexenio. Dicho instrumento administrativo organiza y proyecta la política de la administración pública que consiste especialmente en la creación de programas y la designación del presupuesto para los mismos, y traza rutas que permitan la inversión privada y extranjera en el Estado.

Las personas que aparecían como quejas en dos de las demandas de amparo iniciales son parte del Consejo Indígena del gubernamental Instituto de Desarrollo Humano y Social (INDEPI), que es la institución que debe encargarse de transversalizar la política pública desde un enfoque intercultural que permita participar de forma activa a los pueblos y comunidades indígenas del Estado. Es al INDEPI a quien se atribuyó la principal responsabilidad de no impulsar el proceso de consulta señalado en la propia legislación estatal y con esto ha contribuido a la violación de los principios esenciales del derecho a la consulta que debe ser libre, previa, informada, culturalmente adecuada y concertada con los pueblos y comunidades indígenas.

Así, de entre las personas que suscribieron los amparos como quejas hay quienes pertenecen a comunidades indígenas que se encuentran situadas en la ciudad capital del estado o bien que son parte de pueblos indígenas originarios de otros estados y que debido a los procesos de movilización humana se han establecido en San Luis Potosí.¹⁴

Otro elemento importante para considerar entre las posibles causas por las que el gobierno estatal omitió –quizá de forma deliberada– realizar la consulta indígena es que la zona en la cual están ubicados la mayoría de los municipios con población indígena del estado son zonas con recursos naturales en disputa, lo que las convierte en un punto atractivo para la explotación e inversión de mega proyectos. De este modo, la omisión de la consulta tiene un impacto que trasciende la vulneración a un derecho colectivo a la participación política, y se refleja también en la demanda por la defensa del territorio y por los medios que permiten la producción y reproducción de la vida dentro de las comunidades.

Las particularidades antes mencionadas se vieron reflejadas al momento de la elaboración de los instrumentos jurídicos que fuimos utilizando y sobre todo en las resoluciones expedidas por las autoridades que tomaron los asuntos.

La *Ley para el instituto de desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas el estado de San Luis Potosí*¹⁵ prevé la existencia de un Consejo Consultivo integrado por los representantes de las comunidades habitantes en cada municipio del estado en los términos siguientes:

14 El Padrón de Comunidades Indígenas de San Luis Potosí reconoce al 15% de la población de San Luis Potosí como hablante de una lengua indígena.

15 Ley para el instituto de desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas el estado de San Luis Potosí.



ARTICULO 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros. Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.¹⁶

Los consejeros son elegidos por sus propias comunidades para la representación directa en el consejo, es un puesto honorario que deriva de un proceso particular de cada comunidad para su elección. El reglamento deja claro la obligatoriedad de que el Consejo cuente al menos con un consejero o una consejera titular por comunidad, para así poder garantizar pluralidad y representatividad.

La Ley previene la existencia de comisiones de honor, permanentes y un proceso asambleario para la celebración de las sesiones, un modelo de hacer política bastante similar al que utilizan las autoridades indígenas en sus propios pueblos y comunidades. Este consejo era una construcción jurídica elaborada desde la propia práctica del derecho comunitario, desde las prácticas de los pueblos, pero pretendidamente replicadas en la legislación y en la institución encargada de las políticas indigenistas del estado.

Aún con sus limitaciones institucionales, este espacio sirvió para aglutinar y organizar las representaciones de los distintos pueblos y comunidades. Y en el momento del conflicto permitió encabezar la resistencia de aquellos consejeros que eran disidentes de las decisiones que se estaban tomando en perjuicio de los derechos indígenas y que se logró subvertir la funcionabilidad en un principio institucional de ese espacio para darle vida al procedimiento de lucha y resistencia jurídica y social.

16 Artículo 27, Ley para el instituto de desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas el estado de San Luis Potosí.



4. La legislación recurrida

En las demandas de amparo se recurrió a distintos ordenamientos, comenzando con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1, 2 y 16, por lo que respecta a la protección contra la discriminación, el reconocimiento del carácter pluricultural de la nación mexicana y la llamada “garantía de legalidad”. Además, el artículo primero fue utilizado para proponer al juzgado la necesidad de realizar procesos de interpretación conforme a derechos humanos, aplicar principios de procuración de coadyuvancia con víctimas, como el pro persona, y de tener en cuenta en todo momento el bloque de constitucionalidad, compuesto no solo por las disposiciones nacionales, sino también por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El artículo 2 de la Carta Magna es contundente respecto a la violación aludida pues previene con claridad la obligación del Estado mexicano de “IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”¹⁷

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 9º, fracción XVI recupera el derecho a la consulta en los siguientes términos:

Al tenor de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución federal, el Estado y los municipios con la participación de las comunidades establecerán las instituciones, el sistema y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas.

La ley incorporará las bases que la Constitución federal refiere, y establecerá los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de esta obligación en los siguientes aspectos:

i) Consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes Estatal y municipales sobre el desarrollo integral.

Hay que mencionar que frente a la solicitud expresa de diversos representantes de pueblos y comunidades indígenas, el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí respondió con el oficio No. INDEPI/SA-269/2015 en el cual se admitió de manera expresa que no emitió ninguna convocatoria para la realización de una consulta indígena.

Del artículo 9 de la Constitución potosina se desprende la Ley de Consulta a la que se ha hecho alusión, la cual fue el instrumento clave para la tramitación de los juicios, puesto que previene, por ejemplo en su artículo 53:

17 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



ARTICULO 53. El Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las bases y mecanismos para la consulta directa a las comunidades indígenas para todos los asuntos que les atañen, a fin de estar en condiciones de establecer adecuadamente, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 9º de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben.

Y para que no quede lugar a dudas, se transcribir en la demanda, como hacemos ahora, el artículo 9 de la Ley de Consulta, que refiere:

ARTÍCULO 9º. Serán objeto obligado de consulta:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo;
- II. Los planes municipales de desarrollo;

Vale decir que no solo el gobierno estatal incurrió en la omisión, lo hicieron también los Ayuntamientos de San Luis Potosí, sin embargo, por esta ocasión, debido a limitaciones materiales y de capacidad de atención, en la Clínica de Derechos Humanos nos constreñimos a la disputa por el reconocimiento del derecho violado en el ámbito estatal.

Entre otras diversas leyes del ámbito local y nacional, se recurrió también al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 7, en tanto que previene que:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la 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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán



ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.¹⁸

Y destacamos en particular, además, el uso de dos instrumentos menos frecuentes en la lucha legal por los derechos indígenas en México, pero que han resultado de gran utilidad. Por un lado el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*¹⁹ emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que además de contener definiciones conceptuales y doctrinales y una sistematización de la legislación aplicable a este tipo de disputas judiciales, es una guía de acción para operadores de justicia en México.

Y ya que una de las principales reivindicaciones que resultaron del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue el derecho a la participación política, tal como se plasmó en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar de 1996,²⁰ expresamente definido como la obligación del Estado de consultar con los pueblos indígenas las políticas, leyes programas y acciones públicas que tengan relación con ellos, por lo que decidimos utilizar también en las demandas y alegatos este instrumento.

Si bien se trata de un documento que no ha sido plenamente reconocido por el Estado mexicano sirvió de fundamento e inspiración para las reformas en materia indígena y las leyes de justicia de los pueblos y comunidades, por lo que consideramos que sirve de referente en el conflicto planteado.

De modo que además del litigio estratégico emprendimos, con las representaciones indígenas, lo que se ha dado en llamar “uso alternativo del derecho”, esto es, en palabras de Jesús Antonio de la Torre Rangel,

las diversas acciones encaminadas a que toda la juridicidad (normatividad, derechos subjetivos, ideas y todas las concretizaciones de justicia) sea usada al servicio de los pobres como sujeto histórico, tanto ante las instancias judiciales y administrativas del Estado, como por ellos mismos en sus relaciones comunitarias, creando y recreando la solidaridad.²¹

18 Convenio 169 de la OIT.

19 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.

20 Acuerdos de San Andrés.

21 De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1997, p. 80.



Los instrumentos jurídicos se utilizan aquí desde una configuración crítica, se asume no solo una perspectiva intercultural, sino también un uso del derecho a favor de quienes padecieron la exclusión o la vulneración en su esfera de derechos; con los resultados que se obtienen en los tribunales ante los que se postulan los juicios de este tipo se crean precedentes y se procura una interpretación material de la justicia y la legalidad.

5. Las resistencias gubernamentales

Como evidencia de las resistencias gubernamentales al reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos indígenas y la posición revictimizante del Poder Judicial, que por incompreensión o desestimación, rechazaron o dilataron las consideraciones de una posible interpretación intercultural del derecho, o acorde a los principios y criterios de derechos humanos, referimos algunas de las actuaciones indebidas durante el procedimiento. Por ejemplo, el 19 de Abril del 2016, el juzgado de la causa requirió al quejoso para que acreditara con documento idóneo la calidad con la que comparecía, en tanto que miembro de una comunidad indígena y de consejero del INDEPI.²²

La defensa legal atendió ese requerimiento judicial manifestando que no existe un documento idóneo que acredite la identidad indígena, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2,²³ estipula que el principal elemento para el reconocimiento de los derechos indígenas es la autoconciencia o autoadscripción. Y que en todo caso, el nombramiento de consejero podía solicitarlo directamente a la autoridad responsable, quien no había negado esa situación. El juzgado insistió en el requerimiento judicial, de modo que el siguiente escrito de la parte promovente más que con argumentos jurídicos que habían sido vertidos en la primera contestación y desde la demanda, se basó en una argumentación más antropológica, se le expuso al juez en los siguientes términos:

1. En el escrito inicial de demanda exhibimos copia certificada del nombramiento vigente del quejoso como Consejero del Consejo Consultivo del Instituto para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí. Esa es la condición que puede ser acreditable, en tanto que cuenta con el reconocimiento del gobierno del estado de representante del pueblo Mazahua, lo que se desprende de la Ley que rige al referido instituto y que se deriva de una elección que hicieran los representantes de dicho grupo étnico que cuentan con presencia y derechos en el territorio potosino, de conformidad con el reconocimiento expreso que hace el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado así como su

22 Expediente 447/2016, Amparo directo, Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí.

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



posterior actualización. Con la documental adjunta queda plenamente probado el extremo de que se trata de una persona indígena con representación y derechos en San Luis Potosí, por lo tanto su pueblo debió ser considerado en el Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí 2015-2021, como se plantea en la demanda.

2. El hecho de que siendo miembro del pueblo Mazahua y tenga reconocimiento y representatividad por el Municipio de San Luis Potosí se debe al fenómeno social de la migración indígena a las ciudades, al éxodo que por distintas causas han venido realizando los pueblos indígenas tradicionalmente habitantes del campo hacia las ciudades. No obstante, su condición de indígenas en las ciudades no significa de ningún modo el menoscabo de sus derechos sociales, históricamente negados y apenas recientemente reconocidos por el Estado mexicano. En el caso concreto, vale decir que además se trata de un derecho político, con concreción específica en los pueblos originarios.

3. Reitero que no existe una “documental idónea” para acreditar la identidad indígena, por tratarse de una consideración histórica, antropológica pero también jurídica. No hay certificados oficiales que expida el Estado mexicano para validar la autenticidad de la identidad étnica de las personas, porque de hacerlo se incurriría en una práctica racista y por ende discriminatoria. De hecho, señoría, su insistencia en requerir del quejoso que acredite documentalmente un hecho que se presume cierto en atención al criterio Constitucional para el reconocimiento de la identidad indígena, constituye también una indebida obstaculización para el trámite que se plantea. Su pedimento, señoría, inobserva el criterio constitucional de la auto consciencia como auto adscripción y el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* que expidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014 y que constituye un compilado de derechos reconocidos en diversos instrumentos jurídicos de observancia obligatoria.

4. En todo caso, si usted persiste en su requerimiento, la validación de la identidad Mazahua del quejoso podría acreditarse mediante una pericial antropológica que sería desahogada como probanza, bajo protesta por lo que se ha manifestado. Pero no tendría que ser un criterio para admitir o desechar la demanda que da origen al presente juicio, ya que considero que con ello usted perpetua la violación de la que nos dolemos al obstruir el acceso a la justicia de una persona ya victimizada por las autoridades responsables, señoría.²⁴

Con esta argumentación el juez tuvo, finalmente, por cumplido y atendido el requerimiento.

El Comité de Planeación para el desarrollo del Estado (COPLADE) rindió su informe justificado el 24 de mayo de 2016 respecto a los actos de autoridad que se le

²⁴ Promoción con la defensa jurídica del quejoso responde al requerimiento judicial sobre documento idóneo que acredite su identidad indígena, Expediente 447/2016, Amparo directo, Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí.



atribuían en la demanda inicial como violaciones a derechos indígenas, ahí solicitó que se declarara la improcedencia y el sobreseimiento del caso ya que esta autoridad alegaba que los actos que reclamábamos estaban consumados y eran de imposible reparación; con ello reconocieron la violación aducida por la parte quejosa, es decir, se asume que existió una omisión pero que en la lógica del Estado por el paso del tiempo ya se había consumado y no podía ser reparada y, por lo tanto, no debería ser remediada mediante el juicio de Amparo. La respuesta de la parte quejosa argumentó el carácter continuo y la especial gravedad de la violación por omisión.

Por su parte, a nombre del Gobernador del Estado, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General del Gobierno presentó el mismo 24 de mayo de 2016 su informe justificado, en el mismo sentido, solicitando la improcedencia o sobreseimiento del asunto.

De manera absurda, esta autoridad respondió a la demanda diciendo que no realizaron una consulta indígena para no discriminar al resto de la población con la distinción de solo auscultar a los pueblos originarios.²⁵ De nueva cuenta se admitió el acto reclamado y otras omisiones, ya que aun para la población indígena, la Ley de Planeación del estado reconoce el derecho a la consulta ciudadana y a la participación en el Plan Estatal de Desarrollo.

El 22 de junio presentamos una promoción al juzgado para ofrecer como prueba superviniente en archivo electrónico en Disco Compacto la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos el 20 de junio con número 12/2016. En dicho instrumento, la defensoría de derechos exhortaba a las instituciones responsables a que se llevaran a cabo mesas de diálogo con el propósito de encontrar consensos que permitan el trabajo conjunto con el Consejo Consultivo indígena y que la información obtenida en estas mesas sea utilizada en la elaboración del proceso de consulta que derive en la incorporación al Plan Estatal de Desarrollo. Igualmente la recomendación exhortaba a que se comenzara un proyecto de reforma de Ley al artículo 9º de la Ley de Consulta del Estado, esto con la finalidad de establecer de forma clara los procesos de consulta indígena.²⁶

El 9 de Julio de 2016 ofrecimos como instrumento para fortalecer la defensa de la parte quejosa la recomendación general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos “Sobre el Derecho a la Consulta Previa, Libre, Informada, Culturalmente Adecuada y de Buena Fe de los Pueblos y comunidades Indígenas de la República

25 Informe justificado, Expediente 447/2016, Amparo directo, Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí.

26 Recomendación 12/2016, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.



Mexicana”²⁷ que destaca la importancia de reconocer y proteger este derecho en el país en el contexto actual.

De manera inusual, la sentencia se retrasó más de tres meses después de celebrada la audiencia constitucional para tal efecto. Obtuvimos sentencia favorable el 30 de septiembre de 2016, en la que el juzgado federal reconocía, finalmente, la particularidad del pueblo Mazahua y su derecho a la misma protección de la justicia y por tanto a participar de forma activa dentro del proceso de consulta indígena como sujetos fundamentales en la planificación y ejecución del mismo, junto con los pueblos originarios de San Luis Potosí.

Con sus limitaciones, la sentencia es relevante porque controvierte una interpretación dominante en el derecho mexicano, y especialmente en el juicio de Amparo, que aunque se supone es un mecanismo de protección a derechos fundamentales suele estar orientado por criterios formalistas y estrechos. Por ejemplo, el sistema jurídico mexicano sigue inclinándose por una perspectiva liberal-individualista que reconoce la titularidad de derechos solo a personas físicas, no a colectividades. En el juicio de Amparo predomina la fórmula Otero o principio de relatividad de sentencia, que ya se mencionó con antelación, y sin embargo, en este caso, podríamos decir que la sentencia tiene efectos generales más allá del quejoso, y trasciende los beneficios del sujeto actuante para favorecer no solamente a su comunidad sino a todos los pueblos indígenas en San Luis Potosí.²⁸

6. Reflexiones finales

Aunque la Ley de Consulta indígena recurrida es un buen instrumento de coadyuvancia en la lucha por el reconocimiento de los derechos de pueblos y comunidades, y el Consejo Indígena actuó como un bastión de esa batalla en San Luis Potosí, no puede hablarse por ello de la existencia del pluralismo jurídico, ni siquiera propiamente de un reconocimiento de la perspectiva intercultural. En todo caso, la parte quejosa procuró ejercer un uso alternativo del derecho que además, mediante litigio estratégico, fue sorteando primero las omisiones del Gobierno estatal y las desatenciones del juzgado de distrito. Estas dos posiciones institucionales en San Luis Potosí exhiben, como ya se decía, la resistencia, el desconocimiento o el menosprecio por la incorporación de la perspectiva intercultural, los criterios de derechos humanos, al sistema normativo hegemónico constitucional y a la práctica cotidiana de la impartición de justicia. Menos

27 Recomendación general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Sobre el Derecho a la Consulta Previa, 2016.

28 Sentencia, Expediente 447/2016, Amparo directo, Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí.



aún puede hablarse por la simple existencia de la norma, ni aun con la sentencia, de una conquista del pluralismo jurídico, como lo entiende Wolkmer,²⁹ en San Luis Potosí, ya que como se ha visto, predomina aún una perspectiva formalista, positivista, liberal, individualista e institucional del derecho, aun cuando se dirimen cuestiones de derecho indígena. Las reticencias estatales dan cuenta de la dificultad para acceder al ejercicio de la Ley local de consulta indígena que puede ser considerada “vanguardista” por excepcional en el país, aunque, como ya se vio, su implementación ha sido sumamente accidentada.

Si bien el triunfo legal relatado en este texto es limitado por la lógica del Estado y por las propias insuficiencias de la sentencia, constituye un precedente local en la larga lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas y el de la consulta en particular.

La decisión de quienes promovieron los diversos juicios de amparo contra el gobierno estatal, su perseverancia en la disputa judicial y el respaldo de sus pueblos y comunidades, fue fundamental en el sostenimiento de la estrategia legal.

Bibliografía

Acuerdos de San Andrés.

Convenio 169 de la OIT.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cruz Rueda, Elisa, “Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: El caso mexicano” en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, no. 5, junio-noviembre, 2008, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, Aguascalientes, CENEJUS, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006.

De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 1997.

Expediente 447/2016, Amparo indirecto, Juzgado Tercero de Distrito en San Luis Potosí

Hernández, Rosalva Aída; Sieder, Rachel y Sierra, María Teresa, *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2013.

Ley para el instituto de desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas el estado de San Luis Potosí.

29 Wolkmer, Carlos Antonio, “Pluralismo Jurídico, movimientos sociales e procesos de luchas desde América Latina” en Antonio Carlos Wolkmer *et al.* (orgs.), *Constitucionalismo, Descolonización y Pluralismo Jurídico en América Latina*, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispát, Aguascalientes, 2015, p. 95.



López Bárcenas, Francisco, *El Derecho de los Pueblos Indígenas de México a la Consulta*, Oaxaca, Servicios para una Educación Alternativa A.C.

López, Liliana, *La demanda indígena de autonomía desde los acuerdos de San Andrés. Los retos para el derecho y la pertinencia del pluralismo jurídico*, Aguascalientes, CENEJUS-UASLP, 2011.

Padrón de comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí.

Página de la Clínica de Litigio Estratégico en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, <http://www.derecho.uaslp.mx/Paginas/Servicios/CLE.aspx> consultada el 19 de octubre de 2016.

Página de la Organización Internacional del Trabajo <http://www.ilo.org/> consultada el 20 de octubre de 2016.

Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.

Recomendación 12/2016, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

Recomendación general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Sobre el Derecho a la Consulta Previa, 2016.

Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo, *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local*, San Luis Potosí, CEEPAC, 2014.

Rosillo Martínez, Alejandro, “Los Acuerdos de San Andrés: hacia una descolonización del derecho” en *Otros logos. Revista de estudios críticos*, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e Interculturalidad de la Universidad Nacional del Comahue, no. 4, diciembre 2013, Comahue.

Wolkmer, Carlos Antonio, “Pluralismo Jurídico, movimientos sociales e procesos de luchas desde América Latina” en Antonio Carlos Wolkmer *et al.* (Orgs.), *Constitucionalismo, Descolonización y Pluralismo Jurídico en América Latina*, Aguascalientes, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 2015.