SÍNTESIS DE RECOMENDACIÓN 12/2016

Recomendación N°	12/2016
Autoridades Responsables	INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
Expediente	1VQU-0793/2015 y 1VQU-0222/2016
Fecha de emisión/	20 de junio de 2016

HECHOS

Este Organismo Estatal recibió quejas de V1 a V49, quienes solicitaron la investigación sobre presuntas violaciones a derechos humanos, en relación con las omisiones en la consulta indígena para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí, que debió realizar el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

Las víctimas manifestaron que el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, emitió una Convocatoria para un proceso de Consulta Indígena dirigida a los municipios de Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Valles, San Antonio, Tamasopo-Rayón, Tamuín, Tamazunchale y Tancanhuitz, así como a las comunidades Tampate, Chalco, la Lima, Lejem, La Palma, Santa Elena, San Francisco y Tamaletom, lo cual no sucedió con municipios con presencia indígena y con hablantes de lengua originaria, como Alaquines, Ciudad del Maíz, Coxcatlán, Ébano, Huehuetlán, Matlapa, San Luis Potosí, Santa Catarina, San Martín Chalchicuatla, San Vicente Tancuayalab, Tampacán, Tampamolón Corona, Tanlajás, Tanquián de Escobedo y Xilitla.

Las personas agraviadas agregaron que en ningún momento se les notificó sobre el proceso de consulta, no se respetó el artículo 11 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, ya que debieron ser notificados con un término de 30 días de anticipación para participar en el proceso de consulta y determinar con las autoridades indígenas las fechas más convenientes.

Refirieron, que el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, no cuenta con diagnóstico de la situación a consultar para definir cuáles serían las aportaciones que debieron considerarse en el Plan Estatal de Desarrollo, que dicho proceso carece de la elaboración del marco lógico de consulta, herramienta para establecer la metodología para los objetivos de la consulta de manera clara y comprensible, a partir del diseño, identificación, ejecución y evaluación aunado a que no se contó con un grupo técnico operativo, por lo que se observó que el diseño metodológico que se implementó resultó insuficiente e inadecuado a la condición cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Por otra parte, V31, V35, V40, V48 y V49, refirieron que la entonces Directora del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, les solicitó la firma de un escrito en donde pedían una reunión extraordinaria para participar en el proceso de consulta para con ello subsanar las irregularidades, manifestándoles que al haber promovido los Juicios de Amparo 1 y 2, respectivamente, se entorpecían las acciones contenidas en el Plan Estatal

de Desarrollo y que serían los responsables de que no llegaran los apoyos a las comunidades indígenas.

Derechos Vulnerados

✓ DERECHO HUMANO A LA CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

OBSERVACIONES

Así del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integraron los expedientes de queja 1VQU-0793/2015 y 1VQU-0222/2016, se encontraron elementos suficientes que permiten evidenciar que se vulneró el derecho humano a la consulta previa, libre e informada a Pueblos y Comunidades Indígenas, en agravio de V1 a V49 por actos atribuibles a la entonces Directora General del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, por la omisión en la consulta indígena para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo que debió realizar ese Instituto, en atención a las siguientes consideraciones:

En este orden de ideas, el 14 de octubre de 2015, el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado emitió una convocatoria para participar en el proceso de Consulta Indígena y presentar propuestas al Plan Estatal de Desarrollo y Planes Municipales, dirigida a los Municipios de Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Valles, San Antonio, Tamasopo-Rayón, Tamuín, Tamazunchale y Tancanhuitz, demarcaciones que registran población indígena y de esa convocatoria se advirtió la exclusión de los Municipios de Alaquines, Cd. del Maíz, Coxcatlán, Ébano, Huehuetlán, Matlapa, San Luis Potosí, Santa Catarina, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuayalab, Tampacán, Tampamolón Corona, Tanlajás, Tanquián de Escobedo y Xilitla.

Con motivo de la queja que presentaron ante la Comisión Estatal, donde las víctimas denunciaron que con la emisión de la convocatoria se vulneró el derecho a la Consulta, la igualdad, al trato digno y a la no discriminación, se solicitó informe a la entonces Directora General del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que mediante oficio INDEPI/949/2015, de 5 de noviembre de 2015 señaló que el Instituto no había emitido convocatoria y que por tanto, no se llevó a cabo ningún procedimiento al respecto para consultar a la población indígena en relación al Plan Estatal de Desarrollo.

No obstante lo anterior, de la evidencia recabada, se advierte que el citado Instituto emitió la Convocatoria el 14 de octubre de 2015, la cual dirigió a 9 municipios, lo que se corroboró con el informe rendido mediante oficio INDEPI/484/2016, de que realizó Foros de Análisis y Diagnóstico de las Comunidades Indígenas como parte de la consulta Ciudadana que convocó el Titular del Ejecutivo Estatal para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, y que no se generó agravio a las víctimas.

Cabe destacar, que en los informes rendidos por la entonces Directora General del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, se evidencian contradicciones en relación con la Convocatoria al proceso de consulta indígena para presentar propuestas para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, quedando en evidencia que se incumplió con lo dispuesto en los artículos, 1º, 2º apartado B, fracción, IX, y 16 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, 9º fracción, XVI, inciso i) de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, 2º de la Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí, 4º de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, 2º, 3º, 6º, 7º, 9º, 11, 12, 13, 16, 21, 22 y 23 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, 6º y 7º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este contexto, la evidencia que al respecto se recabó permite advertir que la Convocatoria se emitió sin cumplir las formalidades ni los procedimientos adecuados que exige la Ley de Consulta Indígena del Estado, la cual dispone que serán sujetos de consulta todos los Pueblos y Comunidades Indígenas de la Entidad que reconoce, el artículo 9º, de la Constitución Política del Estado, sin distinción de credo religioso, lengua, cultura, genero, filiación partidista o ideológica. En este orden de ideas, es importante destacar que serán objeto obligado de consulta: el Plan Estatal de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Urbano y de Centro Estratégico de Población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas, situación que en el presente caso se omitió al momento de emitir convocatoria, que como refieren las víctimas resulta excluyente.

Ahora bien, con relación a la convocatoria para consulta que emitió el Instituto antes citado no se cumplió con el requisito que señala el artículo 11 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, de emitirse por lo menos con treinta días de anticipación a la celebración de la consulta, aunado a que no se corrió la invitación a las entidades normativas de la consulta como la Comisión de Justicia Indígena del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, la Comisión de Asuntos Indígenas y los representantes de las comunidades indígenas ante los ayuntamientos, ni se contó con información de que haya solicitado a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, una asesoría técnica adjunta.

Además, se observó que no se contó con un diagnóstico de la situación a consultar; elaboración del marco lógico de consulta, el establecimiento del grupo técnico operativo, diseño metodológico de la consulta, trabajo pre-operativo con comunidades muestra, entre otros, incumpliendo con ello lo que señalan el artículo 12 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

En este orden de ideas, cabe destacarse que la convocatoria emitida no cumplió lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Consulta Indígena ya que no se dio a conocer a la Asamblea de la comunidad las convocatorias y demás aspectos relacionados con la consulta, de forma escrita y a través de los medios que la misma generalmente utilice para la difusión y adicionalmente, publicarse en algún medio de comunicación oral u escrito del lugar, tanto en la lengua que se hable predominantemente en la comunidad, como en español.

No existe duda que para garantizar y salvaguardar el derecho a la consulta previa, libre e informada y la que además debe ser de buena fe, de los Pueblos y Comunidades Indígenas no debe considerarse como una medida opcional, sino como un mandato constitucional contemplado en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, que expresamente dispone que es deber de las autoridades “consultar a los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y

Municipales y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, advirtiéndose que no se cumplió para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, apartándose de lo señalado en la Ley de la materia.

En este contexto, es importante señalar que el estándar internacional en materia de derechos humanos, señala que los requisitos que deben estar presentes para un debido proceso de consulta indígena son entre otros, los siguientes: el principio de buena fe durante los procesos; transparente y que tenga por objeto dotar de seguridad y certeza jurídica tanto al proceso como a su resultado, el carácter previo y libre de la consulta, la información suficiente sobre el tema que será materia de la consulta, el respeto de la cultura y de sus formas de generar consensos, pero sobre todo que la consulta indígena no se agote como un formalismo, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación para alcanzar un dialogo intercultural entre el Estado y los Pueblos y Comunidades Indígenas que a su vez permita garantizar el respeto y el reconocimiento de sus derechos colectivos y la garantía de su ejercicio pleno.

De lo anterior es necesario puntualizar que la omisión para convocar a la participación colectiva, y no garantizar el respeto al derecho de los Pueblos y Comunidades Indígenas a una consulta previa, libre e informada, así como no haber tomado en cuenta en todas sus etapas, las aportaciones y opiniones de los pueblos y comunidades para participar en el Plan Estatal de Desarrollo, los coloca en una situación de exclusión y no se cumple con la garantía efectiva para el ejercicio pleno del derecho a la consulta.

Sobre el particular, es de resaltar que con la omisión para la participación colectiva en la Consulta Indígena incumple también con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, de la Organización Internacional del Trabajo, que en sus artículos 6º, 7º y 15 establece la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, así como aquellos relacionados con la autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Es preciso señalar que los estándares internacionales antes mencionados sobre el derecho a la participación y la consulta se escriben en el contexto de las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. Este derecho también tiene su correspondencia con el deber de la autoridad de consultar a los Pueblos Indígenas de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo para obtener su consentimiento o su aportación sobre los asuntos que les afecten en los contextos que sean materia de la consulta.

La Organización de Naciones Unidas en su resolución 27/13 Sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, el 25 de septiembre de 2014, alienta a los Estados a que tomen debidamente en consideración todos los derechos de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015 y que adopten medidas para asegurar la participación de los pueblos indígenas en los procesos para la puesta en marcha de las medidas para el logro de los nuevos objetivos de desarrollo.

La Comisión Estatal observó que con respecto al derecho a la consulta previa libre e informada, se incumplió el artículo 2º, apartado B fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los Pueblos y Comunidades Indígenas, dichas autoridades, tienen obligación de: “consultar a los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y Municipales y, en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas.

Además de lo anterior, la evidencia permitió arribar a la conclusión que en el presente caso no se llevó a cabo un proceso de consulta previa a Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, que se haya sujetado de manera plena a los requisitos que exige la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por lo que se debe reparar el proceso a efecto de que se cumpla con la norma constitucional y de ser el caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que se recojan como resultado de la misma.

Esta Comisión Estatal también cuenta con información que la parte quejosa interpuso los Juicios de Amparo 1 y 2 que conoce un Juzgado de Distrito con sede en esta Ciudad. Al respecto este Organismo protector de los derechos humanos no hace pronunciamiento alguno y es muy respetuoso de las actuaciones y determinaciones que sobre el particular emita la autoridad judicial federal, ya que la competencia de esta Institución se circunscribe a lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Es importante entonces, que la autoridad subsane la omisión que dio lugar a la vulneración al derecho a la consulta, y desde un enfoque de igualdad se debe realizar las acciones efectivas que resulten pertinentes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la consulta indígena y que los resultados de la misma se contemplen y sean el complemento del Plan Estatal de Desarrollo que se encuentra vigente.

En otro aspecto, de la evidencia que esta Comisión recabó se advierte que no existe un Reglamento que regule las actividades del Consejo Consultivo Indígena, por tanto, no están establecidas las reglas que precisen de manera clara cuál es la relación entre los funcionarios del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado y de su Junta Directiva con los miembros del Consejo Consultivo Indígena, en las que se determine también quién es el órgano encargado de convocar a las sesiones. En este sentido es importante que se emita un Reglamento, en cuya elaboración se tome en consideración la opinión del Consejo Consultivo Indígena. En este contexto es importante señalar que una vez emitido el Reglamento que norme el funcionamiento del Consejo, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, conforme a lo dispuesto en los artículos 6º fracción II, 12 y 13 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, la cual señala que son materia de publicación obligatoria los Reglamentos emitidos por las dependencias u órganos del Poder Ejecutivo del Estado, y que es de explorado derecho que ninguna disposición legal puede tener vigencia antes de su publicación, este criterio además ha sido sostenido por la Primera Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, tal como puede leerse en la tesis 1a CLXIII/2004 de la Novena Época, del tomo XXI.

Finalmente, esta Comisión Estatal hace un llamado respetuoso al Titular del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, y los integrantes del Consejo Consultivo, para que a través del dialogo se superen las diferencias y se logren los Acuerdos que se buscan. Es importante destacar la importancia del diálogo ya que la consulta en sí misma es un proceso de diálogo donde las partes se escuchan y buscan Acuerdos. El Sistema de Naciones Unidas siempre ha llamado a que las decisiones sobre el desarrollo se tomen a través del diálogo, buscando la construcción de consensos.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire las instrucciones a quien corresponda, a efecto de que a manera de reparación del daño se realicen las gestiones necesarias para que se lleve a cabo el proceso de Consulta a los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado para su aportación al Plan Estatal de Desarrollo, en términos de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí y la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado.

SEGUNDA. Se exhorta respetuosamente a las partes para que se lleven a cabo mesas de diálogo con el propósito de encontrar consensos que permitan el trabajo cordial con el Consejo Consultivo Indígena y se les tome en consideración en el proceso de consulta.

TERCERA. Gire instrucciones para que tomando en consideración la opinión de los integrantes del Consejo Consultivo Indígena, se elabore el Reglamento Interior que regulé la actividad del Consejo, en el que se precise la relación con los organismos participantes en los procesos de consulta, mismo que en su oportunidad sea publicado conforme a los lineamientos de la Ley del Periódico Oficial del Estado.

CUARTA. Gire instrucciones a efecto de que se elabore un proyecto de iniciativa de reforma al artículo 9º fracciones I y II, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, con el propósito de que guarde congruencia con lo establecido en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA. Colabore ampliamente con el Órgano Interno de Control a efecto que substancie y concluya Procedimiento Administrativo de responsabilidad con motivo de la vista que realice este Organismo Estatal para que se investigue la posible responsabilidad administrativa en que se hubiere incumplido, en razón de las consideraciones vertidas en la presente Recomendación, proporcionando para tal efecto las constancias que le sean requeridas y tenga a su alcance.