



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

Maestría en Derecho con Opción Terminal en
Derecho Procesal Constitucional

“El derecho a la consulta previa de las
comunidades indígenas de Michoacán, a partir de
la jurisprudencia de la Corte Interamericana de
Derechos Humanos”

Tesis

Para obtener el grado de Maestra en Derecho con
terminal en Derecho Procesal Constitucional.

Presenta:

Lic. Alma Matías Rodríguez

Director de tesis:

Dr. Jaime Hernández Díaz



Morelia, Michoacán, noviembre 2021

DEDICATORIAS

La presente investigación la dedico principalmente a mi padre, el profesor Martín Matías medina, por el apoyo de siempre, por las pláticas, los consejos y por haberme encaminado al rumbo de la academia, a pesar de lo complejo que esto ha sido, debido al contexto en el que hemos vivido. A mi mamá, la Sra. María de los Ángeles Rodríguez Felipe, por siempre tenerme presente en sus oraciones y por todo el apoyo brindado desde que comenzó este proyecto académico, sin el apoyo de ambos no hubiera sido posible llevar este trabajo a su fin. Este y todos mis logros son también suyos, disfrútenlo.

A mis hermanos, por el apoyo, la paciencia, el impulso y por su ayuda siempre sin interés.

A mis sobrinos, Azul e Irving, por enseñarme un amor que no conocía, que me motiva y me impulsa a seguir adelante con mis proyectos. Los quiero mucho.

A mis amigas, que siempre estuvieron presentes y formaron parte de este gran esfuerzo, por hacer menos pesados los días de trabajo, por darme palabras de apoyo y acompañarme cuando fue necesario.

A todas estas personas especiales que de una u otra manera fueron parte de este proyecto, les dedico este trabajo como muestra de mi agradecimiento, sin el apoyo de todos ustedes no habría sido posible llegar a este momento tan especial.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el financiamiento otorgado para la realización de esta investigación.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por abrirme las puertas y darme la oportunidad de seguirme formando profesionalmente en esta prestigiada institución.

Al doctor Jaime Hernández Díaz, por el acompañamiento durante estos más de dos años en la elaboración de este trabajo.

Al doctor Humberto Urquiza Martínez, por sus recomendaciones y observaciones siempre tan puntuales y precisas, que fueron de gran utilidad para que este trabajo llegara a buen fin.

Al doctor Miguel Ángeles Hernández, quién fungió como mi profesor de la materia de metodología de la investigación, indudablemente su apoyo y acompañamiento resultaron de gran trascendencia en el desarrollo de esta investigación.

A mi jefa, la maestra Teresa Magaña Toscano, a quién expreso mi más profundo agradecimiento, por la comprensión y el apoyo brindado en el transcurso de estos años, sin su apoyo este logro no habría sido posible.

¡A todos ellos, mi más sincero GRACIAS!

ÍNDICE

RESUMEN/ABSTRACT/PALABRAS CLAVE/KEYWORDS	VII
INTRODUCCIÓN.....	VIII
CAPÍTULO 1	1
1. ELEMENTOS TEÓRICO CONCEPTUALES DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA.....	1
1.1 Derechos humanos	1
1.2. Cultura.....	9
1.3. El Estado-Nación moderno	15
1.4. El pluralismo jurídico	17
1.5. Nacionalismo étnico	20
1.6. Identidad étnica.....	23
1.7. Grupos étnicos	29
1.8. Pueblo indígena	31
1.9. Comunidad indígena	35
1.10. Autonomía y libre determinación.....	36
1.11. Derecho indígena.....	43
CAPÍTULO 2	46
2. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO Y MICHUACÁN	47
2.1 Organización de la sociedad mexicana.....	48
2.1.1. Organización territorial de los mexicas	48
2.1.2. Las instituciones de gobierno de los mexicas	50
2.1.3. Las clases sociales en la sociedad mexicana	52
2.1.4. Procesos representativos en la sociedad mexicana	54
2.1.5. Cambios sociales presentados con la invasión española	57

2.1.6. El inicio de la lucha indígena por la reivindicación de sus derechos	66
2.2. Organización de la sociedad purépecha	73
2.2.1. Organización política, social de los purépechas prehispánicos	73
2.2.2. Procesos representativos en la sociedad purépecha	76
2.2.3. Cambios sociales presentados con la invasión española	78
2.2.4. La pugna por la autonomía de las comunidades indígenas en el período virreinal	83
 CAPÍTULO 3	 91
3. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.....	91
3.1. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel internacional.....	91
3.2. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel nacional.....	105
3.3. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en Michoacán.....	113
 CAPÍTULO 4	 124
4. EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN MICHOACÁN	124
4.1. Análisis de los principales elementos del derecho a la consulta indígena.....	125
4.2. Análisis de los antecedentes de la organización indígena en México y Michoacán.....	129
4.3. Análisis del marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas	135
4.4. Evolución de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al derecho a la consulta de las comunidades indígenas.....	138
4.5. Conclusiones y propuestas	150
4.5.1. Conclusiones.....	150

4.5.2. Propuestas.....	154
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	155

RESUMEN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido un sólido marco normativo relacionado con el derecho a la consulta, previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo la obligación de los Estados de consultar a sus pueblos y comunidades indígenas, previo a adoptar cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarlos. A partir de ello, en el presente trabajo se realiza un análisis de los ordenamientos que de manera interna en el Estado de Michoacán regulan el derecho a la consulta y de esta manera, estar en posibilidad de determinar si la normativa existente en Michoacán en relación a este derecho, cumple con los principios y características establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a este derecho y por tanto, si dicha regulación es suficiente para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la consulta indígena en el Estado de Michoacán.

PALABRAS CLAVE

Consulta, comunidades indígenas, cultura, derechos humanos, derecho indígena.

ABSTRACT

The Inter-American Court of Human Rights has established a solid regulatory framework in relation to the right to a prior, free and informed consultation of indigenous peoples and their communities, prior to the adoption of any legislative or administrative measure that is likely to affect them. Based on this, in the present work an analysis is carried out regarding the laws that internally, in the State of Michoacán regulate the right to consultation and in doing so, find ourselves in a position to determine if the laws in the State of Michoacán, in relation to this right, are compliant to the principles and characteristics established by the Inter-American Court of Human Rights regarding this right and thus; if said laws are sufficient to guarantee the full exercise of the right to indigenous consultation in the State of Michoacán.

KEYWORDS

Consultation, indigenous, communities, culture, human rights, indigenous law.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países latinoamericanos han explotado sus recursos naturales de una manera sin precedentes, muchos de estos recursos no sólo se encuentran en territorios indígenas, sino que además son esenciales para la supervivencia de las comunidades indígenas, como consecuencia éstas han intentado defender sus tierras y sus recursos, así como sus derechos sobre ellos, acudiendo cada vez con mayor frecuencia a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Lo anterior ha tenido como consecuencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitiera una jurisprudencia en la que se establece la obligación por parte de los Estados de consultar previamente con sus comunidades indígenas en materias que afecten a sus derechos e intereses. Por ello, en el desarrollo de este trabajo se abordará precisamente el derecho que tienen las comunidades indígenas del Estado de Michoacán a una consulta previa, libre, informada y de buena fe, de acuerdo con la jurisprudencia antes citada.

Para abordar el tema del derecho a la consulta de las comunidades indígenas, se hace necesario realizar un análisis de algunos elementos conceptuales que nos permitirán comprender mejor lo concerniente a este derecho, por ello, en el primer capítulo de esta investigación se abordarán conceptos de suma importancia, como lo es el de derechos humanos, que resulta fundamental en este tema, puesto que el derecho a la consulta previa se enmarca precisamente dentro de los derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Asimismo, se expondrá lo relativo al concepto de cultura, por la importancia que representa en el tema indígena, de igual manera haremos referencia al concepto de Estado-Nación moderno y consecuentemente al pluralismo jurídico, de igual manera se abordará el tema del nacionalismo étnico, de la identidad étnica y de los grupos étnicos, pues resultan ser conceptos fundamentales en el tema de la problemática indígena, bajo esa misma lógica, se estará abordando el concepto de pueblo indígena y de comunidad indígena, puesto que en muchas

ocasiones dichos términos llegan a ser confundidos, por lo que resulta de gran importancia señalar la diferencia entre uno y otro, por último, en este primer capítulo haremos alusión al tema de la autonomía y la libre determinación, así como al derecho indígena y la importancia de la consulta previa a las comunidades indígenas, para lograr a su vez el pleno respeto a estos dos últimos.

El segundo capítulo estará enfocado a los antecedentes de la organización indígena en México y en Michoacán, para ello, se tomarán como referencia algunas de las culturas más representativas, en el caso de México nos estaremos refiriendo a los mexicas y por lo que respecta a Michoacán, se tomará como referente a la cultura purépecha. En relación a ello, en un primer momento abordaremos la organización política y social de estas sociedades y posteriormente se analizarán los cambios presentados con la invasión española y por último, se analizará la lucha de los grupos indígenas por la reivindicación de sus derechos, y a partir de ello, deducir cual ha sido el avance y/o evolución de los derechos indígenas en México y Michoacán, ello naturalmente resulta fundamental para determinar de igual manera, cual ha sido la evolución del reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada tanto en México como en Michoacán.

Por lo que respecta al capítulo tercero, en este nos estaremos refiriendo al marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas. En la primera parte, se abordará lo relativo al marco jurídico a nivel internacional, haciéndose mención de los diferentes ordenamientos que a nivel internacional regulan el derecho a la consulta previa y por supuesto, de lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a ese derecho, por ser la jurisprudencia emitida por dicho tribunal internacional el punto central de este trabajo.

En la segunda parte del capítulo tercero, se hará mención de los diversos ordenamientos que contemplan el derecho a la consulta de las comunidades indígenas a nivel nacional, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo se analizarán dichos ordenamientos para determinar

si los mismos cumplen o no con los postulados internacionales respecto a este tema.

Posteriormente, en la parte final del tercer capítulo nos referiremos a los diversos ordenamientos que regulan la consulta previa en Michoacán, partiendo también de la Constitución Política del Estado de Michoacán y continuando con los demás instrumentos normativos, que en materia electoral regulan este derecho en el Estado de Michoacán y al igual que con la normativa nacional, se analizará si estos instrumentos cumplen con los estándares internacionales en materia de consulta.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo, se abordará lo referente al ejercicio efectivo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en Michoacán, es decir, en este último apartado, haremos un análisis de lo presentado en los capítulos anteriores, pues como es evidente, no basta sólo enunciar los conceptos fundamentales del derecho a la consulta, así como sus antecedentes y su marco normativo, es necesario realizar un análisis a fondo de ello, para determinar a partir de ello, si es que ha existido avance en el reconocimiento del derecho a la consulta previa en la normativa nacional y en la normativa interna de Michoacán, así como para determinar si este derecho se ha hecho efectivo en el Estado de Michoacán.

CAPÍTULO 1

1. ELEMENTOS TEÓRICO CONCEPTUALES DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

SUMARIO: 1.1. Derechos humanos; 1.2. Cultura; 1.3. El Estado nación moderno; 1.4. El pluralismo jurídico; 1.5 Nacionalismo étnico; 1.6. Identidad étnica; 1.7. Grupos étnicos; 1.8. Pueblo indígena; 1.9. Comunidad indígena; 1.10. Autonomía y libre determinación; 1.11. Derecho indígena.

En este primer capítulo, se abordará lo referente a los elementos teórico conceptuales más importantes en el tema de la consulta indígena, de inicio nos referiremos al concepto de derechos humanos, puesto que al ser el derecho a la consulta previa un derecho que se encuentra enmarcado dentro de los derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, resulta fundamental conocer el concepto de derechos humanos.

Asimismo, se abordarán otros conceptos de suma importancia para comprender la problemática indígena en Michoacán y particularmente el derecho a la consulta de las comunidades indígenas, tal es el caso del concepto de: cultura, Estado Nación Moderno, pluralismo jurídico, nacionalismo étnico, identidad étnica, grupos étnicos, así como de pueblo indígena, comunidad indígena, autonomía y libre determinación y finalmente derecho indígena.

1.1 Derechos humanos

Existen muchas definiciones acerca de los Derechos Humanos, es por ello, que con la intención de tener una idea clara y precisa acerca de lo que tales derechos significan y representan, comenzaremos por señalar algunas definiciones doctrinales respecto a los mismos. De inicio debemos decir que los derechos entendidos como las “facultades otorgadas o reconocidas por las normas del

derecho objetivo”¹, son producto del hombre y, por tanto, podría decirse que todos los derechos son humanos.

Sin embargo, el término *Derechos Humanos* ha sido utilizado para ubicar un grupo particular de derechos², aquellos que son inherentes a la persona humana y “que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”³

Desde esta perspectiva “Si bien todos los derechos son producto del hombre, no todos pueden calificarse como humanos, sino sólo aquéllos que son indispensables para que el ser humano logre su pleno desarrollo, tanto personal como social.”⁴ En relación a ello, Mireille Rocatti señala que los Derechos Humanos son “aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.”⁵

Asimismo, Quintana Roldán refiere que se trata de un “conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren, por tener la calidad de derechos fundamentales.”⁶

¹ De pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Derechos. Diccionario de derecho*, 37ª. ed., México, Porrúa, 2008, p. 242.

² Staines Vega, Graciela C., *Prospectiva de los derechos humanos y su aplicación en México*, México, UNAM, 1993, p. 1.

³ Pérez Luño, Antonio Enrique, *Teoría del derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*, Madrid, Técno, 2007, p. 17-18.

⁴ Navarrete Montes de Oca, Tarsicio, et. al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3ra. ed., México, Diana/CNDH, 2000, p. 19.

⁵ Rocattii, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996, p. 19.

⁶ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos humanos*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2009, p. 21.

Mientras que Ferrajoli los define como aquellos “derechos que están adscritos a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indispensables e inalienables”,⁷ ya que los mismos “corresponden, por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tanto públicos como privados.”⁸

En el mismo tenor, Truyol y Serra refiere que se trata de “derechos que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.”⁹ A su vez, Guerrero Espinoza señala que “los derechos humanos comprenden aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona por el mero hecho de su condición humana, al otorgarle las garantías mínimas para poder tener una vida digna.”¹⁰

Por su parte, Santos Azuela refiere que “los derechos humanos representan los poderes, facultades, libertades y prerrogativas fundamentales del hombre que se encuentran fuera de la esfera de la acción creativa y restricta del Estado.”¹¹ Esto significa, en opinión del mismo autor, que “constituyen una esfera jurídica intocable para la acción represora o coactiva de las autoridades.”¹² Como podemos percatarnos, se han emitido diversos pronunciamientos doctrinales en torno al concepto de Derechos Humanos, sin embargo, no sólo los doctrinarios se han ocupado del estudio de dicho concepto, él mismo ha sido objeto de análisis en otros ámbitos, como el normativo y jurisprudencial.

⁷ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 8.

⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 39.

⁹ Truyol y Serra, Antonio, *Los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1968, p. 11.

¹⁰ Guerrero Espinoza, Nicéforo, “Los derechos humanos en la diversidad cultural”, *Revista Académica*, México, Facultad de derecho de la Universidad Lasalle, año 9, núm.17, julio 2011, pp. 173-174.

¹¹ Santos Azuela, Héctor, “Genealogía y estructura de los derechos humanos”, *Revista Académica*, México, Facultad de derecho de la Universidad Lasalle, año 9, núm.17, julio 2011, pp. 114-115.

¹² *Idem*.

Por lo que se refiere al primero de ellos, podemos hacer alusión por ejemplo a lo señalado en el preámbulo de la Convención Americana de los Derechos Humanos, mismo que establece: “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.”¹³

Por su parte, los tribunales a través del estudio e interpretación de la ley también han aportado elementos importantes a la conceptualización del término Derechos humanos, en ese sentido, podemos hacer alusión por ejemplo, a lo referido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, “los derechos humanos constituyen los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder del Estado, en aras de lograr un desarrollo social armónico.”¹⁴ O a lo sostenido por el mismo Tribunal, en relación a que los Derechos Humanos son “en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas.”¹⁵

Asimismo, los tribunales de la federación, han manifestado al respecto que se trata de un “conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”¹⁶

De las definiciones anteriores, es posible advertir que existen algunos elementos esenciales para definir el término Derechos humanos y que son los siguientes:

- a) Todos los seres humanos son titulares de ellos: son derechos que se adquieren por el simple hecho de ser parte de la especie humana. Por ello,

¹³ Convención Americana de los derechos humanos, disponible en: oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos-humanos.htm, consultado el día 02/02/2020, 3:43 pm.

¹⁴ Solicitud de modificación de jurisprudencia 14/2009-PL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, t. I, octubre del 2011, p. 211.

¹⁵ Tesis XII P./2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXXIV, agosto de 2011, p. 23.

¹⁶ Tesis I. 15ºA.41 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 234.

todo ser humano, independientemente de su nacionalidad, raza, sexo, religión, edad, preferencia sexual, situación económica o cualquier otra condición semejante, los posee.¹⁷

- b) Su observancia debe ser garantizada por el Estado: varios de los autores citados coinciden con tal afirmación, Santos Azuela lo reafirma al señalar que los Derechos Humanos son “los poderes esenciales, incontrastables del hombre, fuera de la esfera de la acción creativa y reservada del Estado, en cuanto organización política suprema.”¹⁸
- c) La dignidad humana: “el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos lo es la dignidad humana.”¹⁹ Pues como lo ha sostenido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad.²⁰

De lo expuesto anteriormente concluimos, que los Derechos Humanos son prerrogativas mínimas de las que todo ser humano debe gozar, pues por el sólo hecho de pertenecer a la especie humana es titular de estos derechos, cuya función es la de permitir el acceso de todos los seres humanos a una mejor calidad de vida, así como salvaguardar la vida, la libertad y sobre todo la dignidad humana de los mismos.

Ahora bien, no basta sólo definir el término *Derechos Humanos*, pues al tratarse de una serie de derechos que se encuentran en constante evolución, es importante conocer cuando menos de manera somera la historia de los mismos, pues los Derechos Humanos no han sido siempre como los concebimos

¹⁷ Garza Grimaldo, José Gilberto, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en la constitución local” *Lex. Difusión y análisis*, México, Cuarta Época, año XVI, octubre-noviembre de 2011, p. 78.

¹⁸ Santos Azuela, Héctor, *op. cit.*, p. 114.

¹⁹ Tesis I.5º. C.J./30, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p.2273.

²⁰ Tesis LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8.

actualmente, estos han tenido que responder a las necesidades de una sociedad cada vez más desarrollada, particularmente de algunos grupos sociales que han reclamado el reconocimiento de determinados derechos, de los cuales históricamente se les había mantenido excluidos.

Al respecto, Solís García señala que “una de las construcciones filosóficas más importantes en la historia de la humanidad han sido los derechos humanos, los cuales ponen en una verdadera relevancia al ser humano. La pretensión es valorarse como iguales. La lucha no ha sido fácil, pues ha costado guerras para reiterar tal principio.”²¹ La Carta Magna de 1215, representa uno de los documentos más trascendentales en la historia de los derechos humanos. Ha sido tanta su relevancia, que incluso hay quienes la consideran el antecedente más remoto de los derechos humanos en occidente, aun cuando no cuenta con los elementos necesarios para ser considerada una Constitución. Esta carta, también es conocida como la Magna Carta Libertatum, Charte Magne o Carta Magna de las Libertades de Inglaterra y el fundamento de sus libertades.²²

“Con un origen similar a la Carta Magna de 1215, la Petition of Rights redactada en inglés, viene nuevamente a constituirse como un dique a los atropellos y abusos del poder absoluto de la nobleza, en este caso del rey Carlos I de Inglaterra, y de paso a constituirse en un documento básico del common law.”²³ “Cincuenta años después de la Petition of Rights, hacia 1679, durante el reinado de Carlos II, aparece en el escenario un nuevo conjunto de disposiciones destinadas a proteger algunos de los derechos de los súbditos ingleses. Se trata del documento denominado como Ley del hábeas corpus o Acta para completar las libertades de los súbditos y evitar las deportaciones a ultramar.”²⁴

Al igual que los anteriores documentos, el Bill of Rights o Declaración de derechos contenida en la Ley que declara los derechos y libertades de los

²¹ Solís García, Bertha, “Evolución de los derechos humanos” Cuestiones constitucionales, *Revista mexicana de derecho constitucional*, México, p. 77, disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx/pública/libre/pdf>, consultada el 28/04/2020, 17:40 pm.

²² *Ibidem*, p. 85

²³ *Ibidem*, p. 86.

²⁴ *Ibidem*, p. 87.

súbditos y que dispone la sucesión de la Corona, se impuso a la reina María II, hija de Jacobo II, y a su esposo Guillermo de Orange en 1688. Así pues, la declaración de derechos tuvo origen en la lucha de los ingleses en contra de la política absolutista del monarca.²⁵

Podría decirse, que la Declaración de Virginia de 1776, es la más significativa de las declaraciones de derecho realizadas en las colonias americanas, días antes de que se proclamara la independencia estadounidense. El 4 de julio de 1776, pocos días después de la aprobación de la Constitución de Virginia, fue emitida la Declaración de Independencia de las colonias americanas. Sin duda estos documentos significaron el inicio de la época moderna de las declaraciones de los derechos.²⁶

Posteriormente, surge la conocida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, derivada de las aportaciones del movimiento revolucionario francés de 1789. Dicha declaración contiene diecisiete numerales y fue aprobada por la Asamblea francesa el 26 de agosto de 1789, este documento significó el cambio político necesario para la transformación de la sociedad francesa, de una sociedad oprimida y limitada a un modelo liberal, mucho más abierto y benéfico para los integrantes del cuerpo social. El surgimiento de esta declaración, como veremos orientará las filosofías de los derechos humanos durante los siglos posteriores.²⁷

“A pesar de las protestas sobre el contenido de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1791, en el cual era evidente la exclusión de las mujeres en esta supuesta igualdad, fraternidad y libertad, se continuó con la elaboración de la Declaración del hombre y del ciudadano de 1793, excluyendo con ello a la mitad de la población.”²⁸ Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, los Derechos Humanos han evolucionado atendiendo a las necesidades de la sociedad, a partir de esta evolución los mismos se han

²⁵ *Ibidem*, p. 88.

²⁶ *Ibidem*, p. 89.

²⁷ *Ibidem*, p. 91.

²⁸ *Ibidem*, p. 92.

clasificado en: derechos de primera, segunda y tercera generación, hay quienes hablan de una cuarta generación de derechos, sin embargo, a la fecha esta cuarta generación de derechos no se encuentra formalmente reconocida.

En virtud de lo anterior, comenzaremos por referirnos a los derechos humanos de primera generación o también conocidos como Derechos Civiles y Políticos. Estos “surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano como es el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, entre otros.”²⁹ Los “Derechos Humanos de Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESCAs. Los cuales se plantearon por primera vez en el mundo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, no sin antes haber transitado por una revolución (Revolución Mexicana de 1910). Los DESCAs constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva.”³⁰

Por último, los Derechos Humanos de Tercera Generación, también llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad, mismos que:

Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que lo integran. Derecho a la autodeterminación, a la independencia económica y política, a la identidad nacional y cultural, a la paz, a la coexistencia pacífica, al entendimiento y confianza, a la cooperación internacional y regional, a la justicia internacional, al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, a proteger el medio ambiente y patrimonio común de la humanidad, a contribuir al progreso que garantice la vida digna y la seguridad humana.³¹

Resulta relevante para el presente trabajo, hacer mención de la clasificación de derechos antes señalada, en virtud de que nuestra investigación se centra en el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas de Michoacán. El

²⁹ *Ibidem*, p. 78.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

derecho a la consulta previa, lo ubicamos dentro de los derechos de segunda generación o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales conocidos como DESCAs, entendidos estos como “los derechos humanos tendientes a satisfacer las necesidades elementales de las personas para alcanzar el máximo nivel posible de vida digna desde los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vida en familia y el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros.”³²

Al tratarse la consulta previa de las comunidades indígenas de un derecho que se enmarca dentro del derecho a la cultura, así como dentro del derecho al disfrute de un medio ambiente sano, debido a que el derecho a la consulta previa surge ante la necesidad de las comunidades indígenas de proteger su patrimonio cultural, pero sobre todo de proteger sus tierras y recursos naturales, ante la explotación desmedida de dichos recursos por parte de las grandes empresas en coalición con el gobierno. Asimismo, es claro que al no ser consultadas las comunidades previo a tomarse medidas que puedan ser susceptibles de afectarles, estos colectivos estarán aún más distantes de gozar plenamente de los derechos que ubicamos dentro de los DESCAs.

1.2. Cultura

Asignar un concepto como tal al término *cultura*, resulta ser un tanto complejo, debido a que este vocablo cuenta con un gran número de definiciones, hay incluso quienes afirman que la palabra cultura es prácticamente imposible de definir. Sin embargo, algunas disciplinas se han ocupado de ello, es el caso de la sociología o la antropología, por ejemplo, cada una de ellas ha asignado una definición propia a este término y algunas de estas definiciones muchas veces resultan ser antagónicas, es precisamente debido a la variedad de acepciones con las que la palabra cultura cuenta, que se considera necesario señalar algunas de ellas,

³² Burgos Matamoros, Mylai *et al.*, *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 6.

consideramos nos ayudarán a entender su significado para efectos de este trabajo.

De inicio, diremos que la palabra *cultura*, de acuerdo con Bonfil Batalla puede ser conceptualizada de manera general desde dos vertientes, una que se encuentra ligada a la teoría marxista, que ve a la cultura desde el punto de vista de la lucha de clases, es decir: el marxismo plantea una lucha constante entre dos clases sociales antagónicas, a partir de ello, se considera que la cultura es el cúmulo de conocimientos adquiridos a través del tiempo, que llevan a una determinada clase social a diferenciarse del resto, mientras que el resto de la población con una cultura más baja aspira a tener el nivel de cultura que posee una cierta clase social de mayor rango económico y que de alguna manera, se considera más elevado.³³

Este concepto de cultura, engloba un conjunto limitado de conocimientos y habilidades, agrupadas principalmente en las bellas artes y en algunas otras actividades intelectuales, por tanto, para tener acceso a esta producción cultural limitada, es necesario contar con un tipo particular de educación y con un conjunto de condiciones individuales, familiares y sociales, sin embargo, éstas condiciones serán determinadas en función de la cuestión económica, de tal suerte que sólo un grupo minoritario de la sociedad tendrá acceso a un nivel elevado de cultura.³⁴ “A partir de este hecho se establecería una distinción entre personas *cultas* y personas *incultas*; o peor aún: entre pueblos *cultos* e *incultos*.”³⁵

Así, “la cultura, según esta manera de entenderla, se convierte en patrimonio de unos pocos; el común de los mortales debe *elevarse* a los niveles donde está la cultura y, en correspondencia, se hacen esfuerzos para *llevar la cultura al pueblo*. Así entendida, la cultura no es un patrimonio común ni tiene que

³³ Batalla, Bonfil, “Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados”, *Patrimonio cultural y turismo. Pensamiento acerca del patrimonio cultural. Antología de textos*, México, Conaculta, 2003, p. 46, disponible en: <https://www.cultura.gob.mx/turismocultural/cuadernos/pdf/cuaderno3.pdf>, consultado el día 05/03/2021 a las 18:20 pm.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Idem*.

ver con la vida cotidiana, con el quehacer que ocupa día tras día a la mayoría de la población.”³⁶

El concepto anterior, resulta ser bastante elitista, pues no da cabida a la totalidad de la población, sino sólo a unas cuantas personas pertenecientes a una clase social privilegiada, económicamente mejor que el resto, seguramente de ahí que en algunas ocasiones resulte común escuchar en el lenguaje coloquial que determinada persona *tiene* o *no tiene cultura*, lo cual es completamente erróneo, como lo veremos más adelante.

Por otro lado, tenemos la concepción antropológica de cultura, en ese sentido, Bonfil Batalla, la define como “el conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización sociales, y bienes materiales, que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal, de una generación a las siguientes.” ³⁷

Sin embargo, en el campo antropológico tampoco existe un acuerdo unánime en torno a la definición de la palabra cultura, pues también en esta disciplina existe una diversidad de conceptos, no obstante, los antropólogos concuerdan en algo y es en que, todos los pueblos, todas las sociedades y todos los grupos humanos tienen cultura.³⁸

“Y todos los individuos, que necesariamente pertenecen a algún sistema social organizado, tienen también cultura, porque la sociedad se las transmite y porque exige a todos el manejo de los elementos culturales indispensables para participar en la vida social (es decir, los valores, los símbolos, las habilidades y todos los demás rasgos que forman la cultura del grupo).”³⁹

A diferencia del concepto señalado en primer lugar, éste segundo concepto nos acerca más a la idea de cultura de los pueblos indígenas, al contemplar no

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

sólo los símbolos, valores y conocimientos, sino también las formas de comunicación y organización social, pero hay algo más que destacar de la concepción antropológica y que da un significado completamente diferente al planteado en primer término y es el hecho de que todos los pueblos, todas las sociedades y todos los grupos humanos tienen cultura.

En ese sentido Stavenhagen ha manifestado que “los pueblos, las naciones y las etnias son portadores de culturas diferentes, pero en la tradición intelectual la cultura tiende a ser abstraída de los seres humanos reales y adquirir casi vida propia independientemente de los grupos sociales que viven en el tiempo y en el espacio concretos.”⁴⁰

Por su parte, el autor Terry Eagleton define a la *cultura* como “el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico.”⁴¹ Este concepto, viene a robustecer la idea del concepto desde la visión antropológica, al señalar que cada uno de los elementos en él mencionados, constituyen la forma de vida de un grupo específico, es decir con el mismo, se rompe la idea elitista del primer concepto señalado en este apartado, entendiéndose que cada grupo específico cuenta con una cultura propia, con sus propias características y especificidades.

Ahora bien, desde una visión jurídica, en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural del dos de noviembre del 2001, se ha señalado que “la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.”⁴²

⁴⁰ Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos originarios: el debate necesario*, Buenos Aires, CLACSO, 2010, p.71

⁴¹ Eagleton, Terry, *La idea de cultura*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 58.

⁴² Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, disponible en: <http://portal.unesco.org/es/ev.php>

La definición realizada por la UNESCO, podríamos decir que es una de las más completas y que mejor nos ayuda a entender el concepto de cultura, en el contexto de la problemática indígena, pues no se trata de un concepto limitado, por el contrario, el concepto es amplio al considerar los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias de una sociedad, como parte de su cultura.

En relación a ello, en la conferencia mundial sobre las políticas culturales, celebrada en México en el año de 1982, se señaló que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo y es la que nos convierte en seres humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos, puesto que a través de ella, el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, poniendo en cuestión sus propias realizaciones, buscando incansablemente nuevas significaciones, y creando obras que lo trascienden.⁴³

En el caso de México, nuestra constitución nacional señala en su artículo cuarto, décimo párrafo que “toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.”⁴⁴ Como podemos percatarnos, a pesar de que la Constitución Mexicana contempla el derecho a la cultura, así como la diversidad cultural no nos ofrece una definición como tal acerca del término *cultura*.

Por su parte la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, en su artículo tercero menciona que las manifestaciones culturales “son los elementos materiales e inmateriales pretéritos y actuales, inherentes a la historia, arte, tradiciones, prácticas y conocimientos que identifican a grupos, pueblos y

[URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](#), consultada el día 06/02/2021 a las 11:42 am.

⁴³ Conferencia mundial sobre las políticas culturales, México, 1982, disponible en: www.unesco.org, consultada el día 06/03/2021 a las 17:18 pm.

⁴⁴ Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2014, p. 29.

comunidades que integran la nación, elementos que las personas, de manera individual o colectiva, reconocen como propios por el valor y significado que les aporta en términos de su identidad, formación, integridad y dignidad cultural.”⁴⁵

Esta concepción que nos ofrece la Ley General de Cultura y Derechos Culturales y que es además el único ordenamiento interno que nos da una noción del término cultura en México, es también un tanto limitado, pues únicamente considera como parte de la cultura elementos como: la historia, el arte, las tradiciones, las prácticas y conocimientos de los diversos grupos de la nación, dejando de lado elementos tan importantes como: la forma de vida, la forma de organización, los derechos fundamentales del ser humano y los sistemas de valores, que si se contemplan en la definición de la UNESCO.

De la totalidad de las definiciones antes citadas, podemos deducir entonces que la cultura se conforma a partir de las creencias, tradiciones, formas de vida y de organización, así como los conocimientos que se adquieren dentro de un determinado grupo o sociedad y que son transmitidos de generación en generación.

Por tanto, todos los individuos, pueblos, sociedades y grupos humanos tenemos cultura, nuestra propia cultura, la que adquirimos a partir de los conocimientos, creencias, y tradiciones de los grupos en los cuales nos encontramos inmersos y con los que convivimos y nos relacionamos diariamente, desde esta concepción referirse a individuos o pueblos con o sin cultura, pierde sentido.

En consecuencia, los pueblos indígenas tienen también su propia y particular cultura, misma que cuenta con características y especificidades especiales, basada en sus propias creencias, tradiciones, sistemas de organización y de valores, que si bien, muchas veces no concuerda con la cultura de los individuos o las sociedades no indígenas, no tiene por ello menos valor.

⁴⁵ Ley General de Cultura y Derechos Culturales, p. 2, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCDC_190617.pdf, consultada el día 06/02/2021, a las 15:09 pm.

1.3. El Estado-Nación moderno

Previo a abordar el tema del pluralismo jurídico, es importante referirnos al Estado-nación moderno, ya que entender el surgimiento de este nos ayudará a comprender mejor la idea de pluralismo jurídico. En ese sentido, el Estado moderno surge bajo la idea de un poder soberano, de una sociedad homogénea, integrada por individuos que se encuentran sometidos a un solo régimen jurídico, que otorga derechos iguales para todos. El ideal que sustentó este modelo de Estado, es aquel que sostiene que los estados surgen a partir de un acuerdo de voluntades entre los ciudadanos, mismos que deciden ceder parte de su libertad a favor del Estado que se forma, a cambio de que este les garantice determinados derechos fundamentales.⁴⁶

En concordancia con lo expuesto en el párrafo anterior Luis Villoro refiere que la idea del Estado-nación moderno deviene del ideal de “una nación que se constituye a partir de una decisión voluntaria de los individuos reunidos; antes de esta constitución no existe ninguna asociación, la nación se establece en un acto legislativo que agrupa a los representantes de los ciudadanos.”⁴⁷ “En segundo lugar, la constitución de la nación es una y homogénea; se trata de una asociación política que tiene un poder único, así sea federal o central, pero único; que tiene un orden jurídico y una cultura únicos, aunque pueda tener variantes sobre un mismo territorio.”⁴⁸

Así pues, “la nación mexicana nace con la idea del Estado-nación moderno,”⁴⁹ no obstante, es necesario precisar que la idea del Estado-nación moderno no es propia del Estado mexicano; esta surge de las revoluciones democráticas a finales del siglo XVII y principios del XIX y es la idea que

⁴⁶ López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 33.

⁴⁷ Villoro, Luis, “¿El fin del indigenismo?” *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, México: Instituto Nacional Indigenista-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, t. 1, 1996-1997, pp. 35-37.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

acompaña a la corriente liberal en todo el siglo XIX. Esta idea de modernización del país se encuentra ligada a la idea de construir un estado homogéneo; evidentemente en la constitución de ese Estado no se consideró a las comunidades o naciones previas a la misma, debido a que no eran reconocidas.⁵⁰

“En este proceso, los indígenas perdieron toda caracterización normativa, así como sus peculiares formas de manifestación comunal (la tierra) a partir de 1857.”⁵¹ Es evidente, que el sustento bajo el que se crearon los Estados modernos no correspondía del todo a la realidad, lo cual ha quedado demostrado, pues es innegable la existencia de diversas culturas en el mundo, por lo cual, actualmente la regla es que un Estado se componga de muchas naciones, pueblos o formaciones culturales diversas.⁵²

Así pues, entendemos que un Estado se considera moderno, en la medida en que todos sus ciudadanos se encuentren en condiciones de igualdad, es decir, existan derechos iguales para todos, sin embargo, bajo esta concepción se deja de lado a los pueblos y comunidades indígenas, puesto que, al hablar de derechos iguales para todos, no se reconocen las particulares y diferentes formas de organización de estos colectivos, así como su cultura misma. Es por ello que, con el surgimiento del Estado moderno los grupos indígenas se encontraron en una situación de desventaja, pues como ha quedado explicado su cultura no es igual a la del resto de la población no indígena, de igual manera, la nación mexicana surgió bajo la idea del Estado moderno, sin embargo, en la actualidad la Constitución Política reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria en México 1910-1920*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1986, t. III, p. 112.

⁵² Kimlikca, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 16.

1.4. El pluralismo jurídico

En contraposición a la idea del Estado Nación moderno, que se formó bajo el ideal de una sociedad homogénea, es decir, una sociedad en la que todos los individuos son iguales, entendiendo que comparten la misma cultura, creencias, tradiciones y forma de pensar, surge la idea del pluralismo jurídico, “como una expresión de resistencia a la posición dominante de los estados nación a partir de los procesos de descolonización que tuvieron lugar durante las décadas del 50, 60 y 70.”⁵³

A partir de entonces, surge la propuesta del pluralismo jurídico, como una teoría que pugna por la inclusión de diferentes realidades culturales con sus propias ideas de normatividad, demostrando de esta manera, que las teorías contractualistas clásicas resultan insuficientes⁵⁴ para hacer frente a la realidad social, que nos ha dejado claro que existen una multiplicidad de culturas y sistemas normativos.

Al respecto Pablo Ianello menciona que “cada sociedad se articula en subgrupos y cada uno de ellos tiene su propio sistema legal el cual es necesariamente diferente al menos en algún aspecto.”⁵⁵ Lo anterior, cobra sentido, si consideramos que cada grupo social con el que nos relacionamos, se encuentra regido por reglas y normas que se adaptan a la realidad del grupo del que se trate.

Asimismo, el autor afirma que “el pluralismo jurídico puede entenderse como aquellas circunstancias en el mundo contemporáneo que han resultado de la transferencia de sistemas legales a entornos culturales diferentes.”⁵⁶ Desde este

⁵³ Ianello, Pablo, “Pluralismo jurídico”, en Zamora Fabra, Jorge Luis (comp.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, vol. 1, p. 773, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3875>, consultado el día 06/01/2021, 12:15 pm.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 772.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 773.

punto de vista, podríamos decir, que un sistema jurídico es pluralista cuando se reconoce la existencia de diferentes regímenes normativos.⁵⁷

Bajo esta concepción, el Estado pasaría entonces de ser una unidad homogénea a una asociación plural, en la que los diferentes grupos sociales participarían en el poder. En relación a ello, es importante aclarar que no se trata de romper la unidad del Estado, como se ha pretendido interpretar, afirmando que con ello se violentaría la soberanía nacional, en ese sentido, debemos dejar claro que autonomía no es igual a soberanía, puesto que las reivindicaciones de autonomía de los pueblos indígenas se acompañan de la decisión colectiva de seguir perteneciendo a la misma nación.⁵⁸

Contrario a la idea del Estado Nación moderno, “el Estado plural supone, al lado del derecho a la igualdad, el derecho a la diferencia; igualdad de derecho en todos los individuos y comunidades a elegir y realizar su plan de vida que puede ser diferente en todos ellos.”⁵⁹ Lo anterior, considerando que, como se dijo, algunos grupos o comunidades cuentan con una cultura, forma de organización y sistema de justicia propios. Así pues, el Estado plural supone el respeto a la equidad entre las formas de vida, en lugar de la uniformidad de una forma de vida o de una cultura homogénea para todos, pues considera que este es el supuesto real de una verdadera tolerancia.⁶⁰

Hablar de equidad, supone precisamente el respeto a las diferencias, pues claramente no es posible aplicar un mismo sistema normativo a todos los grupos o comunidades, puesto que como se ha dicho, en muchos casos cuentan con una cultura y forma de vida diferente, por lo que, pretender que se trata de una sociedad homogénea y aplicar un mismo sistema normativo para todos, supondría una violación a los derechos humanos de estos grupos.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Villoro, Luis, “Del Estado homogéneo al Estado plural (el aspecto político: La crisis del Estado Nación)”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII jornadas lascasianas*, México, UNAM, 1999, p. 45, disponible en: <https://goo.gl/D5pymL>, consultado el día 07/01/2021, 15:34 pm.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 81.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 80.

Por su parte, Brokhman Haro, afirma que “a través de la perspectiva del pluralismo jurídico se pretende la armonización de los derechos humanos con los sistemas jurídicos tradicionales, pues su desarrollo inmediato lo ha transformado en un instrumento eficaz en la defensa y promoción de los derechos, siendo una de las principales manifestaciones del pluralismo jurídico en México, los sistemas jurídicos indígenas.”⁶¹ Por tanto, dicho autor siguiendo a Griffiths señala que “el pluralismo jurídico consiste en la presencia en un campo social de más de un orden jurídico. En otras palabras, se puede definir el pluralismo jurídico como la existencia de dos o más subsistemas dentro de un mismo sistema jurídico.”⁶²

Dentro de los grupos indígenas han existido siempre una serie de variables jurídicas que incluyen principios, dispositivos, mecanismos, propósitos y cuestiones formales, que podemos identificar a lo largo de distintas épocas, ello puede explicar el carácter estructural de los sistemas jurídicos indígenas y su inserción en el marco jurídico nacional.⁶³ Sin embargo, dentro de estos sistemas jurídicos encontramos una serie de factores particulares, económicos, sociales, culturales, rituales y, jurídicos que no pueden ser separados, dentro de las instituciones indígenas es inútil e imposible tratar de separarlos, deben ser analizados como conjunto, ya que dentro de dichos sistemas todos van de la mano.⁶⁴ Con ello, queda clara la importancia de reconocer los diversos sistemas jurídicos existentes en las diferentes comunidades, puesto que los mismos, se encuentran íntimamente ligados a cuestiones sociales, culturales, económicas y rituales, que como bien menciona el autor, resultan prácticamente imposible de separar y que por tanto, deben ser respetados.

Así, teniendo en cuenta las aportaciones de los autores antes mencionados en relación al tema aquí abordado, podemos entender al pluralismo jurídico como una nueva visión de los sistemas jurídicos, que surge en contraposición a la idea del Estado Nación moderno y de las sociedades homogéneas, reconociendo que

⁶¹ Brokmann Haro, Carlos, *Orígenes del pluralismo jurídico en México. Derechos humanos y sistemas jurídicos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 8.

⁶² *Ibidem*, p. 11.

⁶³ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 10.

existen sociedades heterogéneas o con culturas, formas de vida y sistemas normativos diferentes, por tanto, el pluralismo jurídico supone la existencia de dos o más subsistemas dentro de un mismo sistema jurídico, como es el caso de los sistemas jurídicos indígenas. De esta manera el pluralismo jurídico “se convierte en una herramienta fundamental para la certeza jurídica y la construcción de una cultura de la legalidad mediante el reconocimiento de intereses compartidos y diversidad de formas en cada área geográfica. Esta base constituye, por supuesto, uno de los pilares fundamentales para la efectiva protección y defensa de los derechos humanos.”⁶⁵

1.5. Nacionalismo étnico

En relación al nacionalismo étnico, el doctor Rodolfo Stavenhagen señala, que al igual que la ideología del Estado-nación moderno, el nacionalismo aparece con dos concepciones antagónicas. La primera de ellas, identifica a la nación a partir del criterio de territorialidad, es decir; agrupa a toda la población como parte del territorio de un Estado de manera homogénea, esto es, sin tener en cuenta sus características étnicas propias.⁶⁶

Stavenhagen ejemplifica la concepción explicada de la siguiente manera: señala que, si todos los residentes permanentes de los Estados Unidos de América, que cumplen con los requisitos legales establecidos en esa nación para adquirir la nacionalidad americana, son americanos y, por tanto, componen la nación americana, así como todos los ciudadanos de la confederación suiza son suizos y a su vez, los diferentes pueblos de la India pertenecen a la nación India. A esta particular forma de concebir la nación, es a lo que llamamos territorial o cívica y usualmente la determina el Estado mismo en las leyes y mediante una ciudadanía común.⁶⁷

⁶⁵ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁶ Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, siglo XXI editores, S.A. de C.V., 2000, p. 9.

⁶⁷ *Idem*.

Una vez que hemos dejado claro en qué consiste esta primera concepción denominada territorial o cívica, que como hemos podido percatarnos, es muy limitada, ya que no permite el reconocimiento de las características culturales propias de los diversos grupos étnicos, pues se reduce a un concepto de nacionalidad basado únicamente en función del territorio en el que se encuentra asentada determinada población, lo cual limita por completo el reconocimiento de grupos sociales con características particulares, como es el caso de los colectivos indígenas.

Por el contrario, “el otro concepto de nación se basa en criterios étnicos. En este caso las características que definen la pertenencia son atributos culturales compartidos, como el idioma o la religión, así como la idea de una historia afín arraigada en el mito de una ascendencia común.”⁶⁸ “De acuerdo con este concepto, la pertenencia a una nación étnica se hereda, y aunque existe cierta flexibilidad en cuanto a cómo se confiere o se pierde, cuenta más la identidad cultural que la ciudadanía formal.”⁶⁹

Como lo refiere Stavenhagen, existe cierta flexibilidad en cuanto a la forma en la que se adquiere o se pierde la nacionalidad étnica, generalmente cada pueblo o comunidad indígena cuenta con una serie de parámetros para determinar quienes forman parte de estas colectividades, si bien es cierto que la cuestión hereditaria es importante, también existen otras características que los definen como parte de estos grupos, una de ellas es la participación activa en las tareas comunales, tareas que generalmente se encuentran íntimamente ligadas a la cuestión religiosa.

Sin embargo, el Convenio 169 de la OIT ha establecido que la identidad cultural representa un criterio fundamental para determinar a quienes debe reconocerse como integrantes de estas colectividades, este tema tiene especial relación con la definición de pueblos y comunidades indígenas, a las que nos referiremos más adelante, sin profundizar más al respecto, debido a que además

⁶⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁹ *Idem*.

se trata de un tema bastante complejo, al tratarse por un lado de personas que los propios grupos reconocen como parte de ellos y por otro, de personas que se autodenominan indígenas en función del elemento de identidad cultural, cuando se trata de obtener beneficios derivados de su calidad de indígenas y que, sin embargo el pueblo o comunidad indígena rechaza.

“Al igual que en la nacionalidad cívica, en este caso el territorio es un referente necesario; no tanto como el espacio en que se aplican los derechos ciudadanos y un sistema jurídico, sino como la patria histórica en la que surge la nación étnica y a la que siempre está ligada.”⁷⁰ Así, “el nacionalismo étnico lucha por unificar la patria étnica con la unidad territorial real sobre la cual un pueblo debe tener cierto grado de control.”⁷¹

“A pesar de inculcar un nacionalismo unificador mediante el sistema educativo e invocar constantemente el pasado étnico, cuya propiedad se adjudica el Estado, las lealtades indígenas a las comunidades locales, las cuales se hallan lejos de la tendencia dominante nacional, no solo persisten, sino que siguen reproduciéndose y buscan reconocimiento.”⁷² Un claro ejemplo de ello en nuestro Estado, lo encontramos en la lucha jurídica por el reconocimiento a sus derechos culturales de diversas comunidades de las cuatro regiones indígenas de Michoacán, que se han suscitado en los últimos años, específicamente el caso emblemático de la lucha armada y jurídica de la comunidad de Cherán.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

⁷² Gutiérrez Chong, Natividad, *Mitos nacionales e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el estado mexicano*, México, Instituto de investigaciones sociales-UNAM, 2012, p.31.

1.6. Identidad étnica

En el segundo apartado de este primer capítulo abordamos lo relativo a la cultura, pues bien, resulta sumamente importante tener clara la idea de cultura, para entender la identidad étnica, puesto que la identidad étnica constituye un elemento fundamental de la cultura. Ahora bien, al referirnos al tema del nacionalismo étnico, hemos hecho alusión en repetidas ocasiones a la identidad étnica, por lo que resulta evidente que este término forma parte de los elementos fundamentales para entender la problemática indígena, por lo que a continuación pasaremos a definir el concepto de dicho término, a partir del aporte de diversos autores que se han ocupado de estudiar el tema.

Parafraseando nuevamente al doctor Stavenhagen, desde un punto de vista psicológico entendemos que todo individuo, establece su identidad desde la infancia, representando un factor determinante para ello el medio en el que se desenvuelve, primero a través de la identificación y diferenciación de la madre, posteriormente del resto de la familia que lo rodea y por último con la comunidad y sus instituciones sociales.⁷³

Es evidente que los primeros espacios en los que nos desenvolvemos tienen un impacto muy significativo en nuestra vida, particularmente como seres sociales que somos, que a diario convivimos y nos relacionamos con otras personas que forman parte de nuestro círculo social, pero indudablemente, la familia es el espacio dónde comienza a forjarse nuestra identidad. “En psicología, la teoría de la identificación explica la manera en que, a través de la identificación compartida, los individuos están vinculados y actuarán en conjunto para mantener, defender y fomentar su identidad común.”⁷⁴

Con ello entendemos que la identificación a que alude el autor, resulta ser indispensable para construir la identidad étnica, pues a través de esta identificación los individuos comenzarán a agruparse considerando ciertas

⁷³ Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos...*, cit., p. 120.

⁷⁴ *Idem.*

características que comparten entre sí, lo cual comenzará a crear fuertes lazos de unión que los conducirán en consecuencia, a la formación de una identidad étnica.

Como hemos mencionado, la conciencia que tiene una persona de pertenecer al grupo al que forma parte, así como la identificación con este durante el proceso de desarrollo serán fundamentales en la construcción de su identidad étnica, por otra parte, resulta muy importante también el hecho de que los individuos asimilen como parte de su persona los valores y símbolos que comparten con otros miembros del grupo, así como las creencias comunes acerca de los orígenes, descendencia, características, especificidad y destino del grupo.⁷⁵

Para Osvaldo Ruíz, la identidad étnica “consiste en el derecho de todo grupo étnico cultural y sus miembros a pertenecer a una determinada cultura y ser reconocido como diferente; conservar su propia cultura y patrimonio cultural tangible e intangible y a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente o ser asimilados por ella.”⁷⁶

La definición aportada por el autor Osvaldo Ruíz, nos deja muy claro el porqué de tocar el tema de la identidad étnica en el estudio del derecho a la consulta de las comunidades indígenas, puesto que, la omisión de las autoridades de consultar a dichas comunidades en temas que les atañen o pueden afectarles, constituye una manera de forzar a estos colectivos a ser parte de una cultura diferente a la suya y en consecuencia a la pérdida de su identidad étnica. Tal afirmación se realiza en el sentido de que, con frecuencia se aprueban leyes o proyectos de desarrollo que afectan de manera sustancial los derechos culturales o de propiedad de los colectivos indígenas, podríamos mencionar por ejemplo, la aprobación de leyes que afectan los derechos lingüísticos de las comunidades, siendo la lengua un elemento fundamental de su identidad y por tanto, de su cultura, por citar un ejemplo.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ Ruíz, Osvaldo, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema Interamericano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril, p. 197.

El mismo autor añade que la identidad étnica, es el derecho que tienen los pueblos indígenas y las minorías étnicas y lingüísticas, así como sus miembros, a conservar, adoptar e incluso cambiar voluntariamente la propia cultura, ello incluye los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, de los cuales depende y que, al ser parte de ellos merece la protección de los particulares, la comunidad internacional y sobre todo del Estado, y no se encuentra totalmente limitado a una determinada área geográfica.⁷⁷

De lo anterior, se desprende algo sumamente importante, al señalar que los pueblos indígenas y las minorías étnicas y lingüísticas tienen derecho a cambiar voluntariamente la propia cultura, es evidente que la cultura es cambiante y por tanto, es posible que los grupos indígenas cambien su cultura y no por ello pierden su identidad étnica, pero la importancia de esto estriba en el hecho de que el cambio a que se alude, debe ser voluntario y no forzado, como se mencionó anteriormente.

Asimismo, Osvaldo Ruíz sostiene que la identidad étnica será fundamental en la propia construcción de la imagen del individuo y que ello dependerá en gran medida de la posición del grupo étnico al cual pertenezca y por supuesto, de la experiencia de vida del individuo, así, cuando un grupo étnico cuenta con una historia particular de persecución y discriminación, pueden darse dos supuestos: primero, que la identidad con el grupo del que forma parte sea reforzada de manera positiva o por el contrario, que se estigmatice de manera negativa, como fue el caso de algunos judíos perseguidos, que terminaron por odiarse a sí mismos, según lo documenta la literatura.⁷⁸

En relación a lo señalado en el párrafo anterior y por lo que respecta al Estado de Michoacán, en el cual, se reconoce la existencia de cuatro grupos indígenas: nahuas, mazahuas, purépechas y otomís, estos grupos indígenas históricamente han sufrido discriminación de diversas maneras, ya sea por la forma de vestir o por su lengua, pero también al mantenerseles olvidados y

⁷⁷ *Ibidem*, p. 204.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 120.

excluidos por los diferentes niveles de gobierno, en ámbitos como el educativo, económico, laboral, entre otros; lo cual, ha tenido como consecuencia que los habitantes de las comunidades tengan que emigrar a otras ciudades, estados y muy frecuentemente hacía los Estados Unidos de América, en busca de mejores oportunidades de estudio y trabajo, naturalmente ello ha impactado de manera negativa en su identidad étnica, ya que cada vez es mayor el número de comunidades en las que se ha dejado usar la vestimenta tradicional propia de estas culturas o que han dejado de hablar su lengua originaria, pues aun cuando se conservan gran parte de los elementos de su cultura, se han perdido otros muy valiosos como los antes señalados, producto de la discriminación a que me he referido.

Ahora bien, como se dijo, esta discriminación o persecución en su caso, puede dar lugar al fortalecimiento de la identidad del grupo o por el contrario, a su debilitamiento, como es el caso del ejemplo anterior, para ello es importante el valor que de manera individual los integrantes de estos grupos le otorguen a las creencias, sentimientos y motivaciones subjetivas del grupo, para que la identidad étnica se despierte e intervenga en la acción colectiva.⁷⁹ Es decir; si el individuo no interioriza los valores y sentimientos que comparte con su grupo, difícilmente hará suyos los problemas que aquejan a la colectividad, de ahí la importancia de la identidad étnica, puesto que representa un elemento fundamental para lograr la unidad de un grupo, en este caso la unidad de las comunidades indígenas y por ende, es también fundamental en su organización por la defensa de sus derechos colectivos.

“Estas creencias, sentimientos y motivaciones pueden ser difusos, poco firmes, o bien, pueden volverse valores arraigados, compartidos por la comunidad y estructurados en forma de propuestas sistemáticas, es decir, pueden considerarse *ideologías étnicas*.”⁸⁰ Generalmente las ideologías étnicas se transmiten de una generación a otra, incluso llegan a volverse mitos y leyendas, en ocasiones se codifican en libros o leyes que guían, justifican y legitiman los

⁷⁹ *Ibidem*, p. 87.

⁸⁰ *Idem*.

propósitos que el grupo declara tener en la lucha en la que participa.⁸¹ En el caso de las comunidades indígenas de Michoacán difícilmente encontraremos estas ideologías plasmadas en leyes escritas, se trata más bien de usos y costumbres que comparte la comunidad, que finalmente se convierten en leyes, pero que reitero no es común que se conviertan en escritos.

Al respecto, Bauer afirma que la perspectiva histórica contemporánea suele configurarse de leyendas y mitos, así como de hechos que revisten particular importancia para la vida de la colectividad. Dichos factores al ser fusionados, se traducen en una forma combativa, ante situaciones de confrontación étnica. La recuperación de la historia, por mitificada que sea, demuestra de esta manera su valor cultural y político, puesto que ofrece al grupo indígena un pasado compartido, que le permite asumirse también como una colectividad de destino.⁸²

Esto es muy importante, ya que el valor que los colectivos indígenas le otorgan a su cultura, territorio y recursos naturales, depende en gran parte del factor histórico y ello tiene especial relevancia con lo afirmado por Osvaldo Ruíz, en el sentido de que una historia de persecución o discriminación hacía determinado grupo por ejemplo, bien puede fortalecer o debilitar su identidad étnica. Ya hemos expuesto un ejemplo del impacto negativo que la discriminación ha tenido en las comunidades indígenas de Michoacán, pero la historia de discriminación, exclusión y dominación que comparten estas comunidades también ha venido a fortalecer los lazos de identidad entre las mismas, pues es precisamente a partir de esa historia compartida que deciden emprender una lucha por el reconocimiento de los derechos que históricamente les habían sido negados.

Por su parte, Bernardo Muñoz coincide con las opiniones antes expuestas acerca de la importancia que supone la conciencia de su identidad indígena en los individuos, al afirmar que mientras la identidad de indio, caracteriza la relación con la sociedad que él denomina *no indígena* compartida por todos los indígenas, es

⁸¹ *Idem.*

⁸² Bauer, Otto, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, siglo XXI, México, 1979, p. 11.

decir; la pertenencia de cada uno de estos a un pueblo originario específico define su identidad étnica propiamente. En ese sentido, resultan ser más importantes que las características externas, como el lenguaje, comportamiento o vestimenta, la auto adscripción de estos y adscripción por otros de la pertenencia filial a un grupo determinado, lo que equivale a: auto reconocerse y ser reconocidos por otros como tales, y en la conciencia de un origen y un destino común por parte de los portadores de esta identidad.⁸³

Ya habíamos mencionado, que en el caso de Michoacán ha aumentado considerablemente el número de comunidades en las que se ha extinguido su lengua originaria o se han dejado de usar la vestimenta tradicional, sin embargo, ello no supone la pérdida de su identidad étnica, pues como bien señala el autor antes citado, existen otras características de identificación de estos grupos que pueden considerarse incluso más importantes que las anteriores, como la conciencia de su identidad indígena, en el caso de México se le da particular importancia a ello, pues la propia Constitución Mexicana establece que “la conciencia de su identidad indígena, será criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas.” Tal afirmación, ha dado pauta para que algunas personas se beneficien a costa muchas veces de las propias comunidades, aprovechándose de su auto adscripción a determinada etnia indígena, razón por la cual, considero de suma importancia el hecho de ser reconocidos por las propias comunidades como parte de ellas.

Finalmente, tomando en cuenta las aportaciones de los autores citados, podemos definir a la identidad étnica, como el conjunto de elementos de identificación compartida de un grupo étnico, que bien pueden ser internos como la auto adscripción, una historia común o el reconocimiento de los individuos como parte del grupo, o bien pueden ser externos, como el lenguaje y la vestimenta, elementos éstos que les permiten identificarse como parte de un grupo étnico en particular.

⁸³ Muñoz, Bernardo, *El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno*, México, CEPAL, 1995, p. 8.

1.7. Grupos étnicos

Siguiendo la línea del apartado anterior y como se ha explicado, la identidad étnica comienza a formarse a partir de los diversos elementos de identificación de un grupo étnico, pero ¿qué debemos entender por grupo étnico?, respecto al concepto de este término, existen varias definiciones, en este apartado nos ocuparemos de exponer algunas de ellas, con la intención de dilucidar el significado de dicho término.

Stavenhagen define a los grupos étnicos, como colectividades determinadas históricamente, que cuentan con características tanto objetivas como subjetivas, es decir, sus miembros reconocen que comparten rasgos comunes, tales como la lengua, cultura o religión, pero sobre todo un sentido de pertenencia.⁸⁴ Este sentido de pertenencia que refiere el autor, representa una de las características más emblemáticas que debe tener una colectividad para ser considerada grupo étnico, es decir, como se mencionó en el apartado relativo a la identidad étnica, si los integrantes del grupo no interiorizan estas características y las hacen suyas, difícilmente se identificarán con el grupo étnico.

Barth define a los grupos étnicos, como: “categorías de adscripción e identificación que son utilizadas por los actores mismos y tienen, por tanto, la característica de organizar interacción entre los individuos.”⁸⁵ A su vez, Falomir refiere que “una de las funciones principales de los grupos étnicos es que permite a los diversos grupos, culturalmente distintos, interactuar socialmente.”⁸⁶ Las dos definiciones que se acaban de mencionar, coinciden en destacar una característica de los grupos étnicos, la función de interactuar socialmente, ya sea entre los propios individuos del grupo o con otros grupos culturalmente distintos.

Las fronteras étnicas, como lo afirma Stavenhagen se construyen socialmente y pueden ser más o menos permeables. A su vez, la pertenencia

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Barth, Fredrik, *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, México, F.C.E., 1976, pp. 10-11.

⁸⁶ Falomir Parker, Ricardo, “La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio.” *Rev. Alteridades. Identidad*, México, año 1, núm.2,1991, p. 56.

individual a un grupo étnico puede ser asunto de elección individual o por el contrario puede ser estrictamente impuesto o controlado por el grupo.⁸⁷ Lo relativo a la pertenencia a determinado grupo étnico, es una cuestión particular de cada uno de ellos, pues en algunos casos basta con la auto adscripción al grupo y en otros, el propio grupo determina a quienes se reconoce como parte del mismo, en algunos casos esto depende de la participación en actividades de tipo político, social o religioso.

“El que grupos étnicos reciban el nombre de comunidades, naciones, nacionalidades, pueblos, minorías, tribus o etnias es asunto de convencionalismos, sin embargo, puede tener una gran trascendencia jurídica y política.”⁸⁸

Para diferenciar los términos a que se ha hecho referencia, recurriremos una vez más a lo que al respecto ha señalado el doctor Rodolfo Stavenhagen, quien menciona que: al término *grupo étnico* se le otorga un sentido neutral desde el punto de vista jurídico y político, mientras que el término *pueblo* tiene un uso amplio en la literatura jurídica y política.⁸⁹

Para Bonfil Batalla, existen una serie de atributos que son los mayormente admitidos para caracterizar a un grupo étnico, son los siguientes: a) se trata de un conglomerado social capaz de reproducirse biológicamente, b) dicho conglomerado, reconoce un origen común, c) sus miembros se identifican entre sí como parte de un *nosotros* distintos de los otros (que son miembros de grupos diferentes de la misma clase) y además que interactúan con estos a partir del reconocimiento recíproco de la diferencia, d) por último, que comparten ciertos elementos, así como rasgos culturales, entre los que tiene especial relevancia la lengua. La asignación de otros atributos necesarios para conceptualizar al grupo étnico no ha alcanzado el mismo grado de consenso que los mencionados.⁹⁰

⁸⁷ Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos...*, cit., p. 11.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Bonfil, Guillermo, “La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos,” *Estudio sobre las culturas contemporáneas*, México, Universidad de Colima, vol. IV, núm. 12, 1991, p. 170.

Como podemos percatarnos, Bonfil Batalla realiza una recopilación de aquellas características con las que es posible identificar a un grupo étnico, incluyendo dentro de estas características las expuestas en el desarrollo de este apartado y a partir de las cuales, es posible definir a un grupo étnico como un conglomerado social, que reconoce un origen común y cuyos miembros comparten rasgos comunes, como: la lengua, cultura o religión y se identifican entre sí e interactúan con otros grupos diferentes, a partir del reconocimiento recíproco de la diferencia.

1.8. Pueblo indígena

“Una de las mayores dificultades a las que se enfrentan los autores de éstos y otros estudios, es definir a las poblaciones indígenas.”⁹¹ Puesto que, “cada país ha planteado el problema de la definición a su manera, habiéndose llegado así a soluciones que abarcan una amplia gama de criterios de diferenciación, desde factores exclusivamente, o casi exclusivamente raciales, hasta consideraciones en que predominan criterios socioculturales.”⁹²

Respecto al término *pueblo* en su acepción general ha surgido una disputa entre diversos autores, por considerar algunos de ellos que es incorrecto asignarle el término de *pueblo* a los colectivos indígenas, pues ello supone que los mismos sean titulares de los derechos que otorgan diversos ordenamientos internacionales a los *pueblos*.

Lo anterior es reafirmado por el doctor Stavenhagen, al referir que ha surgido sobre todo en los países latinoamericanos un gran debate, no sólo en torno al tema de los derechos de los pueblos indígenas, sino en torno al concepto mismo de pueblos indígenas y su relación con el poder político, con lo que generalmente llamamos el Estado nacional.⁹³ En el ámbito jurídico también se ha

⁹¹ Stavenhagen, Rodolfo, *Política cultural para un país multiétnico*, México, El colegio de México, 1988, p. 135.

⁹² *Idem*.

⁹³ Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos originarios...*, cit., p. 12.

debatido acerca del tema, pues resulta necesario tener una idea clara acerca de éste término, para determinar a quienes deben aplicarse las disposiciones en materia de pueblos indígenas.

Bonfil arguye, junto con otros especialistas, que etnia, pueblo, y nación son cuasi-sinónimos, mientras que otros escritores otorgan una importancia esencial a sus diferencias. La importancia de diferenciar cada término estriba en el hecho de que, a diferencia de etnia, los términos pueblo y nación tienen claras connotaciones en la jurisprudencia internacional.⁹⁴ “El reconocimiento, por parte de un Estado, de un grupo humano como un pueblo, le otorga en cierto sentido carácter de Nación; esto a su vez da un fuerte argumento a favor de un derecho reconocido de autonomía política territorial.”⁹⁵

Pero esta no es la única razón para definir el término *pueblo*, otro motivo es el de evitar la confusión a la que se presta respecto del término *comunidad*, ello de manera especial cuando se hace alusión a *pueblos y comunidades indígenas*, situación en la que constantemente ambos términos suelen ser empleados de manera incorrecta. Un ejemplo de ello, es la definición que de manera homogénea otorga Jane Beltrao a los términos comunidad, pueblo y nación, al señalar que “las comunidades indígenas, los pueblos y las naciones son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos.”⁹⁶ Si bien las características a que arguye la autora bien pueden ser aplicadas a los conceptos de cada uno de los términos mencionados, existen otras características que se aplican de manera específica a cada uno de ellos y por tanto, no deben ser entendidos como iguales.

⁹⁴ Muñoz, Bernardo, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Felipe Beltrao, Jane, *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, Barcelona, red de derechos humanos y educación superior, 2014, p. 214.

La conceptualización del término pueblo indígena, encuentra su fundamento principal en el artículo 1º. Incisos a) y b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, al disponer lo siguiente:

Artículo 1º El presente convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁹⁷

Como podemos darnos cuenta, este documento alude que los pueblos indígenas y tribales gozarán de los derechos que ahí se otorgan, pero además en el inciso b) especifica qué pueblos deberán ser considerados indígenas, esta definición de pueblo indígena es quizá la más clara, sino es que la única que existe en el ámbito normativo y es retomada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º, al establecer lo siguiente: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originariamente 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.”⁹⁸ Continúa señalando en su tercer párrafo que “la conciencia de su identidad

⁹⁷ Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la organización internacional del trabajo, disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169>, consultado el 28/04/2020, 16:43 pm.

⁹⁸ Carbonell, *op. cit.*, p. 20.

indígena deberá ser criterio fundamental para determinar *a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas*⁹⁹

En opinión del ex ministro de la Corte José Ramón Cossío, “esta última disposición cumple dos funciones: primera, fijar un criterio de pertenencia o adscripción de los individuos a los pueblos indígenas y, de esta forma, de identificación de ciertos individuos como indígenas; segunda, avanza la idea de que existen disposiciones sobre pueblos indígenas, lo que significa, necesariamente, la confirmación de los pueblos como sujetos de derechos.”¹⁰⁰

La redacción del artículo segundo constitucional establece además en el párrafo quinto que, “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”¹⁰¹

De lo anterior, se advierte que la Constitución mexicana establece claramente los criterios para que ciertos colectivos puedan ser reconocidos como pueblos indígenas. El ex ministro Cossío Díaz refiere que una vez que los órganos legislativos estimen que un determinado grupo cumple con los criterios que establece la Constitución para identificar a un pueblo indígena, dichos órganos deberán otorgarles el carácter de pueblos indígenas, para que con ello se surtan los efectos jurídicos correspondientes.¹⁰² Por tanto, “desde el momento en que esos criterios han quedado consignados en la Constitución, los mismos no son disponibles por los órganos legislativos locales.”¹⁰³

En concordancia con lo señalado por el ex ministro Cossío, para efectos de este trabajo, tomaremos de manera literal el concepto de pueblo indígena señalado en la Constitución Mexicana, que a su vez toma la definición del

⁹⁹ *Ibidem*, p.21.

¹⁰⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 151.

¹⁰¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.21.

¹⁰² Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 151

¹⁰³ *Idem*.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por considerar que establece características claras de identificación de un pueblo indígena.

1.9. Comunidad indígena

Por lo que ve al concepto de comunidad indígena, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue entre pueblos y comunidades al estipular en el párrafo tercero del mismo artículo dos que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”¹⁰⁴

En relación a ello el ex ministro Cossío realiza una interpretación de lo preceptuado en el artículo segundo constitucional, relativo a las comunidades indígenas, a partir de lo cual refiere que “las comunidades son identificables a partir de su pertenencia a un pueblo indígena.”¹⁰⁵ Esto significa que las comunidades comparten algunos elementos con los pueblos, pero cuentan con otros específicos. Dentro de los elementos compartidos, se encuentra el hecho de que sus integrantes descendan de poblaciones que habitaban en el actual territorio nacional al iniciarse la colonización, y el hecho de que conserven sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.¹⁰⁶

“Una vez que esos elementos estén presentes, lo que es igual a considerar que se está frente a un pueblo, la Constitución abre la posibilidad de reconocer comunidades, siempre que, como ya se dijo, miembros del mismo formen una unidad que se encuentre asentada en un territorio identificable y cuenten con autoridades propias.”¹⁰⁷ “El hecho de que las comunidades deriven de los pueblos

¹⁰⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.21.

¹⁰⁵ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

significa que se está en una relación entre el todo y las partes, donde éstas pueden identificarse a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.”¹⁰⁸

La Constitución, nuevamente se refiere a las comunidades en el artículo 115, último párrafo de la fracción III en el que dispone: “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”¹⁰⁹ “Las comunidades indígenas son ordenes jurídicos que, por estar enmarcados en el ámbito del municipio y, por ende, no poder asimilarse a ellos, deben ser entendidos con un carácter submunicipal.”¹¹⁰

Tomando como referencia lo establecido en la Constitución Política de México, es posible conceptualizar a las comunidades indígenas como estructuras sociales, económicas y culturales, identificables a partir de su pertenencia a un pueblo indígena, que se encuentran asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuyos integrantes descienden de poblaciones que habitaban en el actual territorio nacional al iniciarse la colonización.

1.10. Autonomía y libre determinación

Como hemos venido analizando a lo largo de este trabajo, los pueblos y comunidades indígenas son grupos que cuentan con una identidad propia, misma que se construye a partir de sus creencias, tradiciones, formas de vida y organización propias, que la mayoría de las veces difieren de las formas de vida y organización del resto de la población no indígena, en razón de ello estas comunidades han emprendido una lucha histórica por el reconocimiento de sus sistemas internos de organización y gobierno, así como la aplicación de sus propios sistemas normativos como un derecho, es decir su derecho a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.176.

¹¹⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 160.

Para entender el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas, es necesario referirnos primeramente a los derechos colectivos, pues no sólo existen derechos individuales, también existen derechos colectivos y los derechos humanos de los pueblos indígenas, se ubican precisamente dentro ellos, al respecto el doctor Stavenhagen refiere que “los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueva a su vez los derechos individuales de sus miembros.”¹¹¹ Tal es el caso de las comunidades indígenas, pues debemos señalar que en estas comunidades encontramos altos índices de pobreza y marginación, consecuencia de la exclusión y discriminación en la que han vivido, por tanto, el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas tutela a su vez otros derechos humanos individuales de sus integrantes como: la salud, la educación, la vivienda digna, el medio ambiente sano, entre otros.

Así pues, existen derechos individuales que suponen el reconocimiento de otros derechos colectivos, pues sin ellos, los derechos individuales no tienen un ejercicio completo, en relación a ello Luis Villoro señala que “los derechos individuales, comprenden el derecho a la autonomía de la persona, puesto que los individuos no son individuos sin atributos y estos atributos comprenden la conciencia de la propia identidad como miembros de una colectividad y la colectividad a su vez como hemos visto, se da en un contexto cultural.”¹¹² De esta manera, la autonomía individual podemos definirla como “la capacidad de la persona de elegir conforme a sus propios fines y valores, y de ejercitar esa elección. Y los fines y valores están determinados por el marco de una cultura determinada.” “Por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía de las personas implica el de las comunidades culturales a las que pertenecen.”¹¹³

Lo anterior, viene a reforzarse con lo señalado por la autora Jane Felipe, quien afirma que el derecho a la libre determinación “es un derecho colectivo

¹¹¹ López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, 2ª. ed., México, UIA, 1996, p. 31.

¹¹² Villoro, Luis, *Los Pueblos Indios y el derecho a la autonomía*, en *Etnicidad y Derecho: un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, 1996, p. 138.

¹¹³ *Idem*.

perteneciente a todos los miembros de una comunidad o nación indígena como grupo, y debe ejercerse de conformidad con los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y buena fe.”¹¹⁴ Además agrega que “el derecho a la libre determinación es visto como un derecho fundamental, sin el cual los demás derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto colectiva como individualmente, no pueden ser plenamente disfrutados.”¹¹⁵

A su vez, Natalia Álvarez señala que “los derechos colectivos se realizan dentro del marco del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, y no dentro del marco de estado en el que éste reconoce determinados aspectos de los derechos colectivos.”¹¹⁶ Ahora bien, “lo fundamental de la reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas pasa a ser que su reconocimiento se condiciona al reconocimiento de un marco político, por lo tanto, los pueblos indígenas afirman que sin capacidad de autogobierno y decisión no caben derechos colectivos efectivos.”¹¹⁷ De esta manera, “el derecho de autodeterminación pasa a constituir el soporte jurídico de la reivindicación de los derechos colectivos.”¹¹⁸

Ahora bien, por lo que ve al concepto del derecho a la libre determinación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece en su artículo primero que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”¹¹⁹

Mientras que el Diccionario de Ciencias Sociales define al principio de autodeterminación como “un postulado jurídico-político de carácter internacional, por el que la comunidad política tiene el derecho y la facultad política de elegir la

¹¹⁴ Felipe Beltrao, Jane, *op. cit.*, p. 223.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Álvarez Molinero, Natalia, *Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación ¿hacia un derecho internacional multicultural?*, Barcelona, Universidad de Deusto, 2008, p. 52.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ Pacto internacional de derechos civiles y políticos, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, consultado el 11/05/2020, 15:02 pm.

forma de gobierno por la que ha de regirse, el tipo de instituciones políticas por las que ha de basarse y los contenidos por los que ha de desenvolverse soberanamente y con evidente autonomía.”¹²⁰

Como podemos percatarnos, las definiciones anteriores se encuentran más vinculadas al contexto internacional, sin embargo, hay quienes sugieren que este derecho debe ser analizado más bien desde una perspectiva interna, ello tiene relación con el problema planteado en el apartado del concepto de pueblo indígena, pues consideran que el término pueblos utilizado en el derecho internacional, no incluye propiamente a los pueblos indígenas.

En la opinión de Luis Villoro el ejercicio de la autodeterminación, supone una vinculación de los indios con el Estado en el desarrollo de la colectividad política, con lo cual, en la medida en que se reconozca a las autoridades tradicionales de los colectivos indígenas, en sus respectivas jurisdicciones, se deberán establecer espacios dentro de la actual estructura de poder en el que los indígenas cuenten con representantes de sus propias etnias.¹²¹ Como bien lo afirma Luis Villoro, no se trata de aislar a las comunidades, ni de romper con la unidad nacional, sino más bien de reconocer que estos grupos cuentan con características específicas y en función de esas diferencias, es necesario reconocer y respetar a sus autoridades, así como como sus formas internas de elegirlos.

Así, “por autonomía, no deberá entenderse solamente la capacidad de gestión, sino más bien, una definición política de gobernabilidad per se, a través del reconocimiento de la personalidad jurídica de las autoridades tradicionales indias y el ejercicio democrático de las poblaciones indias para elegirlos, y establecer aquellas líneas de crecimiento socioeconómicas idóneas al raciocinio indígena.”¹²²

¹²⁰ Salustiano del Campo Juan y Marsal, Juan F, Diccionario de Ciencias Sociales, Madrid, UNESCO, 1976, t. II, p. 221.

¹²¹ Villoro, Luis, *Los Pueblos Indios y el derecho a la autonomía...*, cit., p. 138.

¹²² Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Justicia Indígena y autodeterminación*, México, Procuraduría Agraria-SEDATU, 2015, p. 179.

Además de ser necesario el reconocimiento de la autonomía en la forma de organización, del derecho indígena y la forma de gobierno propia al interior de las comunidades, el doctor Orlando Aragón, señala un aspecto sumamente importante de la autonomía, al afirmar que “el derecho de libre determinación no sólo tiene la dimensión de nombrar autoridades y revitalizar las formas organizativas propias de las comunidades; sino que además este derecho implica otras dimensiones que alcanzan esferas como el libre desarrollo económico de las comunidades indígenas.”¹²³ Al respecto, debemos señalar que en los últimos años, se han promovido diversos juicios relacionados con este tema, pero particularmente en el caso de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó otorgar la autonomía a esta comunidad no solamente para regirse bajo sus propios sistemas normativos y de gobierno, sino también para administrar sus propios recursos, debido a que durante años había visto afectado su desarrollo a consecuencia de la distribución inequitativa del presupuesto por parte del municipio de Tingambato.

Ello, es un claro ejemplo de que el derecho colectivo a la autonomía, lleva inmersos otros derechos individuales, puesto que en el caso mencionado, al no contar la comunidad con autonomía en la administración de sus recursos, existía una distribución inequitativa del presupuesto, que no permitía el desarrollo de la comunidad indígena en muchos aspectos, al no ser incluida en los programas de desarrollo implementados por el municipio y en consecuencia, no era posible el pleno ejercicio de derechos como la salud, al no contar con un espacio digno para atender a los habitantes de la comunidad, así como con doctores y mucho menos medicina, esto por citar sólo un ejemplo.

En este contexto, es posible afirmar que “la autonomía, no sólo es una fórmula de gobierno, no sólo es una propuesta legislativa, es, sobre todo, una manera de actuar dentro de la nación como sujeto político independiente.”¹²⁴ Por otra parte, hay quienes afirman que el reconocimiento del derecho a la autonomía

¹²³ Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, México, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia, 2019, p. 160.

¹²⁴ López y Rivas, Gilberto, *op. cit.*, p. 102.

y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas atentaría contra la unidad y soberanía nacional, al respecto Gilberto López y Rivas ha referido que, “las autonomías no sólo no van en contra de la unidad nacional, no sólo no constituyen un problema de seguridad nacional, sino por el contrario, son la mejor forma de resolver problemas que, de continuar profundizándose, podrían llevar efectivamente al separatismo.”¹²⁵

“De esta manera las autonomías forman parte integral de un proyecto democrático de Estado y fortalecen la unidad nacional.”¹²⁶ Por lo tanto, la libre determinación de ninguna manera significa la separación del Estado, sino el derecho a la autonomía, es decir, el derecho de los pueblos a pertenecer a un Estado nacional en la medida en que éste los reconozca como pueblos, con sus propias características y particularidades.¹²⁷

Ahora en el contexto de nuestro derecho interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo segundo, cuarto párrafo que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.”¹²⁸ Y continúa exponiendo en el mismo artículo, apartado A, lo siguiente: “esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para...”¹²⁹ enunciando cada uno de los supuestos en los que se otorga autonomía a los pueblos y comunidades indígenas. Ello supondría un análisis más profundo, para estudiar detenidamente lo que cada supuesto enunciado por la constitución representa.

Es dable concluir que la autonomía de las comunidades indígenas, es aquel derecho colectivo que se enmarca dentro del derecho a la libre determinación y que reconoce a las comunidades indígenas la capacidad para organizarse y autogobernarse, así como para aplicar sus propios sistemas normativos y

¹²⁵ *Ibidem*, p. 21.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ Durand Alcántara, Carlos Humberto, *op. cit.*, p. 171.

¹²⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 21.

¹²⁹ *Idem*.

administrar sus recursos al interior de las mismas, siempre que tal derecho suponga a su vez la tutela de otros derechos humanos individuales y a su vez, respetando los mismos, ejerciéndose a su vez en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional.

Finalmente, podríamos decir que existe cierto avance en el tema del reconocimiento a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas en Michoacán, pues además de encontrarse este derecho reconocido constitucionalmente, en los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversos casos de manera favorable para diversas comunidades indígenas del Estado, al otorgarles la autonomía a la que nos hemos venido refiriendo, pero además, también debe reconocerse el avance que representan los diversos instrumentos que en materia electoral se han creado en Michoacán y que contemplan diversas disposiciones relacionadas con esta temática.

Sin embargo, como lo afirma Quijano falta todavía mucho por andar en el camino del reconocimiento de este derecho, pues no basta que sea reconocido en papel, las comunidades indígenas requieren el pleno ejercicio del mismo, pues “una vez que los indígenas sean reconocidos como ciudadanos, con todos sus derechos, se rompería la espiral de discriminación económica, política, institucional, social y cultural,”¹³⁰ que por años han venido recorriendo.

¹³⁰ Quijano, Aníbal, “El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina”, *revista Argumentos*, vol. 19, núm. 50, enero-abril del 2006, p. 24.

1.11. Derecho indígena

Sin duda, el tema del derecho indígena es de gran relevancia en todo trabajo que involucre a los pueblos y comunidades indígenas, pues representa un elemento fundamental de su identidad étnica, por ello, se dedica este pequeño apartado a la conceptualización del término *derecho indígena*.

De inicio, es importante señalar que “los pueblos indígenas históricamente han creado y aplicado derecho para sancionar disputas y disponer de su patrimonio material e inmaterial”¹³¹, sin embargo, Jorge Alberto González Galván considera que las formas de impartición de justicia indígena han sufrido un menoscabo al aplicárseles la denominación de “*usos y costumbres, derecho consuetudinario, sistemas normativos o justicia alternativa*, que reciben sus procedimientos de impartición de justicia, considerándolos supletorios o menores al derecho positivo.”¹³²

María Teresa Sierra coincide con la afirmación anterior, al señalar que el término derecho consuetudinario, involucra una acepción inacabada del derecho indígena, puesto que implica reproducir su condición de *no derecho* ante el derecho estatal, por ello, considera que la manera correcta de referirse a estos sistemas jurídicos, debe ser como derecho indígena, puesto que cuentan con autoridades, procedimientos y normas de regulación y ello en su conjunto legitima el uso del término derecho indígena.¹³³ Es por ello, que en este apartado hacemos alusión al derecho indígena y no al derecho consuetudinario, en razón de que coincidimos plenamente con las afirmaciones de los autores antes mencionados, acerca de que la denominación correcta de las formas de impartición de justicia indígena, debe ser precisamente la de *derecho indígena*.

¹³¹ González Galván, Jorge Alberto, *Manual de derecho indígena*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 238.

¹³² *Idem*.

¹³³ Sierra Camacho, María Teresa “Del derecho consuetudinario a la justiciabilidad de los derechos indígenas. El legado de Rodolfo Stavenhagen a la antropología jurídica”, *Desacatos* 57, México, mayo-agosto de 2018, p. 16.

En ese sentido González Galván, señala que “el derecho indígena es el conjunto de normas que regulan las conductas de las personas en un pueblo o comunidad.”¹³⁴ Si bien, el derecho indígena regula las conductas de las personas de un pueblo o comunidad, consideramos que se trata de una definición bastante reducida, por lo que agregaríamos a la misma, algunas características particulares propias de la impartición de justicia indígena que explicaremos más adelante.

En relación a la definición de derecho indígena, Paola Micelli señala que se trata de aquel “derecho originado en usos ancestrales orales que evolucionan de manera muy lenta y que se transmiten de generación en generación.”¹³⁵ La referencia a usos ancestrales orales, significa que se trata de un derecho que no se encuentra escrito o codificado, siendo ésta una característica particular del derecho indígena.

Stavenhagen refiere que, por derecho indígena, “entendemos las normas y reglas de comportamiento y de convivencia social que contribuyen a la integración de una sociedad, al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos, incluyendo un sistema de sanciones para quienes violan estas normas.”¹³⁶ Pero estas reglas y normas de comportamiento a que se alude, tienen validez únicamente en tanto se trate del establecimiento del orden al interior de las comunidades indígenas, es decir, no son aplicables al resto de la población, puesto que las mismas se encuentran basadas en la forma de vida y convivencia de una comunidad en específico, de acuerdo con sus creencias y tradiciones, por tanto, muchas veces estas normas no son compatibles con las normas del sistema jurídico estatal, un ejemplo de ello, lo podemos identificar en el derecho penal, pues algunas conductas que son consideradas delitos en los ordenamientos nacionales, no lo son para los indígenas y por el contrario, algunas conductas

¹³⁴ González, Galván, *op. cit.*, p. 15.

¹³⁵ Micelli Paola, *Derecho consuetudinario y memoria*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2012, p.17, disponible en: https://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14294/derecho_miceli_2012.pdf?sequence=5, consultado el día 16/12/2020 a las 13:21 pm.

¹³⁶ Stavenhagen Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 88.

consideradas delitos al interior de las comunidades, no son consideradas como delitos para el resto de la población.

Es por ello, que no sería posible hablar de un solo derecho consuetudinario, pues cada comunidad cuenta con una cultura, creencias y valores diferentes y por tanto, cada sistema jurídico al interior de las mismas, cuenta con sus propias características y especificidades, compartiendo sin embargo, algunas de ellas, como es el hecho de que se trata de un derecho oral, basado en la costumbre que es transmitido de generación en generación.

Lo anterior, da origen a lo que se ha denominado la *ignorancia de la ley*, que hace alusión precisamente a las diferencias existentes entre el derecho al interior de las comunidades indígenas y el derecho que reconoce el resto de la sociedad nacional, es decir, hasta qué punto son los indígenas responsables ante las leyes que no solamente no conocen sino que en ocasiones son completamente distintas a sus modos de vida y formas de organización social, pero por otro lado, se presenta también el problema del desconocimiento por parte del aparato estatal y jurídico, así como del resto de la sociedad nacional, de las formas de impartición de justicia indígenas, es decir, del derecho indígena y es precisamente, esta segunda vertiente, la relativa al desconocimiento de la ley indígena y de la legalidad indígenas por parte del Estado nacional, la que en opinión del doctor Stavenhagen ha conducido en múltiples ocasiones a la violación de los derechos humanos y la que constituye una permanente amenaza para éstos colectivos indígenas.¹³⁷

En opinión de María Paz Ávila, la noción de derecho indígena, “se forja como parte de la argumentación en favor del pluralismo jurídico para señalar la existencia de regímenes normativos particulares que, al contrario de la ley general, permanecen arraigados a los modos de vida de los actores y responden a sus intereses y dinámicas.”¹³⁸ Agrega también, que el derecho indígena tiene la finalidad de dar forma a la reivindicación del derecho de los pueblos a

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ Ávila, María Paz y Corredores, María Belen, *Los derechos colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección*, Quito, 2009, p. 132.

autorregularse y sintetizar aquellas costumbres que podrían considerarse jurídicas en la medida que materializan preceptos normativos relacionados con el control social interno de las comunidades indígenas.¹³⁹

De lo anterior, podemos deducir que el derecho indígena es el conjunto de normas y reglas que surgen al interior de las comunidades indígenas, basadas en la costumbre, dichas normas cuentan con las características de ser orales, pues no se encuentran escritas en algún código u ordenamiento, sino que se transmiten de generación en generación y se forman a partir de las creencias y formas de organización económica, política, social, familiar, así como de la relación que éstas poblaciones guardan con la tierra.

Sin embargo, como se ha mencionado, los sistemas jurídicos indígenas durante mucho tiempo han sido ignorados y como señala el doctor Stavenhagen, dicho desconocimiento ha tenido como consecuencia graves violaciones a sus derechos humanos, no obstante, en la lucha de las comunidades indígenas por la reivindicación de sus derechos se ha incluido precisamente el derecho al reconocimiento de sus propias formas de impartición de justicia y formas de organización, en el caso particular de México, la Constitución Política reconoce en su artículo segundo, apartado A, fracción II, el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.”¹⁴⁰

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución Mexicana, aún hace referencia a la denominación de sistemas normativos, lo que da muestra de la resistencia que existe aún para reconocer el derecho indígena como tal, pero además es importante hacer notar que claramente establece como límite en la aplicación de su derecho, el respeto a los derechos humanos.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Carbonell, Miguel, *op. cit.* p. 21.

CAPÍTULO 2

2. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO Y MICHOACÁN

SUMARIO: 2.1. Organización de la sociedad mexicana; 2.1.1. Organización territorial de los mexicas; 2.1.2. Las instituciones de gobierno de los mexicas; 2.1.3. Las clases sociales en la sociedad mexicana; 2.1.4. Procesos representativos en la sociedad mexicana; 2.1.5. Cambios sociales presentados con la invasión española; 2.1.6. El inicio de la lucha indígena por la reivindicación de sus derechos; 2.2. Organización de la sociedad purépecha; 2.2.1. Organización política, social de los purépechas prehispánicos; 2.2.2. Procesos representativos en la sociedad purépecha; 2.2.3. Cambios sociales presentados con la invasión española; 2.2.4. La pugna por la autonomía de las comunidades indígenas en el período virreinal.

En este capítulo se expone lo relativo a los antecedentes de la organización política-social de los mexicas y purépechas prehispánicos, así como los cambios presentados en su organización con la llegada de los españoles a sus territorios y la lucha emprendida por los indígenas del país y del Estado de Michoacán por la recuperación de sus derechos y sus territorios, desde la época colonial y hasta nuestros días.

Todo lo anterior, con la intención de identificar a partir de su organización, la existencia o no de procesos de consulta, que es el motivo de estudio de este trabajo, por ello, en el desarrollo de este segundo capítulo se expone en un primer momento lo relativo a la organización de la sociedad mexicana y posteriormente lo referente a la organización de la sociedad purépecha.

2.1 Organización de la sociedad mexicana

En México se tiene conocimiento de la existencia de varias civilizaciones, tales como: los mixtecos, zapotecas, totonacas, tarahumaras, mexicas, entre otras, sin embargo, analizar a cada uno de los grupos mencionados, supondría extendernos demasiado, razón por la que en este apartado nos limitaremos a señalar algunas características de la organización social de los mexicas, por ser una de las culturas más emblemáticas de México.

2.1.1. Organización territorial de los mexicas

Hasta antes de la llegada de los españoles al continente americano, existían en éste diversas civilizaciones con sus propias formas de organización, política, económica, social, cultural y territorial. En el caso de México, se tiene conocimiento de la existencia de algunas civilizaciones como: los mixtecos, zapotecas, totonacas, tarahumaras, mexicas, entre otras.

Sin embargo, en este apartado, nos estaremos refiriendo a algunos aspectos primordiales de la organización social de los mexicas. Para los mexicas su organización territorial estaba basada en el calpulli, dentro de la organización basada en el calpulli, encontramos dos tipos: el calpulli rural y el calpulli urbano. El calpulli rural se encontraba conformado como una unidad territorial, militar, económica, política y religiosa. En cuanto al ámbito territorial, se integraba por pueblos, en estos pueblos las casas se encontraban unidas por caminos que se dirigían hacia un centro llamado *calpulco* en el cual se localizaban la casa de gobierno, el templo, el almacén de abastecimiento común, la casa de recaudación de tributos, el patio para actos públicos, el juzgado de primera instancia y la casa donde se guardaba el armamento, cada calpulli estaba formado por un grupo de familias fundadoras, que compartían intereses y costumbres comunes, ocupaban

ciertas extensiones de tierra llamadas calputlalli o altepetlalli, tierras del pueblo, reconocidas por la tradición y por el Estado.¹⁴¹

Los habitantes del calpulli realizaban trabajo comunitario en beneficio de todos los integrantes del mismo, a este tipo de trabajo le denominaban *tequiyotl* y se llevaba a cabo de acuerdo con lo establecido por las normas establecidas por la tradición local y decisiones de la autoridad del calpulli. Es importante mencionar que las cuestiones morales tenían gran relevancia para estas civilizaciones, es por ello que el *tequiyotl* fue institucionalizado a partir de la costumbre, cuyo soporte fundamental se encontraba en la obligatoriedad moral, este tipo de actividades tenían un carácter obligatorio para todos los miembros del calpulli y al mismo tiempo otorgaban derechos a los miembros. Todos los productos producidos por las tierras eran de beneficio común, sin embargo, una parte de estos beneficios, se destinaba para los enfermos, ancianos y caminantes.¹⁴²

En cuanto al calpulli urbano, (autónomo y concentrado se trata de un barrio) tenemos su expresión territorial más concreta en Tenochtitlan, “donde el Altepetl Teochtitan estaba formado por cuatro campan (cuatro regiones o barrios grandes), y cada uno de estos por varios calpullin (barrios), subdividido cada uno en varios Talxilacalli (calles o barrios chicos) formado cada uno por varias chinampas (parcelas familiares).”¹⁴³

Altepetl se interpretaba como pueblo y huey altepetl, como cabecera de provincia. Huey Altepetl quiere decir Altepetl grande y se denominaba de esa manera a lugares como Tenochtitlan, que se integraba por varios calpullis y como hegemonía política sobre otros grupos. Aunque también el Altepetl se aplicaba a lugares sin hegemonía, sobre otros grupos.¹⁴⁴ Por lo que se refiere a los Tecuyotl, se trataba de señoríos dependientes del Estado, eran una organización igual a la anterior. “Se caracterizaban por ser verdaderos centros de adiestramiento donde

¹⁴¹ Monzon, Arturo, *El calpulli en la organización social de los tenochca*, México, UNAM-INAH, 1949, p. 31-35.

¹⁴² *Ibidem*, p. 37-39.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 34.

se formaban a los futuros gobernantes en el ejercicio de poder y recibían órdenes del Tlatoani, ya fuera Tenochtitlan, Texcoco o Tlacopan.”¹⁴⁵

“El Hueytlahtocayotl o Estado independiente: su régimen interno, territorio y gobierno era similar a la región Icnihyotl, Tenochtitlan es un ejemplo de tal institución territorial.”¹⁴⁶ Y, por último, encontramos la Tlatocainihyot, que se traducía en una hermandad o amistad de gobernantes, podemos entenderla como una Confederación de Estados, como lo fueron Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopa. Dicha confederación contaba con una estructura particular, donde los Estados federados o anexados, participaban en la autoridad suprema del Estado, lo hacían enviando un representante a la junta de gobernantes (Tlahtocanechicolli) cada una de ellas reconocía como cabecera a una de las tres capitales de la mencionada Confederación.¹⁴⁷ Como podemos percatarnos, el calpulli representa la célula básica de esta civilización, puesto que en esta institución identificamos la primera forma de organización territorial de los mexicas.

2.1.2. Las instituciones de gobierno de los mexicas

Por lo que ve a las instituciones de gobierno en esta civilización, las mismas eran jerárquicas y centralizadas, entre las cuales se encontraban: “Locales (la organización religiosa, los gremios, las sociedades de señores). Federales (las jerarquías educativa, administrativa, fiscal, judicial, gubernamental o política, la comercial y la militar).”¹⁴⁸

“Tenochtitlan tenía a su cargo la actividad militar en todo su territorio, la dirección del comercio, el correo y las grandes celebraciones de la liturgia oficial y el gobierno lo ejercía en cuanto a su propio señorío.”¹⁴⁹ Cabe mencionar que las

¹⁴⁵ Romero Vargas Iturbide, Ignacio, *Los gobiernos socialistas de Anáhuac. Sistema legal*, México, Tenochtitlan, 1988, p. 12-13.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 12-13.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 12-13.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 19-21.

¹⁴⁹ Delgado Moya, Rubén, *Antología jurídica mexicana. Colección obras completas de derecho. Sección antologías jurídicas*, México, 1992, p. 37.

actividades de carácter religioso y militar eran sumamente importantes para los mexicas, por lo que tener a cargo este tipo de actividades, dotaba de gran importancia a Tenochtitlan.

A su vez Texcoco se encargaba de la dirección y ejecución de obras públicas en todo el territorio: caminos, presas, edificios, acueductos, albarradas; se encargaba también del archivo y registro genealógico de los gobernantes y principales; convocaba en Tenochtitlan a los sabios, asimismo se encargaba de formular un derecho común para toda la federación e impartía justicia en asuntos civiles, penales y de límites territoriales, de la misma manera daba solución a los conflictos dinásticos de los distintos señores o principales.

Como grandes legisladores de los acolhuas, se destacaron Nezahualcoyotl, quién creó ochenta leyes, mismas que abrieron la posibilidad a un nuevo estado de derecho y Nezahualpiltzintli.¹⁵⁰ “Tlacopan se ocupaba de la ejecución de monumentos, obras de arte, indumentaria y joyas, además de la organización del trabajo al servicio de la federación.”¹⁵¹

Cabe destacar que la justicia era cuidadosamente organizada, pues en cada calpulli un funcionario electo por los jefes de la comunidad, ejercía atribuciones judiciales reducidas. En cada pueblo actuaba un juez asistido por un ejecutor, a quien se le denominaba el topilli y un notificador o tequitlatoque. Diariamente se reunían en una sala cuatro de los miembros del Tlahtocan de Tenochtitlan, quienes se constituían en tribunal conjunto, para dar solución a asuntos de índole civil o penal. Cada juez era auxiliado por un ministro o ejecutor, el tribunal juzgaba colegiadamente, además contaba con escribanos o amatlacuilos, asimismo se admitían pruebas basadas en jeroglíficos.¹⁵²

En cuanto al procedimiento judicial, éste contaba con características particulares, un ejemplo es que en los juicios debía presentarse una relación de hechos a través de jeroglíficos, asimismo las declaraciones de los testigos y las

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 37.

¹⁵¹ Guzmán Eulalia, *Una visión crítica de la historia de la conquista de México-Tenochtitlan*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, 1989, p. 27.

¹⁵² Delgado Moya, Rubén, *op. cit.*, p. 8.

sentencias dictadas, debían ser asentadas en los protocolos respectivos de la demanda o la acusación. Por lo que respecta a las partes, las mismas tenían la posibilidad de alegar por sí mismas o a través de sus patronos, según el caso, como pruebas, se encontraban dentro de las principales: la testimonial, la confesional, la indiciaria, la documental y la de careos.¹⁵³

Es importante señalar que como se mencionó al inicio de este capítulo, los mexicas contaban con un grado de civilización altamente desarrollada, lo mismo sucedía en el ámbito jurídico, pues el derecho entre los mexicas tuvo un alto nivel de especialización, alcanzando las siguientes especialidades: derecho de las personas y de la familia; derecho de propiedad, particularmente de bienes raíces; obligaciones y comercio; derecho penal y derecho procesal.¹⁵⁴ Como podemos darnos cuenta, esta civilización además de contar con una forma de organización territorial y social, contaban también con sus propias instituciones jurídicas, así como con procedimientos judiciales y además un alto nivel de especialización en la aplicación del derecho.

2.1.3. Las clases sociales en la sociedad mexicana

La sociedad mexicana, se encontraba dividida en clases sociales, encontrándose en el nivel más alto el tlatoani, quien era el jefe del Estado, sin embargo, éste se encontraba rodeado de un grupo de funcionarios que dependían de él, en este grupo ubicamos a los militares, guerreros, administradores, jueces, dignatarios en servicio, mismos que a su vez, se rodeaban de mensajeros, ujieres, escribanos y policías. Asimismo, ligados a ellos por las relaciones familiares, la educación y la fe religiosa, pero obedeciendo a un principio distinto estaban los magistrados de lo sagrado; junto a los funcionarios, los sacerdotes.

De esta manera, la clase dirigente estaba repartida en dos jerarquías paralelas. Todas las categorías antes mencionadas, tenían en común el papel

¹⁵³ Kolher, Josef, *El derecho de los aztecas*, México, Latinoamericana, 1924, p. 76.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 45-76.

directivo que desempeñaban en la sociedad y en el Estado. Formando en conjunto una clase dominante, a la que tenían oportunidad de acceder los plebeyos, ya que, aunque la herencia tenía un papel importante en esta sociedad, el mérito personal era también de gran importancia, es decir, cuando algunos miembros de la clase baja se distinguían por sus méritos en la guerra, podían acceder a los más altos cargos militares, administrativos o religiosos.¹⁵⁵

Dentro de la categoría de funcionarios, ubicamos también a los jueces, estos eran designados por el soberano entre los dignatarios experimentados y de edad, o entre las gentes del pueblo. Además, se ponía especial cuidado en la elección de los jueces, por la magnitud de lo que este cargo representaba y que, hasta la actualidad continúa siendo un cargo de gran responsabilidad, por esa razón, se cuidaba al momento de elegirlos que no fueran borrachos, ni corruptos.

Por otra parte, estaban los comerciantes, si bien, estos no eran parte del grupo de poder antes mencionado, se considera que era una clase que, en vísperas de la conquista española, se encontraba en ascenso, contrario a lo que sucedía con los militares o aun con los sacerdotes, los comerciantes no se reclutaban entre la gente común, este cargo se heredaba de padres a hijos.

En un nivel más bajo, se ubicaban los artesanos, quienes formaban una clase numerosa, contando con sus barrios particulares y sus instituciones propias. Después se encontraba la plebe, aquí ubicamos precisamente a todos aquellos que no pertenecían a ninguna de las categorías sociales antes mencionadas, pero que, tampoco eran esclavos: es decir a la gente común, no pertenecían a las clases privilegiadas, pero eran libres. Estos intervenían en la elección de los jefes locales, aunque finalmente, la designación de los mismos, dependía del emperador. Dentro de la plebe se encuentran los campesinos, que se caracterizaban por su lengua rústica y sus modales burdos, sobre ellos pesaba toda la carga del edificio social.

¹⁵⁵ Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956, pp. 62-70.

Luego, tenemos al macehualli, este no tenía la categoría de ciudadano, no tenía por tanto los derechos de ciudadano, pero tampoco tenía obligaciones, no pagaba impuestos ni podía ser alistado en las cuadrillas que realizaban trabajos colectivos, es decir, no debía nada a la ciudad ni al calpulli, dependía únicamente de quién le había concedido la tierra, sin embargo, era todavía un hombre libre. Asimismo, tenemos al tlacotli, este no recibía remuneración alguna por sus servicios, pero se le daba alojamiento, alimentos y vestido, podría decirse que se le daba un trato equiparable al de un hijo.

Por último, en la esfera más baja de esta pirámide social se encontraban los esclavos, quienes no eran considerados ni personas ni ciudadanos, más bien eran tratados como cosas, eran empleados para el trabajo agrícola, para el servicio doméstico o como cargadores en las caravanas de los comerciantes.¹⁵⁶ “Por otra parte, la esclavitud podía caer como una sanción sobre aquel que había cometido ciertos delitos o crímenes. La justicia indígena ignoraba las largas condenas en prisión que caracterizan a nuestro derecho.”¹⁵⁷ Por esa razón, era posible que alguien que había nacido noble, pudiera morir siendo esclavo.

2.1.4. Procesos representativos en la sociedad mexicana

En relación a la manera en que los mexicas elegían a sus representantes, las costumbres podían variar de una ciudad a otra, por ejemplo: en Texcoco, la sucesión se efectuaba regularmente de padre a hijo, sin embargo, en los casos de soberanos polígamos, tenía preferencia el hijo primogénito, puesto que sólo se reconocía como legítima a una de las mujeres. No obstante, en el caso de considerarse que ninguno de sus hijos y nietos tenía habilidad para gobernar, la elección para la sucesión del poder quedaba en manos de los principales de su señorío.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 64-83.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 84.

En México, la elección era de ley. Acamapichtli, en el momento de morir, no designó sucesor, pues decidió dar a su pueblo la oportunidad de elegir a quien los gobernara, así como lo habían elegido a él, lo que se hizo costumbre. Por esta razón, era el pueblo quien elegía al soberano o los jefes de familia en todo caso, mediante reuniones que se realizaban en la plaza central, donde eran ratificadas las propuestas de soberanos, que formulaban algunos personajes importantes. Sin embargo, a medida que la ciudad y el imperio crecían, el cuerpo electoral del soberano se redujo, siendo después el senado quien designaba a los sucesores en el poder y ya no el pueblo.

A principios del siglo XVI era un colegio integrado por la capa superior de la clase dirigente, funcionarios, sacerdotes y guerreros, eran quienes elegían al emperador, como podemos observar, de este grupo, estaban excluidos no sólo los esclavos y el pueblo bajo, también los comerciantes, artesanos y aun los nobles. Por tanto, la elección del emperador, se encontraba en manos de una estrecha oligarquía.

Existía también la figura del Consejo Supremo de la ciudad, que formaba el núcleo principal del colegio electoral encargado de nombrar al soberano y que se encontraba presidido por el emperador o, a falta de este por el Cihuacóatl y que, además, también tenía dentro de sus funciones, recibir las consultas relativas a toda cuestión importante: despacho de embajadas, declaraciones de guerra, etc. Originalmente, este consejo estuvo compuesto por delegados electos de los diversos calpullis y posteriormente, era el emperador quien se encargaba de designar a parte de sus miembros, el resto se cree que debió ser elegido por los representantes. Por lo que podemos decir, que se trataba de un régimen oligárquico.¹⁵⁸

Así, tenemos que los únicos cargos que verdaderamente eran objeto de elección, al menos bajo el reinado de Moctezuma II, eran los más elevados: el de emperador y los de los cuatro senadores que lo rodeaban. En todos los demás casos, era el soberano quien nombraba a los funcionarios o bien, los propios

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 95-99.

barrios y las ciudades designaban a sus jefes, sin embargo, dicha designación sólo tenía validez cuando era confirmada por el poder central. Por lo tanto, cada barrio o calpulli de la capital tenía su jefe, que era elegido por los habitantes del mismo, siempre con la aprobación del soberano.¹⁵⁹

Lo expuesto anteriormente, nos permite apreciar que se trataba de una sociedad esencialmente guerrera y religiosa, además de ser una sociedad bastante organizada, sin embargo, también es posible advertir que era una sociedad sumamente elitista, puesto que cada actividad estaba destinada a determinado sector de la sociedad; es decir, existía una clase dominante a la que pertenecían los sacerdotes, guerreros y funcionarios administrativos y por otra parte, se encontraban los comerciantes, que si bien, no pertenecían a esta clase dominante, gozaban de cierta posición económica, asimismo se identifica la existencia de otras clases como: los artesanos, los esclavos y la plebe.

Una figura muy importante al interior de esta civilización es la del tlatoani o emperador, quien fungía como autoridad máxima, mismo que se encontraba rodeado de consejeros y altos funcionarios, identificar la figura del tlatoani cobra relevancia, puesto que nos permite entender que se trataba de una forma de gobierno monárquica, aristocrática e imperialista, razón por la cual, el tlatoani siempre tenía la última palabra, a pesar de que contaba con la presencia de consejeros y altos funcionarios militares, civiles, guerreros, magistrados o administradores.

En lo expuesto, identificamos algunos casos en los que se llevaban a cabo procesos de elección de algunas autoridades, como era el caso del Ahuizotl, cuya elección dependía del pueblo, aunque en realidad solo participaban los jefes de familia. En este caso, podríamos decir que existía un proceso de consulta, aunque se trataba de una consulta limitada, puesto que, sólo los jefes de familia eran quienes participaban en la elección.

Posteriormente, dicha elección se encontraba en manos del senado, por lo que, al encontrarse esta decisión en manos de un grupo tan reducido, no

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 54-55.

podríamos hablar de un verdadero proceso de consulta, puesto que, se dejaba de lado la voluntad de la gran mayoría del pueblo. Sin embargo, señala Jacques Soustelle que durante el reinado de Moctezuma II, los únicos cargos que verdaderamente son objeto de elección son los más elevados: el de emperador y los cuatro senadores que lo rodean. En tal caso, aquí podríamos hablar de un ejemplo de consulta.

Puesto que, en todos los demás casos, como vimos, es el soberano quien nombra a los funcionarios, pues si bien en algunos casos los barrios o ciudades designaban a sus jefes, finalmente dicha designación sólo tenía validez si era aprobada por el poder central. Así, como podemos percatarnos, al tratarse de un poder concentrado, difícilmente podrían haber existido procesos de consulta en los diferentes ámbitos de la vida de esta civilización, pues al residir la autoridad en un poder soberano, era este quien tomaba las decisiones, claramente sin consultar al resto de la población.

Lo mismo sucedía con los procesos de elección de las diversas autoridades, pues si bien, en líneas anteriores hemos referido que en algunos casos las autoridades eran designadas mediante elecciones, finalmente era el emperador quien tenía la última palabra. Por ello, podríamos tomar como un antecedente de la consulta entre los mexicas, los procesos de elección de algunas autoridades como las mencionadas, a pesar de que estas se realizaban con la participación de un grupo minoritario, no obstante, por lo que respecta a la toma de decisiones en otros ámbitos claramente el pueblo no era consultado.

2.1.5. Cambios sociales presentados con la invasión española

En el apartado anterior hemos abordado de manera breve lo relativo a la organización de los mexicas, sin profundizar más al respecto, debido a que la única intención de referirnos a esta civilización es la de poder identificar los procesos de consulta que pudieron haber existido al interior de esta sociedad y los cambios que se presentaron al respecto con la llegada de los españoles a su

territorio, puesto que con el arribo de los españoles al territorio que pertenecía a los naturales, se produjeron grandes cambios en la vida de los mismos, estos cambios repercutieron de manera directa en su organización social, política, cultural y por supuesto también en el ámbito jurídico.

Pues hasta antes de la invasión europea en el continente americano no existían indios, como vimos en el apartado anterior, en el que se expusieron algunas características de la organización mexicana, lo cual deja claro que lo que había en territorio americano eran diversos pueblos regidos bajo sus propios sistemas de organización. En ese sentido, Reissner sostiene que “la llegada de los españoles a estas tierras representó la destrucción sistemática de las culturas mesoamericanas, por parte del poder militar y del poder religioso. Ambos poderes se unificaron para fundar un nuevo orden, el orden colonial. A partir de ese momento el indio nace como una categoría social en condiciones bien determinadas y precisas.”¹⁶⁰

Dichas condiciones fueron de inferioridad frente a los españoles, puesto que de acuerdo con las normas tradicionales medievales que prevalecían hasta ese momento, cuando los monarcas adquirían un territorio, podían disponer de él a su arbitrio, pues se trataba de bienes ganados. Al no hacerlo, éste era incorporado a la corona respectiva, tomándose como herencia y pasaba a ser inalienable.¹⁶¹

Así, los europeos apoyados en estas normas, dispusieron de los indios cual, si fueran de su propiedad, dándoles tratos inhumanos y degradantes como si fueran objetos o animales, sometiéndolos a trabajos forzados, destruyendo sus templos, sus figuras sagradas, intentando imponer a fuego y sangre su cultura y religión, enfrentándose pues los naturales a múltiples abusos y vejaciones. Es por esa razón que algunos historiadores, describen el proceso de colonización como un proceso violento, cruel y sangriento.

¹⁶⁰ Reissner Alcides, Raúl, *El indio en los diccionarios. Exégesis léxica de un estereotipo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1983, pp. 1-28.

¹⁶¹ Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 15.

Un ejemplo de ello, lo ubicamos en la instauración de instituciones como *la encomienda*, que como narra Silvio Zavala en su obra titulada: *la encomienda indiana*, se le dio este nombre a la repartición de indios entre los españoles, en un principio, como recompensa por el descubrimiento de lo que ellos llamaron las indias, la encomienda surgió en las Antillas y se caracterizó por ser un sistema de trabajo forzoso y sin el pago de un salario en un principio, hasta que el 20 de diciembre de 1503, Isabel la Católica dictó una cédula que consagró legalmente los repartimientos de indios, aceptando el trabajo forzoso de los indios, aunque se les debía pagar un salario por ser hombres libres. Las encomiendas tenían como finalidad llenar las necesidades de mano de obra de las empresas agrícolas y mineras de los colonos y de la corona española, debemos decir que los indios repartidos eran diferentes a los indios que legalmente eran considerados como esclavos por diversas razones.¹⁶²

Asimismo, es importante mencionar que las encomiendas fueron sufriendo cambios a través del tiempo y conforme a las exigencias de determinados grupos, por tanto, en el caso de México, esta institución tuvo sus características particulares, pues al ser conquistada la Nueva España por Hernán Cortés, conforme a los procedimientos habituales de las huestes españolas; repartía a sus soldados el oro, los indios cautivos, y, por último implantó las encomiendas, hay que decir que para este tiempo Hernán Cortés había recibido instrucciones precisas acerca de no implementar las encomiendas en la Nueva España, haciendo caso omiso de ello.

Esto debido a que Cortés defendía las encomiendas por razones económicas, pues consideraba que de ellas dependía el sustento de los españoles; por miras políticas, porque eran un medio eficaz para mantener sujeta la tierra y obedientes a los indios; y por ventajas religiosas, porque permitían mejor la instrucción de los naturales en la fe. Hacía esfuerzos por distinguir sus encomiendas de las de las islas, insistiendo en que las suyas no implicaban servicios de minas, ni exterminaban a los indios; abogaba por la perpetuidad de

¹⁶² Zavala, Silvio, *La encomienda indiana*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 13-39.

los repartimientos y era contrario a un régimen tributario regalista, en el cual veía, una amenaza para los premios de los conquistadores, puesto que esos tributos debían pagarlos también los indios.

Hubo algunos religiosos que se manifestaron en contra de estos maltratos, entre los que destacaron Fray Antonio de Montesinos, quien en el año de 1511, predicó contra los encomenderos, afirmando que, tenían perdidas las conciencias por su crueldad y avaricia, éste y la mayoría de los discursos pronunciados en contra de las encomiendas, estaban basados en principios filosóficos cristianos sobre la naturaleza humana del indio, su condición de prójimo y su derecho a la libertad, con ello nos podemos percatar de que, las palabras expresadas por Antonio Montesinos no sólo estaban dirigidas a los abusos de los particulares, sino contra la institución autorizada por la corona.

Dentro de los discursos expresados en contra de las encomiendas, no podemos dejar de mencionar a Fray Bartolomé de las Casas, quién se pronunció enérgicamente en contra del maltrato y abuso que sufrían los indios por parte de los españoles, manteniendo siempre firme su postura y defendiendo siempre que le fue posible a los naturales, pugnando por la mejora de sus condiciones de vida, incluso en alguna ocasión redactó un documento en el que pedía la suspensión, cuando menos temporal, de los servicios de los indios y la sustitución del sistema de los repartimientos por una explotación comunal de la tierra y de las minas, bajo la vigilancia de empleados del Estado a sueldo, así pues, no obstante a que hubo quienes defendieron a los indios, finalmente siempre se mantuvieron fieles a la corona española, pues tenían claro, que la economía española dependía prácticamente del trabajo de los indios.¹⁶³

Estos discursos tuvieron un gran impacto y poco a poco se les fueron reconociendo ciertos derechos a los indios, así como su capacidad jurídica, ejemplo de ello, fueron las leyes de Burgos, que consistían en un cuerpo de disposiciones legales protectoras de los indígenas, en las cuales, se reconocía su libertad.¹⁶⁴ Sin embargo, a pesar de que estas leyes reconocían la libertad de los

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 40-73.

¹⁶⁴ Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.*, p. 19.

indígenas, no se trataba de una libertad absoluta, puesto que, aun eran considerados como menores de edad, imposibilitados por tanto para la toma de decisiones y quedando por ello, bajo la tutela del dominio colonial.¹⁶⁵

Así, podríamos decir que el primer intento pacífico de convertir a los naturales, fue *el requerimiento*, que se empezó a utilizar 1513, mediante el cual, se explicaba a los indios en qué consistían las bulas papales, haciéndoles saber que por mandato divino, las tierras que habitaban, así como todo lo que había en ellas le pertenecía al rey y la reina, se les pedía además su consentimiento, para que los religiosos les pudieran predicar, haciéndoles saber que si se sometían recibirían gran cantidad de beneficios y por el contrario, de no ceder, se les amenazaba con hacerles la guerra, esclavizarlos y recibir todo tipo de maltratos.¹⁶⁶

A la discusión acerca de la situación de los indios, se sumó Francisco de Vitoria, quién dedicó algunas reelecciones acerca de los mismos y aunque no todas les eran favorables, las que, si lo eran, reconocían la racionalidad de los indios, repudiaban su conversión obligada y rechazaban que éstos perdieran su libertad y sus derechos. Es así, como luego de muchas discusiones acerca de los justos títulos, finalmente se determinó que las bulas papales, únicamente otorgaban poder sobre los territorios, más no sobre las personas.¹⁶⁷

Con todo lo anterior, la historia muestra que en este proceso de colonización, participaron gran cantidad de indígenas, como el caso de los tlaxcaltecas que se aliaron a Cortés en contra de los mexicas, de hecho “el primero en implementar esta política fue el propio Hernán Cortés, quien en su avance hacia la capital mexicana siguió una pauta general, que habría de repetirse en las subsecuentes conquistas en el territorio mesoamericano y más allá: una vez

¹⁶⁵ Flores Margadants, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano. Capítulo III. El derecho novohispano*, 12 ed., México, Esfinge, 1995, p. 91.

¹⁶⁶ Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.*, p. 19-20.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 24-29.

conquistados, los indios eran empleados como auxiliares militares en las siguientes campañas.”¹⁶⁸

Al respecto, Raquel Güereca en su obra titulada: *Milicias Indígenas en la Nueva España*, explica ampliamente la forma en que algunos indios colaboraron en la conquista española, mediante grupos que recibieron el nombre de milicias, se trataba de grupos de indios armados, que colaboraban con los españoles, a cambio de ciertos privilegios. Estos privilegios se otorgaban de acuerdo a los servicios que los milicianos realizaban y eran tomados como una institución fundada en una reciprocidad asimétrica entre el rey y sus súbditos, en las sociedades del antiguo régimen, lo anterior, con base en el principio de reconocimiento mutuo, de un interés por un lado y de la reciprocidad por el otro.

La autora, explica que esta cesión de privilegios, operaba como un pacto entre el representante del rey y los indios: a cambio de que no se les cobraran tributos y algunos otros favores, a cambio de lo anterior, los indios se comprometían entonces, a guardar y defender la tierra que habitaban del *enemigo* que bien podían ser los indios de otras regiones o los piratas extranjeros, que trataban de desembarcar en las costas.

Señala también, que gracias a los servicios que prestaban al reino, los milicianos pudieron acceder a diversos privilegios, este tipo de privilegios, en principio, habían sido reservados a la nobleza indígena, a los caciques y principales reconocidos por la corona española, el hecho de pertenecer a las milicias, permitió a los indios también obtener un mejor status social y una mejoría en las condiciones de vida a nivel comunitario.¹⁶⁹

Hay que decir, que además del privilegio de la exención del pago de tributos contaron con algunos otros privilegios, que variaban entre las diversas zonas geográficas del país, algunos de los privilegios adquiridos por los indios de Analco consistían en ser bautizados y enterrados en la iglesia de Villa Alta, así como

¹⁶⁸ Güereca Durán, Raquel E., *Milicias indígenas en la Nueva España. Reflexiones del derecho indiano sobre los derechos de guerra*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 11.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 165-166.

poder entrar portando sus varas de justicia a la villa española, en cambio el privilegio más valioso de los indios milicianos de Colotlán y Saltillo era el jurisdiccional, mediante el cual quedaban sujetos exclusivamente a la potestad de su capitán protector, este privilegio era muy importante, ya que no sólo les permitía quedar libres de la jurisdicción ordinaria, es decir, alcaldes mayores y corregidores, sino además, en caso de apelación, podían ocurrir directamente al virrey en su calidad de capitán general de la Nueva España, de tal manera que, aunque no contaban con estatutos o constituciones, en muchos casos las milicias de indios, operaban en los hechos como corporaciones, en el sentido de que gozaban de un estatuto particular ante la ley que les facilitaba el cumplimiento de sus funciones, funciones que, como en el caso del resto de los cuerpos privilegiados en la Nueva España, tenían como fin último, ampliar los dominios del rey, así como defenderlos y fomentarlos.¹⁷⁰

Estos indios milicianos sabían aprovechar bastante bien los cargos que desempeñaban, ya que constantemente hacían notar las actividades que desempeñaban como flecheros o dependiendo de la actividad que realizarán, así también expresaban la importancia que tenían las actividades que ellos realizaban de manera favorable para sus superiores, todo esto, lo hacían notar en las peticiones que realizaban ante las autoridades, principalmente en los litigios y de manera particular, en los asuntos referentes a las tierras, muy frecuentemente obtenían respuestas favorables a sus peticiones, pues las autoridades consideraban su condición de milicianos y los favorecían, bajo la idea de que éstos indios y sus privilegios, servían de inspiración al resto.¹⁷¹

Asimismo, se habla también de ciertos grupos más o menos abundantes de indios auxiliares que participaban en las expediciones junto con los españoles, “respecto de esto último, llama la atención que muchas expediciones fueran sumamente reducidas en cuanto a españoles, por ejemplo, la de Valdivia no

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 168-169.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 169-171.

superaba las 150 personas, pero en cambio el número de aborígenes colaboradores fue muy alto.”¹⁷²

Lo anterior, muestra la manera en que los indios poco a poco fueron adquiriendo diversos tipos de privilegios, asimismo, con el tiempo, se prohibieron los abusos para con ellos y se les fueron reconociendo algunos derechos en diversos ordenamientos, como es el caso de las Leyes Nuevas de 1542, mismas que, entre otras cosas prohibían la esclavitud y las encomiendas. De igual manera en las ordenanzas de nuevos descubrimientos que fueron puestas en vigencia por Felipe II, se insistió en el buen trato de los indios, señalando que, si se hacían poblaciones, debían establecerse sin perjuicio de indios.¹⁷³

Posteriormente, se les asignó a los indios un protector, cuya función se encontraba vinculada a asuntos jurídicos, aunque en algunos casos, también les correspondía intervenir en asuntos extrajudiciales, en que los naturales requerían de un representante para la celebración de contratos laborales o compraventas con españoles, además, debían informar a los virreyes y presidentes y estos al consejo de indias sobre los naturales, su aumento o disminución, tratamiento de que eran objeto y si se les daba doctrina. También se estableció por regla general que, en todas las audiencias de asuntos que involucraran a los indios, debía estar presente además del protector, un abogado y procurador de indios costeados por la corona.

Asimismo, en las ordenanzas de 1580 se establecieron diversas disposiciones, en las cuales se observaba preocupación por evitar los abusos contra los indios, estableciendo en el proemio que se dividirían las ciudades en distritos, debiendo haber en cada uno de ellos un juez de naturales, para lo cual, indios y españoles debían constituir una sola república. De igual forma, el papa Paulo III a través de la bula *sublimis deus*, les otorgó a los indios el estatus

¹⁷² Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.*, p. 36.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 40.

jurídico. De esta manera, como se dijo, poco a poco la corona les fue dotando de ciertos privilegios.¹⁷⁴

Uno de los privilegios más importantes en su favor es el de presunción de libertad que estableció la real cédula de 1553 dirigida a la audiencia de México, asimismo, gozaban del fuero de que se les aplicara su derecho ancestral y de igual manera conservaban los derechos que tenían como caciques, antes de la llegada de los españoles. También se dieron instrucciones a la Segunda audiencia mexicana para eliminar gradualmente la Institución de la encomienda en México.¹⁷⁵

Es así como la institución de la encomienda en México, desapareció gradualmente, siendo realmente corto el período en el que tuvo auge, debido a los constantes abusos que se cometían contra los indios mediante las encomiendas. Dando paso así a la creación de las repúblicas de indios, que consistieron en “antiguos señoríos que tenían un gobernador indígena que gobernaba sobre un territorio formado por una cabecera y sus sujetos.”¹⁷⁶

Para el establecimiento de dichas repúblicas se congregó a los indios, dotándoseles de tierras y estableciendo las mismas “en relación a novedosas congregaciones que tendieron a establecer los castellanos por asentos de tipo urbano, tablero de ajedrez, fraccionado con lotes, manzanas, barrios, calles, edificios reales y plazas centrales y secundarias.”¹⁷⁷ Las mismas, estuvieron sujetas a la jurisdicción de una alcaldía mayor y contaban como ya se dijo con un gobernador, alcaldes, regidores y escribanos, el gobernador presidía los cabildos y en su calidad de juez, se encargaba de conocer los pleitos y diferencias que había entre los naturales y principales. Las personas que ocuparían los cargos antes señalados, se elegían entre los naturales, según sus costumbres, por lo que, la organización y administración de las repúblicas de indios, estaban a cargo de los

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 231- 232.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 235-252.

¹⁷⁶ Paredes Martínez, Carlos y Terán, Marta, (coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, INAH, UMSNH-Instituto de Investigaciones Históricas, 2003, vol. I, p. 162.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 124.

propios naturales.¹⁷⁸ Es de esta manera como se sustituyó a las encomiendas por una verdadera organización, con verdaderos gobiernos.¹⁷⁹

2.1.6. El inicio de la lucha indígena por la reivindicación de sus derechos

Así a la consumación de la independencia y la instauración de instituciones como la encomienda, el reclamo indígena ha sido ininterrumpido hasta nuestros días. Ejemplo de ello, fue la carta enviada a Felipe II, por parte de algunos indígenas, entre ellos Juan Itztolinqui de Coyoacán y Alonso Ixhuetzcatocatzin de Iztapalapa, carta en la que se quejaban de los agravios que sufrían por parte de los españoles, como el despojo de sus tierras y el maltrato, por tal situación, solicitaban en la misma carta, que los representara y fuera su protector fray Bartolomé de las Casas.¹⁸⁰

Así pues, a partir del establecimiento de este nuevo orden colonial al que nos hemos referido, iniciaría un período de lucha constante por parte de la población indígena, por la recuperación de su territorio y sus formas propias de organización. Ello a pesar de las reubicaciones forzosas que sufrieron los indígenas, así como el repartimiento, que fueron algunas de las formas de desintegración social, política y territorial utilizadas por el orden colonial, para mantener separados a los indígenas y así evitar alianzas contra el nuevo orden impuesto. Sin embargo, a pesar de las medidas previstas, durante esta época ocurrieran varios levantamientos indígenas a lo largo del territorio de la Nueva España, se sabe que de 1523 a 1830, se suscitaron 100 levantamientos indígenas.¹⁸¹

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 125.

¹⁷⁹ Véase al respecto: Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, México, Era, 1986 y Mendieta y Nuñez, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Porrúa, 1971.

¹⁸⁰ León Portilla, Miguel, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 21 y 22.

¹⁸¹ Cue Canovas, Agustín, *Historia social y económica de México 1521-1584*, 3ra. ed., México, Trillas, 1978, p. 98.

Tal es el caso de los levantamientos que se dieron en el estado de Oaxaca, entre 1524 y 1526, mismos que tuvieron además la característica de establecer alianzas entre los diversos pueblos indígenas: zapotecos, mixes, zoques, chinantecos, cuicatecos y mixtecos que se enfrentaron contra los españoles.¹⁸² Otro ejemplo de estas rebeliones lo ubicamos en el año de 1660, precisamente con la denominada rebelión de Tehuantepec, se trata de una movilización indígena que se gestó con la participación de varios grupos indígenas como: zapotecos, huaves, chontales y mixes, quienes se manifestaron en contra de la explotación y dominación que ejercían los españoles hacia ellos.

Su principal exigencia era el derecho a elegir libremente a las autoridades de sus repúblicas, sin la injerencia de los gobernantes provinciales; al igual exigían la suspensión de las diversas formas extralegales de despojo de sus excedentes que, aparte del repartimiento, practicaban los alcaldes y otros miembros del gobierno colonial.¹⁸³ Como podemos darnos cuenta, la exigencia de los grupos indígenas para elegir libremente a sus gobernantes no es algo nuevo, estos ejemplos no dejan duda de ello y como vemos, el tema de las tierras ha sido desde esos días y hasta la actualidad, uno de los temas principales de la problemática indígena.

Por otro lado, la independencia de México, contrario a lo que pudiera pensarse, no representó un avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ni en la mejora de sus condiciones de vida. Sin embargo, debe reconocerse que durante este período si hubo iniciativas que intentaron terminar con la discriminación y la desigualdad, como es el caso del artículo 15 de los Sentimientos de la Nación, redactados por José María Morelos y Pavón, dicho artículo establecía la proscripción de la esclavitud y la distinción de castas, al mismo tiempo que pugnaba por la igualdad. Si bien, no se refería al reconocimiento de los derechos indígenas como tal, recordemos que, en esos

¹⁸² Bartolomé, Miguel y Barabas, Alicia (coords.), *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, México, CONACULTA, 1990, pp. 220-221.

¹⁸³ Manzo de Contreras, Cristóbal, *La rebelión de Tehuantepec*, México, Toledo, 1987, pp. 14-17.

días, existía una enorme brecha de desigualdad entre españoles e indígenas de ahí la importancia de dicho artículo.¹⁸⁴

La situación de los indígenas persistió con la instauración del federalismo en México, puesto que, tal principio político no tomó en cuenta las diferencias culturales: la división política federal fue superpuesta a la colonial. Así en los debates de la Constitución de Cádiz en 1812, únicamente participaron los representantes de las provincias, puesto que el México colonial de finales del siglo XVII, estaba ya dividido en provincias o intendencias.¹⁸⁵ Por tanto, en la época colonial a los indígenas no se les dio la oportunidad de participar en la elaboración de las normas tendientes a *protegerlos*. Por lo que ve a la época republicana, en esta, los pueblos indios tampoco tuvieron cabida en la discusión de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, mismos que fueron influenciados por las Declaraciones francesa (1789) y de la Organización de las Naciones Unidas (1948).¹⁸⁶

Ante esta situación de desigualdad persistente, continuaron las rebeliones indígenas, siendo las que surgieron en el siglo XIX las de mayor intensidad y extensión, en comparación con las luchas suscitadas en tiempos pasados. Durante este siglo, en diferentes latitudes de la república mexicana, que comenzaba a nacer, estallaron levantamientos indígenas. Desde fines del siglo XVIII hasta 1880 se dieron las guerras indias en el norte, en el estado de Chihuahua, mismas que pusieron en peligro de extinción las haciendas y los centros mineros.¹⁸⁷

Esto, aunado a que el siglo XIX se caracterizó por la enorme inestabilidad que provocaban las intervenciones en México y la falta de acuerdos entre liberales y conservadores. En ninguna Constitución, de las tantas que hubo, se reconoció a

¹⁸⁴ Dougnac Rodríguez, Antonio, *op. cit.*, pp. 260 y 261.

¹⁸⁵ Melgar Adalid, Mario (coord.), *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 102.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 106-107.

¹⁸⁷ Anaya, José Vicente, "La persistencia de un guerrero apache. La última batalla", *Arqueología Mexicana*, México, vol. I, núm. 6, febrero-marzo 1994, pp. 64-69.

la población indígena. Peor aún, en el artículo 27 de la Constitución de 1857 se suprimió la propiedad comunal.¹⁸⁸

Por su parte, la Revolución Mexicana de 1910 tuvo una enorme vocación de reivindicación indígena, desde el programa del partido liberal mexicano de los hermanos Flores Magón de 1906, que además de proponer un esquema alternativo de nación, sugería la protección de la raza indígena.¹⁸⁹ La Revolución Mexicana, recogió además otras demandas indígenas, como la restitución de sus tierras, de las que habían sido injustamente despojados y que se contemplaba en el Plan de San Luis, preparado por Francisco I. Madero al inicio de su lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz.¹⁹⁰

“También figura como punto central en el Plan de Ayala del líder campesino Emiliano Zapata. Luego es recogido en el decreto de 1915, expedido por el presidente Carranza, con el cual se inicia la reforma agraria.”¹⁹¹ De igual manera, Los Manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata de 1918, los cuales establecieron el grito añejo de “Seguir combatiendo sin desmayar por la conquista de la tierra que fue de nuestros antepasados y que manos rapaces nos arrebataron a la sombra de pasadas dictaduras”.¹⁹² “Parte del reclamo se escuchó, merced a ello el reparto agrario y la reforma agraria.”¹⁹³

Finalmente, la demanda indígena por la tierra encuentra su formulación definitiva en el artículo 27 de la Nueva Constitución Política de 1917. Aunque este artículo no se refiere propiamente a los derechos indígenas, si se reconocen los derechos agrarios de ejidos y comunidades, los que históricamente son identificados con los pueblos indígenas del país. Pero los indígenas como tal, no son tomados en cuenta en esta constitución al igual que sucedió en la de 1857, lo

¹⁸⁸ Kubli, García, Fausto, “Pasado, presente y futuro de los derechos indígenas en México”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau. Derecho Romano. Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t.I, p. 279.

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos...*, cit., p. 302.

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² León Portilla, Miguel, *Los manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, México, UNAM, 1978, pp. 92-97.

¹⁹³ Kubli, García, Fausto, *op. cit.*, p. 279.

cual nos deja ver que aun con los avances logrados hasta ese momento, los grupos indígenas continuaban siendo ignorados en las leyes, como si se pretendiera borrar una realidad social que era incómoda para muchos.¹⁹⁴

En razón de ello y al continuar los indígenas siendo invisibilizados, los reclamos no han cesado hasta nuestros días como ya se ha mencionado, sin embargo, estos movimientos han tenido consecuencias lamentables para los grupos indígenas, quienes han sido víctimas de persecuciones e incluso de asesinatos, como sucedió en 1983, año en que fueron asesinados tres líderes de la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense y varios de sus militantes fueron encarcelados y perseguidos, tras haber emprendido una lucha con la que lograron la legalización de sus tierras, su reconocimiento como organización regional de los productores huastecos y el establecimiento de normas igualitarias en las relaciones políticas con el gobierno estatal y federal. A pesar de todo esto, la situación precaria y la violación persistente de los derechos humanos de los indígenas huastecos continuo.¹⁹⁵

No obstante, en 1990 el Estado mexicano firmó y aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento que hasta la actualidad continúa siendo un referente de los derechos humanos de los pueblos indígenas tanto a nivel internacional, como a nivel nacional.¹⁹⁶ Pese a que en ese momento, persistía el principio de supremacía constitucional por encima de los tratados internacionales, la firma de este convenio, de alguna manera representaba un avance para los grupos indígenas.

Posteriormente, el 28 de enero de 1992 se publicó en el diario oficial de la federación, una reforma al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual, se realizó una adición al primer párrafo de este artículo, esta adición representó un avance significativo para los pueblos indígenas, puesto que se reconoció a los indígenas en el texto

¹⁹⁴ Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos...*, cit., p. 302.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 308 y 309.

¹⁹⁶ Chambers, Ian, "El convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas", en Gómez, Magdalena (coord.), *Derecho Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1997, pp. 124 y 125.

constitucional y de igual manera se reconoció la composición pluricultural del país. Asimismo, dicha reforma contempló el respeto a los derechos humanos, costumbres y prácticas de los grupos indígenas, así como el que fueran tomados en cuenta en los procedimientos en los que se vieran involucrados. Esto último motivó otras reformas en materia penal, como la realizada al artículo 52 del Código Penal Federal y la relativa a los artículos 95, 124, 146, 154, 220 bis y 223 del Código Federal de Procedimientos Penales, que contenían prescripciones en relación a miembros de grupos étnicos.¹⁹⁷ Con todo ello, debe decirse que la adición al capítulo cuarto, resultaba ser todavía insuficiente para reconocer los derechos indígenas.

A pesar de ello, la situación para los indígenas en México siempre ha sido desventajosa, como hemos visto en el desarrollo de este capítulo, estos grupos históricamente han sufrido una desigualdad social lacerante, aunque en algunos estados del país esta desigualdad se ha visto reflejada de manera más cruel, como es el caso del Estado de Chiapas, situación que, aunado a otros problemas, entre ellos el agrario condujo a los indígenas chiapanecos a levantarse en armas en enero de 1994. Esto, además de que el hecho de ser uno de los Estados más ricos en recursos naturales, maderas finas, etcétera, fue motivo para que estuviera en la mira de las empresas para su explotación.¹⁹⁸

Así, el ejército zapatista de liberación nacional se convirtió uno de los principales exponentes de la lucha indígena en México, sosteniendo como de sus principales demandas la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Con motivo de tales acontecimientos se llevó a cabo una serie de acciones normativas que culminaron en febrero de 1996 con la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar.¹⁹⁹

“El movimiento del EZLN y la firma de los acuerdos fue un detonante para encender la conciencia indígena en el país y que de esta manera diversos colectivos indígenas del país dieran a conocer sus demandas y promover la

¹⁹⁷ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 179-180.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 49.

¹⁹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 145.

unidad de estos colectivos en un solo movimiento.”²⁰⁰ Es así como a raíz del movimiento indígena y la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, “durante un largo periodo de análisis se formularon y presentaron varios proyectos de reforma,”²⁰¹ que finalmente culminaron en una serie de reformas a la Constitución.

Luego del proceso de discusión y aprobación, finalmente el 14 de agosto de 2001 se publicaron en el diario oficial de la federación las modificaciones constitucionales que, en referencia principalmente a los derechos y cultura indígena, modificaron los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de México.²⁰²

Sin embargo, el eje central de la reforma del 2001 fue el artículo 2 de la Constitución, en el cual se insertaron dos apartados A y B, el apartado A, se refiere al tema del otorgamiento de autonomía y libre determinación. Mientras que en el apartado B, se estableció la obligación de las autoridades en los tres niveles de gobierno, para promover la igualdad de oportunidades y terminar con las prácticas discriminatorias. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de impulsar el desarrollo regional y realizar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida del sector indígena, entre ellas: incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso a la salud, el mejoramiento de la vivienda, la incorporación de la mujer al desarrollo, la extensión de la red de comunicación y telecomunicación, apoyo de actividades productivas y desarrollo sustentable, el establecimiento de políticas de protección a migrantes indígenas y la consulta a pueblos en la elaboración de planes nacionales y estatales de desarrollo.²⁰³

Como podemos advertir, es hasta el año 2001 y consecuencia de un levantamiento armado que se reconocen en la Constitución los derechos de los pueblos indígenas de México, de manera especial y para lo que a esta investigación interesa, es precisamente derivado de la citada reforma

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ González Galván Jorge, *Las iniciativas de reforma constitucionales en materia indígena en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 359.

²⁰² Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 149.

²⁰³ Kubli, García, Fausto, *op. cit.*, p. 283.

constitucional, que se contempla en la Constitución mexicana la consulta a los pueblos indígenas, aunque solo sea para efectos de la elaboración del plan nacional y estatal de desarrollo y que como veremos más adelante, además de que en la realidad social no se aplica, dista mucho de cumplir con los estándares internacionales y con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la jurisprudencia relativa al derecho de consulta indígena.

2.2. Organización de la sociedad purépecha

En Michoacán, ubicamos también la existencia de varios grupos indígenas, entre los que se encuentran los nahuas, mazahuas, otomíes y por supuesto los purépechas, por ello, al igual que en el apartado anterior, únicamente nos limitaremos a señalar algunas características de la organización social de los purépechas, ya que se trata de una de las culturas más emblemáticas del Estado de Michoacán, ello con la intención de no extendernos demasiado en este trabajo, como lo supondría abordar cada una de las culturas mencionadas y considerando que la única intención, es la de poder analizar a través de su organización si existieron en algún momento procesos de consulta al interior de las mismas.

2.2.1. Organización política, social de los purépechas prehispánicos

Lo que se sabe acerca del pueblo purépecha prehispánico es muy poco, debido a que se trata de una cultura que durante mucho tiempo permaneció en el olvido. Lo que en la actualidad se conoce de esta cultura, surgió a partir de la aparición de los primeros extractos de la Relación de Michoacán, que como su nombre lo indica, se trata de una relación de los ritos, ceremonias, gobernación y población de los indios de Michoacán y que es el resultado de la tradición oral depositada en la memoria del Petámuti o sacerdote mayor, recogida en los primeros decenios de la dominación colonial por el religioso franciscano Jerónimo de Alcalá y posteriormente, por algunos hallazgos, así como por la aportación de diversos

historiadores y arqueólogos que se han interesados en la historia antigua de Michoacán.

En relación a su origen, algunas teorías señalan que se trató de un movimiento migratorio que llegó al occidente de México procedente de América del Sur, algunas otras refieren que la llegada del pueblo purépecha a territorio michoacano se dio como parte de los grupos migratorios provenientes del noreste de Asia y que posteriormente se fueron dispersando sobre el continente.

Se dice que, en el siglo XII, arribó a las orillas de la ciénega de Zacapu un grupo de cazadores recolectores, llamados chichimecas, quienes, al entrar en contacto con pobladores sedentarios, hicieron una alianza, que fue concretada a través de un matrimonio entre un dirigente del pueblo chichimeca llamado Ireticatame, con Ziranzirancamaro, hermana del señor de Naranxan. Sin embargo, tiempo después dicha alianza fue deshecha, por lo que los chichimecas continuaron su andar por las montañas, estableciéndose después en la región noroeste del lago de Pátzcuaro, en un lugar denominado Uaiameo. Posteriormente, los chichimecas realizaron una nueva alianza, ahora con un grupo de pobladores sedentarios de la isla de Xarácuaro, quienes practicaban la pesca y la agricultura, dicha concertación al igual que la anterior, fue concretada con un matrimonio, también entre un dirigente chichimeca de nombre Huapeani y la hija de un pescador de la isla mencionada, este pacto les permitió constituir nuevos asentamientos.

De esta manera, surgiría el pueblo purépecha, a partir de la fusión de ambos pueblos que se logró con el paso del tiempo. A partir del reinado de Tariácuri iniciaría una lucha por la expansión de su poder y su territorio, avanzando en un primer momento en los alrededores del lago de Pátzcuaro y más adelante, por la sierra, las llanuras del noroeste y finalmente hacía la costa y tierra caliente, formando de esta manera el vasto territorio que gobernaban en el momento de la llegada de los españoles.

Con el paso del tiempo, los gobernantes de lo que se había convertido ya en el imperio purépecha, llegaron a formar un estado teocrático militar, basado en

un complejo sistema de organización política. Este sistema se encontraba dividido en jerarquías, en el eslabón más alto ubicamos al irecha o cazonci, quien fungía como jefe supremo en lo político, administrativo y militar, de igual manera era considerado como el gran sacerdote del dios curicaveri; este último era una deidad de gran importancia para esta cultura y se creía que el irecha o cazonci eran designados por mandato divino de curicaveri, por ello al cazonci se le consideraba como el representante del dios curicaveri, razón por la que prácticamente podría decirse que sus mandatos eran divinos. De esta manera, a medida que los purépechas conquistaban nuevos territorios, el cazonci elegía a los gobernadores que habían de ser los encargados de resguardar y ampliar las fronteras del reino.

Después ubicamos la figura de los que eran denominados carachacapacha; quienes hacían la función de caciques locales en los pueblos, cuya tarea era la de organizar a su pueblo para acudir a las guerras de conquista, así como de coordinarlos para cumplir con la costumbre de traer leña para los cúes. Ello nos permite visualizar a una sociedad sumamente organizada, en la que los pueblos y autoridades tenían actividades bien definidas y organizadas.

Asimismo, existían los llamados ocambecha, una figura de gran relevancia, puesto que nos deja claro el grado de avance en la organización política social de esta civilización, ya que los ocambecha cumplían la función de recoger tributos y reunir a la gente que trabajaba en las obras públicas. De igual manera existía otro grupo de funcionarios de menor jerarquía, quienes preparaban las guerras de conquista y de igual manera eran los encargados de conducir y organizar a los contingentes de guerreros que participaban en las campañas militares de expansión territorial, todas estas actividades tenían una connotación religiosa. De todo lo cual podemos advertir hasta este momento, que la sociedad purépecha era una sociedad religiosa, jerárquica, militar y centralizada.²⁰⁴

Pero además, el cazonci no sólo concentraba el poder político, económico y religioso, también era considerado el dueño de la tierra, pues como se dijo, todas

²⁰⁴ Amezcua Luna, Jarco y Sánchez Díaz, Gerardo, *Pueblos indígenas de México en el siglo XXI*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, 2015, vol. 3, p. 54-55.

las actividades se basaban en la cuestión religiosa, por tanto, al llevarse a cabo las guerras de conquista bajo la idea de que estas se hacían para ampliar el dominio de su dios curicaveri, de ahí que al ser el *cazonci* el representante de curicaveri, era el dominante absoluto de todas las tierras conquistadas y por tanto, el único que tenía la facultad de distribuirlas para su explotación y usufructo.

Según los datos aportados por la relación de Michoacán relativos a la tenencia de la tierra, se sabe que en la sociedad purépecha había dos formas: las de propiedad pública, que se encontraban en poder de quienes fungían como autoridades, es decir, los caciques, administradores, etc., y las comunales, que estaban en manos de los campesinos, estas últimas se explotaban en usufructo a través de la concesión del *cazonci* a cambio del pago de tributos.²⁰⁵

2.2.2. Procesos representativos en la sociedad purépecha

Como ha quedado descrito en líneas anteriores, en la sociedad purépecha el *cazonci* era la máxima autoridad, auxiliado de algunos caciques a quienes él mismo designaba, sin embargo, como se narra en la relación de Michoacán, la última decisión en prácticamente todos los aspectos de la organización purépecha recaía en el *cazonci* mismo.

Tal es el caso de la designación de caciques, pues al morir algún cacique en los pueblos de la provincia, sus familiares se dirigían hacia el *cazonci* para hacérselo saber, haciéndole entrega de algunas pertenencias del cacique, entre las que se encontraban brazaletes, collares y turquesas. Hecho lo anterior, el *cazonci* les hacía saber la necesidad de designar a alguien para ocupar el lugar del cacique que acababa de fallecer, por lo que se ponían frente a él cinco parientes del muerto, fueran hermanos, hijos y sobrinos, eligiendo el *cazonci* a uno de ellos, según se relata en la relación de Michoacán, le encomendaba el oficio al más discreto, el más experimentado y más obediente.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 56.

Así, al nuevo cacique le eran entregados algunos distintivos, como señal del nuevo cargo que adquiriría, como brazaletes, orejeras y un bezote de oro, por parte del cazonci, quien además le hacía saber las obligaciones que adquiriría con el encargo. Posteriormente era presentado ante su pueblo por los sacerdotes, quienes se encargaban de enterar a la población de quién sería el nuevo cacique, haciéndoles saber además que esto era designio del cazonci y, por lo tanto, debían obedecerlo, pues de lo contrario corrían el riesgo de ser acusados ante el mismo cazonci quien los mandaría matar por desobedientes.

Con lo anterior, queda claro que era el cazonci quién tenía la última palabra en la designación de autoridades, proceso en el cual evidentemente el resto de la población purépecha no era consultada, puesto que las autoridades eran impuestas por el propio cazonci, al grado de que quién se negara a obedecer al cacique designado, podría incluso ser asesinado.

Por lo que respecta a la designación de cazonci, cuando este envejecía, comenzaba a mandar a algún hijo suyo que le había de suceder en el reino, aunque no por ello dejaba de cumplir con su cargo. Así, al morir el cazonci y ser sepultado, al día siguiente se reunían en el patio del cazonci los caciques de la provincia, así como los parientes, los señores principales y aquellos que estaban en las cuatro fronteras de la provincia.²⁰⁶

Reunidos todos ellos, invitaban al hijo del cazonci para que tomara el cargo que ostentaba su padre y así duraban cinco días pidiéndole que aceptara el cargo hasta que lo aceptaba, no sin antes pedirles a todos los ahí reunidos que no lo dejaran sólo en el cumplimiento de la encomienda que acababa de recibir y que, de no saber regir el encargo, no lo asesinaran, sino lo apartaran pacíficamente del oficio.²⁰⁷

Por supuesto que, ante la situación antes descrita, no podemos hablar de una consulta, pues no obstante a que en la designación del nuevo cazonci se

²⁰⁶ Delgado González, Patricia (coord.), *La relación de Michoacán*, Guadalajara, El colegio de Michoacán, 2010, p. 205-226.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 227.

reunían algunos parientes y personas con determinados cargos, realmente no se trataba de una consulta, sino más bien de seguir una tradición que era parte de los purépechas de aquel tiempo, puesto que el cargo antes mencionado se adquiría por herencia familiar y no por elección de la población.

Como podemos percatarnos, en la sociedad purépecha de aquella época no se identifican procesos de consulta, puesto que, al tratarse de una sociedad jerárquica y centralizada, en la que el cazonci representaba la máxima autoridad y quien además tomaba las decisiones últimas en todos los aspectos, el resto de la población purépecha no era tomada en cuenta y mucho menos consultada.

2.2.3. Cambios sociales presentados con la invasión española

La historia colonial de Michoacán se inicia desde el arribo del conquistador Cristóbal de Olid en el año de 1522 a Tzintzuntzan,²⁰⁸ al respecto, Felipe Castro refiere que la conquista de Michoacán por parte de los europeos fue sin duda, un proceso violento, traumático y devastador para los purépechas. Pues vieron a su señor, el irecha o cazonci, humillado con vileza y finalmente asesinado.²⁰⁹ Durante la época colonial se introdujeron algunas instituciones de explotación en múltiples poblaciones indígenas de Michoacán, como es el caso de las encomiendas, estas fueron establecidas en el año de 1524 y consistieron como ya se ha explicado en el apartado anterior, en repartimientos de indios que se encontraban subordinados a los españoles.

En la práctica las encomiendas sustituyeron a los órganos públicos, civiles y religiosos; a pesar de que estas se establecieron con el objetivo de evangelizar a los naturales y acercarlos a la fe católica, finalmente, en la realidad las encomiendas se dirigieron al beneficio de los españoles, otorgándoseles el poder de usufructuar los recursos naturales, así como a los propios naturales, pues recordemos que como se ha dicho anteriormente, los conquistadores se

²⁰⁸ Paredes Martínez, Carlos y Terán, Marta, (coords.), *op. cit.*, p. 132.

²⁰⁹ Castro Gutiérrez, Felipe, *Los tarascos y el imperio español, 1600-1740*, México, UNAM/UMSNH, 2004, p. 19.

proclamaron dueños tanto de los territorios, como de quienes habitaban en ellos. En el caso de Michoacán, se puso especial énfasis en explotar las áreas mineras de Michoacán y Guanajuato.²¹⁰

Así, las encomiendas se caracterizaron por ser un sistema de explotación abusivo y cruel, incluso los propios indios en sus testimonios señalaban que: “la administración y el gobierno de guerra era pésimo, constantemente los conducía a aspérrimo cautiverio y servidumbre que los españoles llaman encomiendas; además, agregaron que ese sistema de administración consistía en repartir a cada español los pueblos y vecinos de ellos como si fuéramos bestias del campo.”²¹¹

Por esta razón, el tiempo de duración de las encomiendas fue realmente corto, dando paso a la creación de las repúblicas de indios en el siglo XVI, mismas que consistieron en asentamientos de indios, a quienes se les dotó de tierras, ejidos y viviendas, dichas repúblicas se encontraban sujetas a la jurisdicción de una alcaldía mayor. A partir de la creación de las repúblicas de indios, ubicamos en ellas la existencia de diversas instituciones, que, si bien eran de origen europeo, las mismas fueron adaptadas y recreadas para el funcionamiento en las mencionadas repúblicas, tales instituciones fueron las siguientes: los cabildos, las gobernaturas, las cajas de comunidad o de tres llaves y los hospitales. Los indios y particularmente sus dirigentes, se vieron en la necesidad de adoptar y adaptar cargos y funciones de gobierno, asignándoles un carácter propio, de acuerdo con sus formas originales de organización y gobierno.²¹²

Así, en las repúblicas de naturales, las noblezas indígenas conservaron el dominio y control del poder, ello a pesar de la influencia española en la creación de puestos políticos, ya que el poder del antiguo cacique se transfirió al gobernador indígena. Asimismo, la nobleza indígena ocupó otros cargos políticos en los cabildos, ubicándose entre los más elevados los siguientes: el de *gobernador* que ya se mencionó; el de *juez gobernador*: cuya función era realizar misiones especiales en varios pueblos, de igual manera, tenía la función de

²¹⁰ Paredes Martínez, Carlos y Terán, Marta, (coords.), *op. cit.*, pp. 108-109.

²¹¹ *Ibidem*, p 112.

²¹² *Ibidem*, p. 131-132.

gobernar en ausencia del gobernador, así como cuidar y regular los aspectos religiosos de la comunidad a la que se les enviaba; existían también *los alcaldes*: quienes podían realizar investigaciones y arrestar individuos por ofensas menores, cada comunidad indígena debía tener uno o más alcaldes; *los regidores y mandones*: los regidores tenían la facultad de impartir justicia en su pueblo o barrio; *los mayordomos*: quienes eran oficiales relacionados con los aspectos agrícolas; *los alguaciles y alguaciles mayores*: una figura que en la actualidad podemos relacionar con los policías y estaban encargados de los prisioneros y las prisiones; por último, ubicamos en estos cargos también a *los intérpretes, los escribanos y oficiales de oficio*, estos últimos fungían como maestros y supervisores de las organizaciones artesanales y profesionales.²¹³

En relación a los cargos antes mencionados, tenemos que los mismos eran designados a través de elecciones, que estaban a cargo de un sector de la población indígena, puesto que la propia normativa establecía que éstos debían votar libremente para elegir a la persona que ocuparía el cargo, haciéndose de esta manera válida la elección, pero además, la normativa establecía también, que no debían intervenir en dichas elecciones, religiosos, autoridades españolas, ni personas ajenas a las comunidades, es decir, las elecciones debían llevarse a cabo, respetando los usos y costumbres de los cabildos indígenas. En la mayoría de los casos, una vez realizadas las elecciones, debían ser ratificadas por el virrey, sin embargo, existen datos de que algunos gobernadores, obtuvieron este cargo por herencia, es decir, se otorgó dicho cargo a los hijos de los gobernadores, tal y como sucedía en la época prehispánica. No obstante, no se sabe con certeza hasta qué punto los gobernantes purépechas ejercieron tales cargos con libertad.²¹⁴

Como se ha dicho, durante este período se dieron grandes cambios en la organización de Michoacán, por un lado, se encontraba la sociedad española con su propia organización política-social y, por otro lado, las repúblicas de indios, dotadas de las facultades para organizarse y gobernarse al interior de las mismas.

²¹³ *Ibidem*, p. 163-167.

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 141-145.

La organización al interior de las repúblicas estuvo basada como ya se ha mencionado, en diversas instituciones de origen español que fueron adaptadas a la forma de organización originaria de los indígenas, de las cuales destaca la figura de los hospitales, sin embargo, la organización financiera también resultaba indispensable en la vida de estos pueblos, por lo que, en relación a dicha organización, resultó clave la función de las cajas de tres llaves o cajas de comunidad. En relación a la organización financiera, también deben tenerse presentes las frecuentes visitas de diversas autoridades centrales a Michoacán, con fines de fiscalización del tributo, por ejemplo, la visita de Antonio de Carbajal entre 1523-1524. Estas autoridades se encargaron del tributo indígena y con ello de los mecanismos administrativos implícitos.

Otro de los elementos importantes de la organización indígena fueron los hospitales, respecto de los cuales, debe reconocerse la importante labor de Vasco de Quiroga en la reorganización de los asentamientos de los pueblos de indios, quien, apoyado por los franciscanos, agustinos y por los nobles y dirigentes purépechas creó el modelo de hospitales, siendo su principal obra hospitalaria la de Santa Fe de la Laguna. Pero los hospitales no sólo fueron de gran importancia para la organización social purépecha, sino también para el impulso de instituciones y cargos civiles en las poblaciones indígenas.

Así pues, podría decirse que los hospitales se convirtieron en el centro de la vida de estos pueblos, puesto que en ellos residía la escuela más importante de evangelización, allí se encontraba el gobierno de los indios y se centralizaban en ellos todos los intereses populares, desde los problemas del campo y las industrias hasta las grandes fiestas.²¹⁵ Además, con el surgimiento de los hospitales, surgieron también diversos “cargos y funciones civiles y de gobierno relacionados asimismo con la custodia y administración de bienes de dichos pueblos, sus obligaciones tributarias y de servicio, así como ligado a ello las numerosas actividades religiosas.”²¹⁶ Inclusive, existen datos sobre los primeros cargos de gobierno y las funciones de éstos en los asuntos financieros comunales

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 134-138.

²¹⁶ *Idem*.

que afirman la existencia de una estrecha relación de los gobernadores y principales con los asuntos de los hospitales de los pueblos.²¹⁷

“No obstante la importancia de esta institución en la historia política y civil de los pueblos indios, los estudios al respecto han mitificado, generalizado y enfocado su estudio desde el punto de vista médico asistencial o como origen y causa de las congregaciones de indios, atribuyendo a Quiroga por ejemplo la fundación de todos los pueblos del obispado de Michoacán.”²¹⁸

Por lo que respecta a la administración de justicia, se sabe únicamente que los indios ventilaban sus pleitos en instancias temporales como la Alcaldía mayor, el Juzgado General de Indios, la Audiencia, el Virrey y el Consejo de Indias. Se sabe también acerca de los asuntos de los indios atendidos por los jueces eclesiásticos y por los juzgados de Provisorato. Desde luego que la atención por dichos organismos de justicia a los indios, dependía mucho de la naturaleza y dimensión del problema, ya que si los delitos eran menores eran resueltos por las justicias indígenas. Además de que la función de impartir justicia no estaba separada de la acción gubernamental de las autoridades indígenas en la sociedad corporativa colonial.²¹⁹ En este apartado debemos resaltar el hecho de que se respetaba la aplicación de las justicias indígenas, cuando menos tratándose de delitos menores, si bien no eran validas en todos los casos, cuando menos eran reconocidas y se les daba la posibilidad de aplicarlas en ciertos aspectos.

Así pues, lo narrado anteriormente nos permite advertir que los purépechas no fueron sujetos pasivos de su propia historia. Por el contrario, bajo muy difíciles circunstancias procuraron adaptarse a la nueva realidad colonial, defender sus recursos, enfrentar los aspectos más agresivos de la conquista, buscar las oportunidades y las contradicciones del orden colonial y construir una nueva identidad. Pudieron, asimismo, aprovechar diversas situaciones propias de la

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ *Idem.*

²¹⁹ Cortés Máximo, Juan Carlos, *De república de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012, p. 72.

naturaleza de la organización política y social de la Nueva España que facilitaron su propósito de encontrar y defender un lugar propio dentro del vasto y heterogéneo imperio español.²²⁰

2.2.4. La pugna por la autonomía de las comunidades indígenas en el período virreinal

En los últimos años, se ha dado en el Estado de Michoacán un proceso de lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, esto a raíz de la lucha histórica de la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, se trata de una lucha político-jurídica, cuyo objetivo principal fue la defensa de sus bosques y la expulsión de los partidos políticos de la comunidad. Derivado de este movimiento, surgieron en el Estado otros movimientos en diversas comunidades indígenas de la región purépecha.

Sin embargo, en algunas comunidades el objetivo principal de la lucha se centró en la intención de las comunidades de separarse de sus municipios, con la intención de obtener la autonomía tanto en la elección de sus autoridades, como en la administración de sus recursos económicos, puesto que las comunidades argumentaban que en muchas ocasiones sus municipios no destinaban los recursos económicos de manera equitativa entre las comunidades que conformaban el mismo, lo cual tenía como consecuencia un atraso social, económico y cultural en éstas comunidades. Además de que los puestos de elección popular en el municipio generalmente eran ocupados por habitantes de la cabecera municipal, sin darle cabida la mayoría de las veces al resto de las comunidades.

Sin embargo, esta intención de algunos pueblos de separarse pretextando que las cabeceras no los apoyan; que en su tenencia habitaba la mayoría de los habitantes del municipio al que pertenecían, o que era un pueblo más viejo que su cabecera, recuerda una situación que enfrentaron los pueblos en el periodo

²²⁰ Castro Gutiérrez, Felipe, *op. cit.*, p. 19.

virreinal; la segregación de los sujetos de las antiguas cabeceras de república de indios. Al respecto Juan Carlos Cortés Máximo, realiza un estudio detallado acerca de las causas que originaron esta intención de algunas comunidades de Michoacán por separarse de sus cabeceras, puesto que, figurar como cabeza de gobierno indígena constituía un privilegio que no todas las localidades gozaron, ya que el conjunto mayor de asentamientos indios estaba subordinado a una cabecera.²²¹

Entre los argumentos que llegaron a presentar las comunidades para justificar su separación, se encontraba el hecho de que recibían malos tratos por parte de las autoridades españolas, algunos otros argumentaban que sus territorios o ciudades eran sedes de ceremonias importantes o que simplemente eran ciudades importantes antes de la conquista. Uno de los planteamientos que resaltaban los representantes de los pueblos sujetos para justificar su separación, fue que tenían la población tributaria suficiente para ser pueblo formal. En ciertos casos, especificaron que su pueblo tenía empuje comercial, lo cual indicaba que los habitantes realizaban actividades productivas y tenían la solvencia económica para cubrir los tributos.²²²

Asimismo, “la recaudación de tributos jugó un papel importante en la solicitud de los sujetos para desprenderse de la cabeza de república. En su petición los indios acusaban al gobernador de malversar los recursos tributarios, al grado de que no pocas veces los poblados anexos eran sometidos al doble pago de los mismos.”²²³ Es precisamente con la intención de remediar esta situación, que las poblaciones subordinadas reclamaban convertirse en cabeceras, ya que sólo así podrían hacerse cargo de la recaudación de sus propios tributos. Además, apoyaban su pretensión argumentando que tenían las personas indicadas para ocupar los puestos de gobierno y cumplir con la recaudación y la entrega puntual

²²¹ *Ibidem*, p. 18.

²²² *Ibidem*, p. 89.

²²³ *Ibidem*, p. 14.

de las cargas fiscales a los alcaldes mayores. Bajo estos argumentos ciertos pueblos dependientes consiguieron la separación.²²⁴

Lo anterior, debido a que la política del virrey ante las solicitudes de los sujetos de transformarse en cabeceras, tomó en cuenta, además del número de indios tributarios, que los pueblos contaran con personas aptas para el Gobierno y de más cargos de República en quienes puedan verificarse las elecciones. El Virrey y la Real Audiencia pusieron atención en que los pueblos solicitantes contaran con indios idóneos y aptos que garantizaran la recaudación y entrega de los tributos.²²⁵

Carrasco menciona que los nahuas de Tetlama, fundamentándose en viejos derechos que databan de la época prehispánica, reclamaron constituirse en cabecera de República. Los indios legitimaron su derecho a gobernarse por sí mismos, asumiendo una identidad nahua frente al pueblo de Tepalcatepec de ascendencia tarasca, al exponer que *no eran los mismos*.²²⁶

Otro argumento curioso es el referente al arreglo y mejoramiento de las iglesias, puesto que el hecho de contar con iglesias notables y bien arregladas era señal de solvencia y prosperidad económica, por lo cual podría considerarse que la comunidad era capaz de organizar sus festividades religiosas sin tener que depender de cabecera municipal. “Algunos estudiosos sostienen que los pueblos señalaron que contaban con iglesia debidamente adornada. Ésta era símbolo de distinción respecto de otras localidades sujetas.”²²⁷

En este proceso de convertirse en cabecera de gobierno, el señalamiento de parte de los indios de una iglesia en buen estado, capaz, fuerte y decente podía indicar la solvencia económica del común del pueblo para sobrellevar los gastos de reparación y el mantenimiento de su infraestructura religiosa, así como

²²⁴ González Hermosillo, Francisco, *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, Porrúa, 2003, pp. 31-37.

²²⁵ Cortés Máximo, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 98.

²²⁶ Carrasco, Pedro, “Nuevos datos sobre los nonoalca de habla mexicana en el reino tarasco”, en León Portilla, Miguel y López Austin, Alfredo (eds.), *Estudios de cultura náhuatl*, México, UNAM/IIH, 1969, vol. VIII, pp. 215-221.

²²⁷ Cortés Máximo, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 14.

de sus fiestas, lo cual llevaba necesariamente a romper la relación de sujeción que guardaba con su antigua cabecera. Para lograr la separación, los alcaldes de los pueblos sujetos añadieron que recibían vejaciones y malos tratos de los oficiales de la cabecera.²²⁸

De modo que los sujetos convertidos en ayuntamientos conseguían desprenderse de sus viejas cabeceras con base en el dominio de un territorio, incremento de su población y el desarrollo de su economía. Fue de esta manera que los indios tuvieron la autoridad y la representación ante el gobierno virreinal para poder defenderse de sus antiguas cabeceras que pretendían subordinarlos a su gobierno, así como también de las incursiones de los españoles sobre sus recursos y bienes de comunidad. Los pueblos sujetos, al separarse de sus antiguas cabeceras de república, se constituían en nuevas corporaciones territoriales. Esto es, nuevas repúblicas de naturales a través de las cuales los actores de los pueblos, anteriormente sujetos, pudieron conducirse como organización política y territorial independiente.

Al abrir estos canales de autonomía y representación, el régimen monárquico, no hacía más que permitir la expresión y creación de nuevas corporaciones de indios. Esto se lograba a partir de que el pueblo sujeto mostraba crecimiento y estabilidad demográfica, signo que a su vez era evidencia del desarrollo económico que había alcanzado el poblado anexo. Este doble progreso podía expresarse en una buena infraestructura eclesiástica y en el mantenimiento del ciclo festivo religioso.²²⁹

Un dato importante que hay que destacar, es el hecho de que el proceso de separación se acentuó en la segunda mitad del siglo, cuando en función del crecimiento de la población, muchos sujetos reunieron la población necesaria para solicitar su autonomía.²³⁰ Esto debido a que la cantidad de población también representó un elemento importante para lograr adquirir la autonomía. Por otra

²²⁸ *Ibidem*, p. 107.

²²⁹ *Ibidem*, p. 26 y 27.

²³⁰ Pastor, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, México D.F., El Colegio de México, 1987, p. 176.

parte, algunas “localidades anexas a la Mixteca Baja solicitaron separarse de sus cabeceras a fin de contar con tierras propias.”²³¹

Carmagnani refiere que el proceso de reestructuración territorial y política, término que utiliza dicho autor para referirse a la segregación de los pueblos sujetos de sus cabeceras, “no sólo englobó la cuestión de la tierra, sino que incluyó otros aspectos de naturaleza económica (mercados y tianguis), social (principales), cultural (ser cabecera de doctrina o no serlo).”²³²

Los conflictos entre cabeceras y sujetos en Michoacán se dieron con mayor peso de 1740 a 1786. La explicación puede encontrarse en la trayectoria histórica de las repúblicas, las cuales ya tenían antecedentes de recomposición política y territorial después de la segunda mitad del siglo XVI, durante las congregaciones y luego, a lo largo del siglo XVII. La creación de nuevas unidades políticas territoriales indígenas producto de la separación, favorecidas por los cambios económicos y demográficos de la segunda mitad del siglo XVIII, fueron posibles porque el orden político instaurado en el siglo XVI ya no era funcional en algunos pueblos de indios. Los sujetos tenían la capacidad económica para solventar los gastos de sus celebraciones religiosas y recaudar los tributos, sin necesidad de acudir a las autoridades indígenas de la cabecera. De ahí que los pueblos anexas de república hayan buscado la separación y su conversión en una nueva unidad política territorial.²³³

Si la guerra insurgente y realista ayudó a quebrantar la jerarquía política y territorial de los pueblos indios imperante hasta 1810, con la puesta en marcha de la Constitución de Cádiz, sobre todo en su segundo momento de aplicación (1820-1823), el orden político, social y jurídico de los pueblos de indios de tradición virreinal se alteró. El privilegio que éstos tenían de contar con gobiernos propios reconocidos por las leyes de indias comenzó a desarticularse con la instalación de

²³¹ Menegus Bornemann, Margarita, *La mixteca baja entre la revolución y la reforma. Cacicazgo, territorialidad y gobierno, siglos XVIII-XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 69-73.

²³² Carmagnani, Marcelo, *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 79.

²³³ Cortés Máximo, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 26-27.

los ayuntamientos gaditanos. En adelante, los indígenas debían participar en igualdad de circunstancias con otros sectores sociales en la elección y conformación del cuerpo municipal. La creación de dichos gobiernos constitucionales en las antiguas repúblicas de naturales, reanimó las tensiones entre cabeceras y sujetos, al tener éstos últimos la oportunidad de erigirse en cabezas de ayuntamientos.

Esta experiencia de autonomía local se verá reforzada con el constitucionalismo gaditano, al transformarse las cabeceras de repúblicas de indios a ayuntamientos. Estos organismos vinieron a consolidar la administración de justicia indígena local y el manejo de los fondos y bienes de comunidad.

La orden de Cádiz que establecía se fundaran ayuntamientos en los pueblos de indios no se aplicó en su primera vigencia, de 1812 a 1814, en virtud de la situación bélica entre insurgentes y realistas. Fue hasta 1820 cuando comenzaron a transformarse las viejas repúblicas en ayuntamientos con el propósito de salvaguardar el poder político y sus tierras de comunidad.

A diferencia de la historiografía que sostiene que en el período de aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes creció la demanda de separación de los pueblos sujetos, en la intendencia de Michoacán disminuyó notoriamente la solicitud de los pueblos por convertirse en cabeceras.²³⁴

Dos aspectos saltan a la vista en este período de implantación de la Real Ordenanza de Intendentes: primero, los problemas derivados de la rotación de elección de gobernador entre los pueblos que componían la república de naturales que no sólo recaía en la cabecera, sino en el resto de los pueblos sujetos. Segundo, derivado de la mala administración de justicia del gobernador al común de los pueblos sujetos, hacía que éstos solicitaran desprenderse y constituirse en una nueva corporación como alternativa a los excesos de su cabecera tradicional.

Así que la geografía política de la provincia de Michoacán generada a raíz de la Constitución de Cádiz que permitió a antiguos pueblos subordinados acceder

²³⁴ *Ibidem*, p. 24-38.

a la categoría de cabecera y que redujo a viejas sedes de república en sujetos, se reestructuró a partir de 1825, año en que se dictó la ley michoacana para la renovación de los ayuntamientos.

Por lo que respecta a la administración de justicia, se sabe únicamente que los indios ventilaban sus pleitos en instancias temporales como la Alcaldía mayor, el Juzgado General de Indios, la Audiencia, el Virrey y el Consejo de Indias. Se sabe también acerca de los asuntos de los indios atendidos por los jueces eclesiásticos y por los juzgados de Provisorato. Desde luego que la atención por dichos organismos de justicia a los indios, dependía mucho de la naturaleza y dimensión del problema, ya que si los delitos eran menores se resolvía por las justicias indígenas. Además, de que la función de impartir justicia no estaba separada de la acción gubernamental de las autoridades indígenas en la sociedad corporativa colonial.²³⁵

Con lo anterior, queda claro que la intención de las comunidades indígenas de Michoacán de separarse de sus cabeceras municipales, no es algo nuevo y que, entre los principales argumentos de su petición, se ha encontrado siempre las desigualdades de que han sido objeto desde la llegada de los españoles y hasta nuestros días. Asimismo, como en la actualidad, han luchado por demostrar su capacidad para organizarse, económica, social y políticamente de manera interna, sin la injerencia de personas ajenas a su cultura.

Esta lucha como se dijo al principio de este apartado, continua hasta el día de hoy, resurgiendo con mayor intensidad, como quedó demostrado con el caso de la comunidad indígena de Cherán, que si bien, dentro de sus demandas no se encontraba la petición de separación, indudablemente ha sido un referente de la lucha indígena en Michoacán, teniendo como consecuencia que cada vez sean más las comunidades del Estado que emprenden una lucha motivada por diversas demandas, entre las que se encuentran la petición de autonomía, que al mismo tiempo representa una lucha por sus derechos humanos, pues recordemos que existen derechos colectivos, como es el caso de la autonomía y libre

²³⁵ *Ibidem*, p. 22-27.

determinación de los pueblos y comunidades indígenas, que suponen a su vez otros derechos humanos individuales, necesarios para el pleno desarrollo de los integrantes de estos colectivos.

Ahora bien, por lo que se refiere al derecho a la consulta de las comunidades indígenas de Michoacán, las luchas jurídico políticas antes mencionadas, también han influido de manera significativa en lo relativo al reconocimiento de este derecho, pues derivado de ello se han creado diversos instrumentos en materia electoral que contemplan el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y en cumplimiento a dichos instrumentos, se han llevado a cabo diversas consultas en varias comunidades del Estado, en relación a su autonomía y libre determinación, así como en torno a la elección de sus autoridades o representantes y la administración directa de los recursos que le corresponden a dichas comunidades. Sin duda alguna, resultaría bastante enriquecedor para este trabajo analizar la manera en que se han realizado y se están realizando estas consultas en materia electoral en las diversas comunidades indígenas de Michoacán, sin embargo, por cuestiones de tiempo, esto no será posible, por lo que sólo diremos que las mismas de cualquier manera, representan ya un gran avance en relación al tema aquí analizado en nuestro Estado.

CAPÍTULO 3

3. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

SUMARIO: 3.1. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel internacional; 3.2. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel nacional; 3.3. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en Michoacán.

Es este tercer capítulo, nos estaremos refiriendo a los diferentes ordenamientos normativos que regulan el derecho a la consulta de las comunidades indígenas, en un primer momento se hará mención de los ordenamientos que a nivel internacional contemplan este derecho, posteriormente se hará mención de los instrumentos que regulan la consulta a comunidades indígenas a nivel nacional y por último, se abordarán los instrumentos normativos que regulan este derecho en el Estado de Michoacán, partiendo de la Constitución de Michoacán y continuando con las leyes y reglamentos que en materia electoral contemplan este derecho.

3.1. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel internacional.

En los últimos años, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tanto de manera individual como colectiva han tenido un avance considerable, al ser contemplados en diversos instrumentos de carácter internacional, este avance se debe en gran medida al progreso que se ha presentado de manera general en el tema de los derechos humanos.

Por lo cual, se hace necesario hacer mención en este apartado de la importancia que representa la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en el tema de los derechos indígenas, al considerar dicha declaración que “la

libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,²³⁶ tal y como se señala en el preámbulo de la misma. Al referirse a todos los miembros de la familia humana, entendemos que los derechos establecidos en la declaración referida, deben asegurarse a todos los habitantes de los Estados miembro, sin distinción alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, como se señala en el artículo segundo de la misma declaración.²³⁷

Indudablemente la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ha tenido un gran impacto en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, al establecer una serie de derechos, que de hacerse efectivos permitirían que todos los seres humanos gozáramos de las condiciones mínimas de vida digna, incluidas las comunidades indígenas, pues recordemos que estos colectivos han sufrido injusticias históricas, no obstante, la citada declaración abrió la puerta para que muchos de los sectores mencionados y por supuesto, el sector indígena exija el pleno respeto y reconocimiento de sus derechos humanos tanto individual como colectivamente, pues como ya se ha mencionado en este trabajo, existen derechos individuales que suponen a su vez, el reconocimiento de otros derechos colectivos, pues sin ellos los derechos individuales no tienen ejercicio completo.

Ahora bien, enfocándonos propiamente en el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas, que es en dónde se encuentra el enfoque central de esta investigación, ubicamos que este derecho tiene su principal sustento en algunos instrumentos internacionales que establecen la obligatoriedad de las autoridades de consultar a sus pueblos y comunidades indígenas, previo a la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos.

²³⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, p. 1, disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf, consultada el día 23/02/2021 a las 12:42 am.

²³⁷ *Ibidem*, p. 6.

Dentro de estos instrumentos, encontramos a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, esta declaración contempla la consulta a los pueblos indígenas, considerando de suma importancia el elemento cultural, al señalar en su preámbulo la importancia de que los pueblos indígenas controlen los acontecimientos que los afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos, pues de esta manera será posible mantener y reforzar sus instituciones y su cultura, promoviendo así su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.²³⁸

En ese sentido y por lo que ve al derecho a la consulta previa, en su artículo 19 señala lo siguiente: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”²³⁹ En relación a ello, como se mencionó en el apartado relativo a la identidad étnica, la consulta a pueblos y comunidades indígenas resulta fundamental en el respeto y la conservación de las culturas indígenas, puesto que, la omisión de las autoridades de consultar a dichas comunidades en temas que les atañen o pueden afectarles, constituye una manera de forzar a estos colectivos a ser parte de una cultura diferente a la suya y en consecuencia a la pérdida de su identidad étnica.

El mismo ordenamiento refiere en el artículo 32 que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.”²⁴⁰ Si bien, el citado precepto no se refiere de manera específica a la consulta, el mismo tiene especial relación con este derecho, ya que los procesos de consulta resultan fundamentales para la determinación y elaboración de las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de los territorios y recursos de los pueblos indígenas, puesto que de no ser consultados en los casos de actividades que les

²³⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, p. 2, *op. cit.*

²³⁹ *Ibidem*, p.8.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 12.

causen algún perjuicio claramente se estaría violentando el derecho a que alude el artículo 32 de dicha declaración.

Asimismo, el citado precepto en su segundo párrafo se refiere a la obligación de los Estados de realizar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios u otros recursos, especialmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales hídricos o de otro tipo, señalando además que dichas consultas deberán realizarse por conducto de sus propias instituciones representativas, con la finalidad de obtener su consentimiento libre e informado respecto de tales proyectos.²⁴¹

De este segundo párrafo se rescatan algunos elementos importantes, primero y es importante dejar claro que se refiere a la consulta como una obligación por parte de los Estados, es decir, tal determinación no está sujeta a la consideración de éstos, por el contrario se establece claramente la obligación de los Estados de realizar las consultas; otra característica importante que se rescata de este párrafo es el hecho de que los Estados deben participar de buena fe en los procesos de consulta, pues la buena fe representa precisamente una de las características con las que deben contar las consultas, de acuerdo a lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por último, este párrafo hace referencia a la finalidad de obtener el consentimiento libre e informado, lo cual, es sumamente importante, ya que en muchos casos las autoridades han pretendido cumplir con las consultas como un mero requisito, sin que en estas se tome en cuenta realmente el verdadero sentir de las comunidades, por tanto, el hecho de que se establezca también la obligación de obtener el consentimiento dota de mayor credibilidad a las consultas, puesto que ya no sólo se trata de consultar, sino también de obtener su consentimiento, por lo que, en caso de no obtenerse el mismo no será posible que se lleven a cabo actividades que afecten los derechos de estos colectivos indígenas.

²⁴¹ *Idem.*

En relación a lo anterior, el mismo artículo en su tercer párrafo, establece que “los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.²⁴² En el párrafo anterior, se hace referencia a la reparación justa y equitativa, pero, ¿qué debemos entender por reparación justa y equitativa?, comúnmente entendemos que se trata de volver las cosas al estado anterior, es decir, antes de que se ocasionara el daño o resarcir al perjudicado en el goce de sus derechos violentados, buscando que las medidas que se adopten sean en la medida de lo posible proporcionales al daño causado.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que el daño ocasionado puede ser tanto material como inmaterial, particularmente en el caso de los colectivos indígenas, la reparación justa y equitativa se vuelve más compleja, considerando que, aunque algunas veces los daños son respecto de bienes materiales generalmente relacionados con sus tierras o recursos naturales, en cuyos casos se ordena una compensación económica para resarcir el daño causado, la mayoría de las ocasiones los daños ocasionados tienen que ver con afectaciones a sus creencias y su cultura propia, ante lo cual, se vuelve más complejo resarcir el daño ocasionado, no obstante, podrían tomarse como ejemplo en la reparación justa y equitativa algunas medidas emblemáticas que ha ordenado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales han colaborado en la consolidación del Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos, particularmente en su dimensión colectiva, por ejemplo: reformas legislativas, implementación de programas sociales a grupos vulnerables, cambios legislativos, sanción a responsables de violaciones a derechos humanos, actos de conmemoración y por supuesto, compensaciones económicas.²⁴³

²⁴² *Ibidem*, p. 13.

²⁴³ Gamboa Calderón, Jorge F., *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas-Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 148, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>, consultado el día 10/03/2021 a las 8:41 pm.

Otro de los instrumentos que regula el derecho a la consulta previa a nivel internacional y que resulta ser además el instrumento internacional de derechos indígenas más importante, es el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, mismo que dispone en su artículo 6.1. lo siguiente:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.²⁴⁴

Como se dijo, este convenio, es quizá el más importante en materia de pueblos indígenas a nivel internacional, esta importancia tal vez se deba a la amplia protección que otorga a los derechos de estos pueblos, pues como puede advertirse de los párrafos anteriores, en el caso del derecho a la consulta, no sólo se limita a establecer el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en el caso de disposiciones legislativas o administrativas que puedan afectarlos, también se contempla la participación igualitaria de éstos frente a otros sectores de la población, en la toma de decisiones respecto a instituciones electivas y

²⁴⁴ Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, *op. cit.* pp. 26-27,

organismos administrativos o de otra índole, que sean responsables de políticas públicas y programas que les conciernan, lo cual, consideramos que viene a dar mayor amplitud al derecho de consulta, pero además, viene a dar mayor certeza en el ejercicio efectivo de este derecho, al señalar en el inciso c) del precepto mencionado, que los gobiernos deberán también establecer los medios para que las instituciones e iniciativas de estos pueblos logren su pleno desarrollo y en su caso, proporcionar los recursos necesarios para este fin, es decir, no sólo se trata de consultarles para cumplir con un requisito, como ha sucedido en muchas ocasiones, se trata también de hacer a los pueblos participes en la elaboración y aplicación de políticas públicas y programas que les conciernan, lo cual representa una forma de recoger sus inquietudes y necesidades de manera directa, pero no sólo eso, también se establece la obligación de proporcionar los recursos necesarios para lograr que sus propuestas se lleven a cabo y se vea reflejado en la realidad.

En cuanto al marco jurídico de la consulta a nivel internacional, no podría dejar de mencionarse *la jurisprudencia de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha emitido al respecto, puesto que es el tema central de este trabajo, pero previo a abordar las consideraciones de la Corte respecto a este derecho, es importante dejar clara la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte con el Estado Mexicano, para de esa manera entender la razón, por la cual se pretende la aplicación de dicha jurisprudencia en Michoacán.

En relación a ello, las sentencias de la Corte Interamericana, adquieren obligatoriedad, toda vez que derivado de la sentencia emitida por la CIDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México, en la cual, entre otras cosas, se condenó al Estado mexicano a ejercer por parte del Poder Judicial un Control de Convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes; se especificó que en esta tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta tanto el tratado como la interpretación de la Corte Interamericana. Para dar cumplimiento a lo establecido en dicha sentencia, se llevó a cabo la reforma

constitucional del 14 de julio del 2011 al artículo 1º de la Constitución, en el que se estableció que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia.²⁴⁵

Además, derivado de la misma sentencia de la Corte y con la intención de dar cumplimiento a la misma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la resolución definitiva en el expediente varios 912/2010, en la cual reconoció la obligatoriedad de las resoluciones dictadas por la CIDH, respecto al Estado mexicano, el Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴⁶

Así la Suprema Corte expresó en los párrafos 14 a 19 de la resolución lo siguiente:

Se reconoció la sujeción del Estado mexicano a la jurisdicción de la Corte Interamericana, determinó que, con base en lo anterior, las sentencias dictadas por esa instancia constituyen cosa juzgada y, finalmente señaló que la SCJN, aun cuando tenga el carácter de Tribunal Constitucional, no puede evaluar ni cuestionar la competencia de la Corte Interamericana, sino limitarse a su cumplimiento en la parte que le corresponde y en sus términos. La Suprema Corte de Justicia concluyó diciendo: Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional (la CoIDH) cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto.²⁴⁷

Además en la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, la Corte tomó en consideración un elemento importante, “que tiene que ver con la manera en que la propia SCJN y los tribunales nacionales deberían considerar tanto para efectos de control difuso como concentrado, las resoluciones dictadas por la propia Corte Interamericana

²⁴⁵ Cossío Díaz, José Ramón, “Primeras implicaciones del caso Radilla”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio de 2012, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libre/rev/cons/cont/2/art/art4.pdf>, p. 33, consultada el día 21/12/2020 a las 11:18 pm.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 45.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 34.

en los casos en los que el Estado mexicano no hubiere sido parte,²⁴⁸de ahí la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte para con el Estado Mexicano.

Ahora bien, una vez que ha quedado justificada la razón por la que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es vinculatoria para México, procederemos a exponer lo que este tribunal ha señalado respecto al derecho de consulta de las comunidades indígenas. En relación a ello, resulta importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través del análisis de cinco casos contenciosos relacionados con la temática de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, ha establecido un sólido marco jurídico internacional para resolver los conflictos que surgen entre los Estados y las comunidades indígenas o tribales por las concesiones otorgadas por los gobiernos para la extracción, explotación y desarrollo de recursos naturales en sus territorios.

De inicio, este tribunal internacional, ha considerado que el respeto al derecho de las comunidades y pueblos indígenas y tribales, a la cultura propia y a la identidad cultural, son la base del reconocimiento del derecho a la consulta de los mismos y que por lo tanto, deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.²⁴⁹Naturalmente, como se ha señalado en el primer capítulo de este trabajo, el derecho a la consulta resulta ser un derecho fundamental para lograr el pleno respeto y la conservación de la cultura e identidad cultural de los colectivos indígenas.

Por tanto, para lograr el respeto a la identidad cultural, misma que constituye un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, es necesario garantizar a su vez, el derecho a la consulta en asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización.²⁵⁰

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 33.

²⁴⁹ Corte I.D.H., Caso pueblo Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, p. 43, disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf, consultada el día 09/02/2021 a las 14: 50 pm.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 68.

En ese sentido y teniendo en cuenta lo establecido por dicho tribunal, primeramente debemos entender el derecho a la consulta como: el deber que tienen los Estados de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses.²⁵¹ En relación a ello, es importante destacar que, aun cuando de manera específica ese apartado se refiere a la obligación de consultar en los casos relativos a la implementación de medidas administrativas o legislativas que afecten los derechos de los pueblos indígenas, en la última parte del párrafo anterior, se establece también la obligación de asegurar los derechos de estos pueblos a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, debe preverse una amplia participación en todos los asuntos que los involucren.

Ahora bien, es importante mencionar que lo que la Corte ha señalado, en el sentido de que “la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional.”²⁵² Puesto que dicha afirmación, viene a cambiar completamente la concepción del derecho a la consulta, fortaleciendo cada vez más su carácter obligatorio para las autoridades de los países en los cuales la Corte tiene jurisdicción, como es el caso de México e indudablemente, representa un avance en el reconocimiento del derecho a la consulta a nivel internacional y por supuesto, también tiene un impacto positivo en nuestro país.

En esa misma línea, la Corte ha establecido una serie de características específicas con las que deben contar las consultas, para considerarse que las mismas se llevaron a cabo de manera adecuada, dichas características son las siguientes:

²⁵¹ *Ibidem*, p. 49.

²⁵² *Idem*.

Previa: de acuerdo con la propia Corte, lo previo tiene que ver con el tiempo suficiente que permita la recopilación de la información suficiente y el debate de los temas a ser consultados. Además, el tiempo suficiente implica el respeto de las exigencias cronológicas de los procesos indígenas de consulta o consenso con las comunidades indígenas, que pueden ser diferentes de acuerdo a las características y costumbres tradicionales, culturales de cada comunidad.

Por tanto, la consulta previa realizada tanto en un acto administrativo como legislativo, debe realizarse en todas las fases previas a su adopción y todas las fases de ejecución del proyecto, en el caso de actos administrativos o aprobación de las normas, en el ámbito legislativo.²⁵³ El carácter previo en las consultas, es muy importante, pues aunque pareciera muy lógico de entender y sencillo de aplicar, resulta que se han presentado casos, en los que se pretende consultar a las comunidades cuando las actividades tendientes a la ejecución de proyectos que les afectan, se encuentran ya en una etapa muy avanzada, lo cual, muestra claramente que no existe intención alguna de tomar en cuenta las opiniones de los afectados.

Libre: implica que no debe existir coerción, intimidación, presión o manipulación por parte del Estado a particulares, antes o durante el proceso de consulta.²⁵⁴ En algunos caso ha sucedido, que para lograr el consentimiento de las comunidades, se hace uso de amenazas u otras medidas, como generar divisionismo y conflictos entre los propios habitantes de las comunidades o corrompiendo a sus líderes, así como a través de dádivas económicas o el ejercicio directo de violencia física o psicológica, cuando se presentan estos casos, por supuesto que no podemos considerar que la expresión de sus opiniones sea de manera libre, de ahí la importancia de que las consultas cuenten con esta característica, pues de existir cualquier tipo de presión a las que hemos aludido no estaría ante una consulta legítima.

²⁵³ *Ibidem*, p. 55-56.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 57.

Informada: tiene que ver con el acceso oportuno a la información amplia y necesaria para conocer el alcance de las medidas a ser adoptadas o las normas a ser aprobadas.²⁵⁵ Esta característica se refiere a que debe haber honestidad, por parte de quienes realizan las consultas o quienes informan, pues no siempre informan propiamente, lo que sucede con frecuencia es que más bien desinforman, es decir presentan información incompleta e incluso falsa, acerca de las afectaciones que determinadas medidas pueden causar a las comunidades, esto, con la intención de obtener el consentimiento de las mismas, aun cuando las medidas les causen perjuicios, por tanto, para que una consulta sea válida, de acuerdo a lo estipulado por la Corte, la información que se presente debe ser clara, precisa, total y por supuesto verídica.

Buena fe: al respecto, la Corte estableció que las consultas a Pueblos indígenas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo de que se trate desde las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación del pueblo indígena.²⁵⁶ Lo anterior, tiene relación con la característica de las consultas de ser *previa*, pues como señalamos, hay casos en los que se consulta cuando las actividades tendientes a ejecutar la medida de que se trate ya están bastante avanzadas, en cuyos casos la consulta pierde validez, pues dicha consulta debe aplicarse desde las primeras etapas. Otro aspecto importante es el hecho de que dichas consultas deben celebrarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, es decir tomando en cuenta y respetando las características culturales particulares de estos grupos, como sus formas propias de organizarse y tomar decisiones, así como con pleno respeto a su lengua, por lo que, tales consultas deben realizarse en su lengua.

“Es necesario enfatizar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros,

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 65.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 62.

mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta.”²⁵⁷ De ser así, las autoridades no estarían actuando con imparcialidad, lo cual, obviamente llevaría a las empresas o a los interesados en la ejecución de proyectos legislativos, administrativos o de otra índole a tener una clara ventaja frente a las comunidades, lo cual, indudablemente tendría repercusiones en la vida de las comunidades indígenas.

Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro de los territorios indígenas, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los pueblos, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.²⁵⁸ La obligación a que alude la Corte, representa resulta ser sumamente importante, puesto el hecho de que no sólo sea obligatorio consultar, sino además obtener el consentimiento previo, impone un límite a quienes pretenden llevar a cabo alguna actividad que perjudique a las comunidades, pues de no obtener el consentimiento, no será posible que estas se lleven a cabo.

En la sentencia de interpretación en el caso del pueblo Saramanka vs Surinam del año 2008, la Corte Interamericana profundizó el significado del deber del Estado de consultar con sus pueblos indígenas y tribales en los casos que impliquen la extracción de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas, esto, considerando como ya se ha dicho que para los pueblos indígenas la naturaleza y por tanto, los recursos que en ella se encuentran, guardan una íntima relación con sus creencias y su vida espiritual, formando por tanto, parte de su cultura, por lo cual, los Estados tienen la obligación ineludible de proteger los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y que muchas

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 58.

²⁵⁸ Corte I.D.H., Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, p. 43, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf, consultada el día 23/03/2021 a las 12:38 pm.

veces son fundamentales para su subsistencia, razón por la que dicho tribunal ordenó que como mínimo, las consultas se lleven a cabo respecto de seis materias.

Primero, sobre todo el proceso tendiente al otorgamiento del título colectivo del territorio; segundo, sobre el proceso de reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad indígena; tercero, sobre el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar el derecho de los integrantes del pueblo indígena a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado; cuarto, sobre el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar el derecho del pueblo indígena a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; quinto, sobre los estudios previos de impacto social y ambiental y sexto, en relación con cualquier restricción a los derechos de propiedad del pueblo indígena, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio de los pueblos indígenas.²⁵⁹

Finalmente, la Corte Interamericana aclaró que es el pueblo indígena, y no el Estado, quien debe decidir sobre quién o quiénes representarán al pueblo indígena en cada proceso de consulta.²⁶⁰ Esto, en un ejercicio de aplicación efectiva del principio de buena fe y del carácter libre de las consultas, pues el hecho de que las autoridades decidieran quienes deben participar en las consultas, facilitaría el uso de medidas de presión a las comunidades para obtener el consentimiento, tales como el divisionismo, el soborno, entre otras, lo cual, evidentemente representaría una clara violación al principio de buena fe y al carácter libre de las consultas.

Indudablemente, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el tema de la consulta indígena, viene a poner un freno al saqueo de los recursos naturales y a la exclusión en la que por años se ha

²⁵⁹ *Ibidem*, pp. 5-6.

²⁶⁰ *Idem*.

mantenido a estos colectivos, al establecerse la obligación no sólo de consultarlos en los temas que les atañen, sino también de obtener su consentimiento previo, ahora el gran reto es, como sucede con muchos otros derechos en México, que tenga una aplicación efectiva y se vea reflejado en una mejora en la calidad de vida de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas de México y de Michoacán.

3.2. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas a nivel nacional.

Por lo que ve al marco jurídico interno a nivel nacional, comenzaremos por hacer alusión a lo que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* refiere respecto a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en ese sentido, el artículo 2 apartado B de la Constitución, establece una serie de obligaciones con las cuales deberán cumplir las autoridades, con la finalidad de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades, entre ellas la que señala la fracción IX primer párrafo, que a la letra dice: “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”²⁶¹

Como podemos percatarnos, la Constitución Mexicana, únicamente contempla la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo y, en su caso, la incorporación a los mismos de las recomendaciones y propuestas que éstos realicen, lo cual, considerando lo que hasta aquí se ha expuesto respecto al derecho a la consulta previa, libre e informada, se encuentra muy distante de cumplir con los parámetros establecidos respecto a este tema en los instrumentos

²⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 11.

internacionales y, de manera específica con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos referente a la consulta.

No obstante lo anterior y pese a que lo establecido en la Constitución Mexicana no cumple con las características, límites y alcances de la consulta establecidos internacionalmente, algunos otros ordenamientos internos de menor jerarquía si contemplan la consulta, apegándose en mayor medida a los estándares internacionales, como es el caso de la Ley de Planeación, misma que en su artículo 20, párrafo I refiere que “en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley.”²⁶²Al referirse a la participación y consulta de los diversos grupos sociales, entendemos que se incluye a los grupos indígenas, sin embargo, aun cuando se menciona que la finalidad de las consultas es la expresión de la opinión de los diversos grupos sociales, no se menciona en qué medida estas opiniones son tomadas en cuenta en la elaboración de dichos planes, probablemente es por ello, que en la realidad no se ve una participación del sector indígena en este tema.

De igual forma, el mismo artículo de la citada ley, en su párrafo III establece que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.”²⁶³En cuanto a lo afirmado en este apartado, definitivamente existe una gran diferencia entre lo que aquí se afirma y lo que ve en la práctica y es que, aunque se establece que las comunidades indígenas deberán ser consultadas, al señalar que dichas comunidades *podrán participar*, se entiende que se trata de una posibilidad, no se establece como tal la obligación de las autoridades de consultarles y mucho menos, se establecen los mecanismos y las formas en que se les deberá consultar.

²⁶² Ley de Planeación, p. 7, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf, consultada el día 30/08/2020 a las 10:40 pm.

²⁶³ *Idem*.

Por su parte, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente*, con la intención de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 157 de la misma ley, en el sentido de que “el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales,”²⁶⁴ contempla la convocatoria por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de entre otros grupos sociales a los pueblos indígenas, para que manifiesten su opinión y propuestas en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática.²⁶⁵

Lo anterior, adquiere un carácter vinculante, considerando que el propio ordenamiento establece en el artículo 161 la obligación por parte de la Secretaría de realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el mismo ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.²⁶⁶ Estableciendo además, en el artículo 171 una serie de sanciones administrativas que se aplicarán a quienes incurran en violaciones a los preceptos que dicha ley establece, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen, entre las que se contemplan multas y arrestos administrativos hasta por 36 horas.²⁶⁷

A pesar del carácter vinculante a que se ha hecho alusión, lo preceptuado por el citado ordenamiento dista mucho de asegurar una amplia y verdadera participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones en materia ambiental y más aún de cumplir con los estándares internacionales en materia de consulta, pues como es notorio, esta ley destina apenas un pequeño apartado al tema indígena, en el que además no se refiere al derecho de consulta propiamente sino a la posibilidad de que estos grupos al igual que otros sectores de la sociedad manifiesten sus propuestas y opiniones.

²⁶⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al medio ambiente, p. 74, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf, consultada el día 02/08/2020 a las 12:31 pm.

²⁶⁵ *Idem*.

²⁶⁶ *Ibidem*, p.75.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 81.

Esto, naturalmente muestra un atraso en la homologación de la legislación nacional con los estándares internacionales, sobre todo tomando en cuenta, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, que en el tema del medio ambiente y los recursos naturales los pueblos y comunidades indígenas juegan un papel fundamental, al encontrarse gran parte de los recursos naturales en sus territorios y al resultar estos fundamentales para la subsistencia de los mismos y para la conservación de su cultura.

A su vez, la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados* refiere en su artículo 108, párrafo tercero que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, “establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs²⁶⁸, considerando el valor de la diversidad biológica.²⁶⁹

Asimismo, la mencionada ley estipula en el artículo 54 de la misma que “la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGMs se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM²⁷⁰.”²⁷¹

Evidentemente la Ley sujeta a análisis, es omisa en considerar lo preceptuado por los ordenamientos internacionales y de manera particular lo establecido por la Corte Interamericana en materia de consulta, pues recordemos que en el apartado relativo precisamente al marco normativo internacional del derecho a la consulta, se precisaron algunos elementos clave que la Corte ha determinado para que las consultas sean legítimas, como el hecho de que deberán ser las propias comunidades las que decidan quienes participarán en los

²⁶⁸ La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados refiere en su artículo 3, párrafo XXII, que se entiende por OGM u OGMs: Organismo u organismos genéticamente modificados.

²⁶⁹ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, p. 34, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>, consultada el día 12/08/2020 a las 13:17 pm.

²⁷⁰ La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados refiere en su artículo 3, párrafo XI, que se entiende por CIBIOGEM: La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 24.

procesos de consulta, así como que las mismas deberán llevarse a cabo por las autoridades, quienes no podrán delegar las consultas a terceros y por supuesto, el hecho de que las consultas serán previas, libres, informadas, de buena fe y mediante procedimientos culturalmente adecuados, lo cual no se está tomando en cuenta al señalar dicho ordenamiento, que será la CIBIOGEM quien determine los mecanismos para efecto de realizar las consultas, aun cuando, como se ha dicho existen ya una serie de parámetros establecidos por la Corte para tal efecto.

A su vez, *la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*, en su artículo 4 fracción XXIII, señala como una de las atribuciones y funciones del Instituto para el cumplimiento de su objeto ser “el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos.”²⁷²

En ese sentido y considerando que dicha institución tiene por objeto realizar las acciones pertinentes a fin de “garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades,”²⁷³ tal y como se establece en el artículo 2 de la misma ley y considerando también, que la consulta es un elemento fundamental para el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas, así como para el fortalecimiento de sus culturas e identidades, consideramos que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es el órgano idóneo para llevar a cabo los procedimientos de consulta. Sin embargo, consideramos también que lo regulado por la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, es insuficiente para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la consulta previa, libre e informada, pero además es insuficiente para cumplir con los parámetros que en materia de consulta ha estipulado tanto la Corte Interamericana, como los instrumentos internacionales antes referidos.

²⁷² Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, p. 1 y 4, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf, consultada el día 05/08/2020 a las 15:22 pm.

²⁷³ *Ibidem*, p. 1.

Así, al contemplarse en la *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*, que sea éste el encargado de aplicar las consultas, el Estatuto Orgánico de dicho instituto contempla actividades y atribuciones específicas tanto para las coordinaciones como para el Director General, estableciendo como una de las atribuciones del Director General la de establecer las bases para integrar y operar el sistema nacional de consulta y participación indígenas;²⁷⁴ de la misma manera, establece que “el consejo es el órgano de participación, consulta y vinculación con los Pueblos Indígenas y Afromexicanos.”²⁷⁵

Asimismo, considera entre las competencias de la Coordinación General de Derechos Indígenas la de “coordinar e instrumentar las medidas y acciones del Instituto, en su carácter de órgano técnico, en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito de la Administración Pública Federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.”²⁷⁶

Por lo que ve a la Coordinación General de Derechos Indígenas, esta tiene como atribuciones: realizar los procesos de consulta con relación a las iniciativas, proyectos y acciones del Instituto susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos; “coadyuvar en la coordinación y concertación de acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, encaminadas a garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como coordinar los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de dichos procesos de consulta.”²⁷⁷

Mientras que la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, tendrá la facultad de “emitir sus opiniones respecto de las consultas jurídicas que, en el ámbito de competencia del Instituto, realicen las dependencias y entidades de la

²⁷⁴ Estatuto orgánico del Instituto Nacional de los pueblos Indígenas, p. 91, disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/documentos/estatuto-organico-del-instituto-nacional-de-los-pueblos>, consultado el día 20/08/2020 a las 13:48 pm.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 92.

²⁷⁶ *Idem*.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 93.

Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o cualquiera otra autoridad.”²⁷⁸

Asimismo, señala que es competencia de las oficinas de representación “apoyar los procesos de consulta previa, libre e informada que se realicen a los pueblos indígenas y afroamericanos, promoviendo su participación en las instancias competentes, para el respeto e implementación de sus derechos, así como su desarrollo integral, intercultural y sostenible.”²⁷⁹ Por último, el multicitado estatuto considera también, que es competencia de los centros coordinadores realizar las mismas acciones que han quedado expuestas en el párrafo anterior.²⁸⁰

Como vemos, el Estatuto Orgánico de Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, al igual que la misma *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*, si bien abordan el tema de la consulta e incluso, señalan al propio Instituto como el órgano encargado de realizarlas consultas, ambos instrumentos aún se encuentran muy distantes de cumplir con los parámetros internacionales, pues no obstante a que se hace referencia a la consulta previa, libre e informada, hay algunos elementos importantes de las consultas que no han sido tomados en cuenta por ambos ordenamientos.

Por otra parte, la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, también contempla la consulta a las comunidades indígenas y aunque no se trata propiamente de la consulta en casos en que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten, considero importante hacer mención de que dicha ley hace referencia en su artículo 7 inciso a) a que tanto el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como el resto de las entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 101.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 104.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 105-106.

que se les planteen en lenguas indígenas y que lo anterior, deberá realizarse en consulta con las comunidades indígenas originarias.²⁸¹

Consideramos que ello, representa un avance en la consulta a los pueblos y comunidades indígenas al no limitarse la consulta únicamente a medidas legislativas o casos de megaproyectos, sino a toda toda medida o actividad que impacten en la vida de estos colectivos, como es el caso que contempla la ley antes aludida, pues como se ha dicho en repetidas ocasiones la consulta es fundamental para el respeto y la conservación de la cultura indígena y la lengua a su vez, representa un elemento sustancia de la misma.

Finalmente, el *Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la CDI* establece en el artículo 6 fracción I, que el consejo tendrá entre sus facultades la de “participar en el diseño, adecuación y operación del Sistema de Consulta.”²⁸² Al igual que sucede con la *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas* y su estatuto, este reglamento contempla de manera muy limitada el derecho a la consulta y al igual que sucede con tales ordenamientos no se contemplan los postulados internacionales que para el caso de operación de las consultas ha establecido tanto la Corte, como los diversos instrumentos internacionales a que nos hemos venido refiriendo en este tercer capítulo.

Del análisis de los diversos ordenamientos a nivel nacional a que hemos hecho alusión en este apartado, se concluye que falta mucho por hacer para lograr la homologación de los ordenamientos nacionales, con los postulados internacionales y particularmente con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el tema de la consulta indígena, a pesar de los intentos que se han realizado por lograr el reconocimiento de este derecho a nivel nacional, se nota un avance muy lento en el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional, pues se observan algunas restricciones que en algunos casos

²⁸¹ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, p. 2, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf, consultada el día 01/09/2020 a las 15:18 pm.

²⁸² Reglamento interior del Consejo Consultivo de la CDI, disponible en: http://www.cdi.gob.mx/consultivo/reglamento_interior_del_consejo_consultivo_doc.pdf, consultado el día 22/09/2020 a las 19:40 pm.

contradican lo establecido por la Corte y por tanto, no permiten un ejercicio efectivo de este derecho.

3.3. Marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas en Michoacán.

Por lo que se refiere al marco jurídico del derecho a la consulta en Michoacán, básicamente su regulación la encontramos en diversos ordenamientos en materia electoral y de manera escueta en la *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo*, misma que reconoce la composición multicultural, pluriétnica y multilingüe del Estado, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, además de establecer en su artículo 3 segundo párrafo, la existencia de los pueblos indígenas originarios, garantizándoles los derechos consagrados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y los Instrumentos Internacionales relacionados con la materia.²⁸³

El mismo precepto constitucional en la fracción V reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas, “a la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten.”²⁸⁴ Evidentemente, a diferencia de la Constitución nacional, la Constitución Michoacana muestra un avance al contemplar la consulta cada vez que se prevean acciones o medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán y no solamente cuando se trate del plan estatal o municipal de desarrollo, lo cual, de alguna manera representa un avance en materia legislativa o denota cuando menos la intención de adecuar la Constitución Michoacana a los preceptos internacionales en el tema de la consulta.

²⁸³Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 21.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 22.

Asimismo, relacionado con este derecho, la fracción VIII del citado artículo reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas “al acceso, uso, disfrute, protección y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, conforme a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra.”²⁸⁵ El derecho a que se hace alusión, tiene particular importancia, considerando que el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la propiedad y conservación de los territorios y recursos naturales de estos colectivos, teniendo en cuenta que la Corte Interamericana ha reconocido el carácter cultural y espiritual que guardan las tierras, territorios y recursos naturales para dichas comunidades, que generalmente también se encuentran ligados a su organización política, económica, social y cultural.

Lo anterior, se fortalece con lo señalado en la fracción IX del mismo artículo constitucional, al reconocerse el derecho de los pueblos y comunidades indígenas “al reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, donde se encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas.”²⁸⁶

Indudablemente, para que lo preceptuado en la fracción IX, se vea reflejado en la realidad es indispensable la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, puesto que parte de lo que tutela el derecho a la consulta es precisamente la salvaguarda de sus tierras, territorios y recursos naturales, pues recordemos nuevamente que estas comunidades son ricas en recursos naturales y que justamente, remitiéndonos a la jurisprudencia sujeta a análisis en este trabajo, la lucha por la defensa de las tierras, territorios y recursos naturales de algunas comunidades indígenas de América Latina, es lo que ha dado origen a dicha jurisprudencia. La misma fracción, establece además que “el Gobernador del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos.”²⁸⁷

²⁸⁵ *Idem.*

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ *Idem.*

Dentro de los derechos reconocidos en la Constitución del Estado, a los pueblos y comunidades indígenas y que tiene relación con el derecho a la consulta que nos encontramos analizando, también se encuentra el que contempla la fracción X del mismo artículo 3 “a preservar, desarrollar, controlar, difundir y promover su patrimonio cultural tangible e intangible.”²⁸⁸ Al igual que se mencionó en el párrafo anterior relativo a la salvaguarda de las tierras y recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, la consulta a estos grupos es esencial para lograr un ejercicio efectivo de lo preceptuado en la fracción X, es decir, la consulta como se ha venido repitiendo es fundamental para lograr la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible de las comunidades, por ello, se pretende que las consultas se realicen cuando se trate de toda actividad que impacte en la vida de estos colectivos, con lo cual, se lograría una protección más amplia de sus derechos y en consecuencia, se estaría garantizando en mayor medida la preservación de sus tierras, recursos naturales, territorios, artesanías, costumbres, tradiciones, lengua, vestimenta y en general, todo aquello que sea parte de su patrimonio tangible e intangible.

En ese sentido, podría decirse que se muestra un avance en cuanto a la adecuación de nuestra Constitución del Estado con lo establecido por la Corte Interamericana, al hacerse referencia no sólo al patrimonio cultural tangible, sino también al intangible, que como ya se ha mencionado tiene que ver con una cuestión de creencias y valores espirituales fundamentales para estos colectivos, mismos que en muchas ocasiones tienen que ver con sus territorios y los recursos naturales que se encuentran en ellos.

Por último, la fracción XVI del multicitado artículo, reconoce en compatibilidad con la Constitución Federal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas “a la participación y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Municipales, incorporando las recomendaciones y propuestas que se realicen en los presupuestos.”²⁸⁹

²⁸⁸ *Idem.*

²⁸⁹ *Idem.*

En cuanto a lo expuesto anteriormente, referente a lo señalado en la Constitución Política del Estado de Michoacán respecto al derecho a la consulta, podemos notar que se muestra una diferencia considerable entre lo preceptuado en la misma en torno a este derecho y lo señalado por la Constitución Política de México, pues mientras que la Constitución Federal se limita a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los planes federal, estatales y municipales de desarrollo, la Constitución del Estado aunque con deficiencias recoge en mayor medida los postulados Internacionales en materia de consulta previa.

Sin embargo, como se señaló al inicio de este capítulo, la regulación del derecho a la consulta de las comunidades indígenas de Michoacán la ubicamos principalmente en diversos ordenamientos en materia electoral, tales como la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán*; el *Reglamento Interior del Instituto Electoral de Michoacán*; el *Código Electoral del Estado de Michoacán* y de manera más específica en el *Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas*, a los que nos estaremos refiriendo a continuación.

La *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán*, destina un capítulo especial al tema de la consulta, denominando su capítulo segundo *de la consulta ciudadana a comunidades indígenas*, reconociendo en el artículo 73 el derecho a la consulta previa, libre e informada, como un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, señalando además que se aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los casos que dicha ley no contemple.²⁹⁰

²⁹⁰ Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n->

La diferencia entre este ordenamiento interno y la normativa nacional, es muy notoria desde el momento en que la ley interna de Michoacán reconoce la consulta previa, libre e informada como un derecho derivado de la libre determinación y hace referencia a la aplicación de los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, lo que no sucede en ningún caso con la normativa citada en el apartado referente a la normativa nacional.

Este mismo precepto, en su segundo párrafo señala que “la autoridad autónoma deberá consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios teniendo en consideración además su cosmovisión.”²⁹¹ y que “la autoridad autónoma en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena deberá realizar la consulta en todas sus etapas.”²⁹² Pero además “si así lo acuerda la comunidad, la consulta se realizará en su lengua.”²⁹³ Con lo señalado anteriormente, queda claro que esta ley recoge el principio establecido por la Corte, a una consulta culturalmente adecuada, al considerar la posibilidad de que la consulta sea realizada en la lengua de la comunidad a consultar si esta así lo aprueba, pero además al establecer que las consultas se realicen a través de sus órganos representativos y teniendo en cuenta su cosmovisión.

El artículo 74 de la misma ley establece que “la autoridad autónoma a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado, podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos.”²⁹⁴ Lo anterior, da la pauta para que las comunidades sean consultadas no sólo en lo relativo a medidas legislativas o administrativas, sino sobre cualquier asunto que pudiera repercutir en sus derechos, al señalar que las consultas podrán realizarse a efecto de conocer la decisión de las comunidades respecto a cualquier asunto en particular que afecte sus derechos.

Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdfartículo, p. 25, consultada el día 30/11/2020 a las 7:41 pm.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 26.

²⁹² *Idem*.

²⁹³ *Idem*.

²⁹⁴ *Idem*.

Aunado a ello, señala que “las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado.”²⁹⁵ En este apartado ubicamos un elemento de suma importancia, el consentimiento libre e informado, este elemento va de la mano con la consulta y podríamos decir que la dota de fuerza vinculativa, puesto que no es suficiente únicamente consultar a las comunidades, es necesario obtener su consentimiento, para que las consultas tengan sentido, en caso contrario y como ha sucedido en algunos casos, sólo se cumpliría con las consultas como un mero requisito, sin que realmente tengan un impacto positivo en la vida de las comunidades indígenas. En ese sentido, se logra ubicar en esta ley, otro elemento importante contemplado por la normativa internacional, considerando por tal motivo, que la misma se encuentra apegada a los estándares internacionales en mayor medida que el resto de los ordenamientos hasta aquí aludidos.

Finalmente, el artículo 75 de esa misma ley refiere que para la celebración de la consulta previa, libre e informada, las comunidades indígenas podrán proponer, además de los medios que establece dicha ley en su capítulo segundo, “algún otro que, derivado de sus usos y costumbres o sistemas normativos y de gobierno interno resulten más convenientes para los efectos requeridos.”²⁹⁶ Lo preceptuado en el artículo 75 viene a corroborar lo mencionado anteriormente, respecto a que esta ley recoge el postulado de la Corte relativo a la consulta culturalmente adecuada.

Por su parte, el *Reglamento interior del Instituto Electoral de Michoacán*, señala en el artículo 78 que “la Coordinación de Pueblos Indígenas deberá contribuir en la organización de las consultas de los pueblos y comunidades

²⁹⁵ *Idem.*

²⁹⁶ *Idem.*

indígenas gestores de los procesos de renovación y nombramiento de sus autoridades comunales de conformidad con su sistema normativo interno.”²⁹⁷

Este reglamento, como podemos percatarnos, al igual que la ley a que nos referimos en párrafos anteriores, también considera el principio de la Corte a una consulta culturalmente adecuada, pero además, es clara en señalar que las consultas serán únicamente por lo que ve a los procesos de renovación y nombramiento de sus autoridades comunales, para lo cual dota a la coordinación de pueblos indígenas de una serie de atribuciones, algunas de ellas relacionadas con la consulta, entre ellas: dirigir los procesos de consulta; dirigir las consultas de las comunidades, cuando éstas hayan determinado cambiar su método de elección al sistema normativo interno.²⁹⁸

Asimismo, se contempla la participación del técnico de consultas, a quién le corresponden las siguientes funciones en relación con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado: desarrollar los procesos de consulta en dichas comunidades; atender las solicitudes que se presenten al Instituto para la consulta; apoyar en la coordinación logística con las comunidades indígenas en las que se realice la consulta; coadyuvar en la preparación, desarrollo y declaración de resultados de las consultas en sus fases informativas, consultivas y de difusión, en coordinación y participación con las autoridades representativas de las comunidades; realizar las minutas y acuerdos que se requieran para el desarrollo de las consultas y elaborar la memoria sobre el historial de las consultas, respectivamente.²⁹⁹

De igual manera, dicho reglamento contempla la figura del técnico de sistemas normativos, a quien se le asignan exactamente las mismas funciones que al técnico de consultas, con la salvedad de que el primero, es decir el técnico de sistemas normativos, realizará dichas funciones únicamente en aquellos casos

²⁹⁷ Reglamento del interior del Instituto Electoral de Michoacán, disponible en: <https://www.iem.org.mx/regint.pdf>, p. 73, consultado el día 02/12/2020 a las 10:52 am.

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ *Idem.*

en los que las comunidades pretendan modificar el sistema a través del cual eligen a sus autoridades administrativas municipales.³⁰⁰

Claramente el *Reglamento Interior del Instituto Electoral de Michoacán*, no cumple con los preceptos establecidos en la normativa internacional en relación a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, puesto que, aun cuando cumple con algunos de los postulados internacionales, no contempla los principios fundamentales establecidos por la Corte Interamericana, es decir no hace alusión a las características, previa, libre e informada de las consultas a que se refiere, características éstas, que como ya hemos visto, resultan fundamentales para que las consultas adquieran legitimidad y que evidentemente debieran ser tomadas en cuenta en el reglamento, al establecer entre las funciones de la coordinación de pueblos indígenas, el técnico de consultas y el técnico de sistemas normativos, dirigir los procesos de consulta en las comunidades.

Por su parte, el *Código Electoral del Estado de Michoacán* faculta al Instituto Electoral del Estado de Michoacán, para realizar las consultas a las comunidades indígenas en lo concerniente a los procesos de elección de sus autoridades bajo el régimen de usos y costumbres, señalando en el artículo 330, párrafo cuarto que “el Consejo General del Instituto, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres y el proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados.”³⁰¹

De igual manera, el párrafo quinto del referido artículo 330 faculta al Instituto Electoral de Michoacán, para realizar los preparativos, “desarrollo y vigilancia de las consultas, observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los instrumentos internacionales y respetando los usos y costumbres de cada comunidad; así como

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 74-75.

³⁰¹ Código Electoral del Estado de Michoacán, p. 177, disponible en: http://www.iem.org.mx/iemweb/participacionciudadana/images/pdf/C%C3%93DIGO_ELECTORAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N_REF_23_DE_JUNIO_DE_2016.pdf, consultado el día 24/11/2020 a las 21:51 pm.

los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.”³⁰²

Aunque este ordenamiento no menciona propiamente la forma en que deberán realizarse las consultas, así como tampoco refiere las características con las que deberán contar las consultas, si menciona que la aplicación de las mismas, se realizará atendiendo a los instrumentos internacionales y respetando los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que podría decirse que cumple parcialmente con los postulados internacionales, en virtud de que, aun cuando las formas de realizarse y las características de las consultas podrían encontrarse implícitas en esta afirmación, considero que ello, denota una falta de interés en abordar el tema como debe ser y por lo tanto, la ley debería lo más clara y específica posible, puesto que la ambigüedad podría tener como consecuencia una menor eficacia en la aplicación de la norma y consecuentemente una realización incorrecta de las consultas.

No obstante, el Instituto Electoral de Michoacán cuenta con una regulación especial en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas, se trata precisamente del *Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta previa, libre e informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas*, dicho reglamento reconoce la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, como un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas³⁰³ y “tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad a la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo*.”³⁰⁴

³⁰² *Ibidem*, p. 178.

³⁰³ Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, disponible en: <https://www.iem.org.mx/index.php/marco-legal/category/28-marco-legal-reglamentacion-interna-del-iem?start=30>, p. 2, consultado el día 26/11/2020 a las 12:35 a.m.

³⁰⁴ *Idem*.

A diferencia del *Código Electoral de Michoacán*, esta Ley es más clara y específica, puesto que contempla elementos sumamente importantes establecidos en la normativa internacional en relación a las consultas, al referirse a la consulta previa, libre e informada, así como al consentimiento previo, libre e informado, siendo el consentimiento un elemento fundamental para dotar de vinculatoriedad a las consultas, como hemos venido afirmando.

En ese sentido, el reglamento faculta en su artículo 6 al Instituto Electoral de Michoacán para “dar legalidad al proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado.”³⁰⁵ Refiriendo también que “serán las comunidades y pueblos indígenas a través de sus autoridades u órganos representativos quienes organizarán en todas sus etapas, con acompañamiento de la autoridad autónoma, el proceso de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado de acuerdo a sus usos y costumbres. Si así lo acuerda la comunidad o pueblo indígena, este procedimiento se realizará en su lengua.”³⁰⁶

En este apartado ubicamos otro de los elementos importantes de la consulta de acuerdo a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al que nos hemos venido refiriendo en este trabajo, la consulta culturalmente adecuada, es decir, con el hecho de que se contemple que las consultas se realicen con pleno respeto a los usos y costumbres de las comunidades, así como que las mismas se realicen en su lengua, si así lo acuerda la comunidad, se cumple con la consulta culturalmente adecuada.

Es importante hacer mención de lo preceptuado en el artículo 7 de dicho reglamento, mismo que se refiere a la obligación del Estado “de observar y respetar el derecho de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado cada vez que alguna de sus autoridades u organismos pretendan aplicar alguna medida administrativa, legislativa o de otra índole que puedan afectar los intereses de las comunidades y pueblos indígenas.”³⁰⁷

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 4.

³⁰⁶ *Idem*.

³⁰⁷ *Idem*.

Aunque evidentemente resulta indispensable que existan ordenamientos en Michoacán que establezcan la obligatoriedad por parte del Estado de observar y respetar el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas, en todos los casos que impacten a dichas comunidades, considero que no es propiamente la ley sujeta a análisis la más idónea para regular estas consultas, puesto que se trata de una ley en materia electoral. Si bien, el hecho de que se regule la consulta a las comunidades en los casos de elecciones internas, representa un gran avance en el reconocimiento de este derecho, no le corresponde a esta ley regular las consultas en todos los casos que sean susceptibles de afectar a dichas comunidades y por tanto, no es Instituto Electoral de Michoacán a quién esta ley faculta para realizar las consultas, el órgano idóneo para esta actividad.

Es claro que los ordenamientos en materia electoral a que nos hemos referido, que regulan el derecho a la consulta previa en Michoacán, cumplen en mayor medida con los parámetros internacionales y de manera específica con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ese sentido, es innegable el avance que estos instrumentos representan respecto al reconocimiento del derecho a la consulta en el Estado de Michoacán, sin embargo, resultan todavía insuficientes considerando que todos ellos corresponden a la materia electoral y por tanto, se limitan a regular lo concerniente a los procesos internos de elección de autoridades o representantes al interior de las comunidades, por lo que, teniendo en cuenta la magnitud de lo que encierra la jurisprudencia de la Corte en relación a este tema, que busca el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados respecto de toda actividad que les impacte, así como el ejercicio efectivo de este derecho, dichos instrumentos electorales internos son todavía insuficientes.

CAPÍTULO 4

4. EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN MICHOACÁN

SUMARIO: 4.1. Análisis de los principales elementos del derecho a la consulta indígena; 4.2. Análisis de los antecedentes de la organización indígena en México y Michoacán; 4.3. Análisis del marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas; 4.4. Evolución de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al derecho a la consulta de las comunidades indígenas; 4.5. Conclusiones y propuestas; 4.5.1. Conclusiones; 4.5.2. Propuestas.

Habiendo llegado al capítulo cuarto y último de este trabajo y una vez que ha sido expuesto lo concerniente al derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, es importante realizar un análisis minucioso de lo que hasta aquí se ha dicho, con la finalidad de determinar si el derecho a que nos hemos referido, tiene un ejercicio efectivo en el estado de Michoacán. Para ello, analizaremos en este capítulo los elementos conceptuales más importantes del derecho a la consulta previa, asimismo analizaremos los antecedentes del derecho a la consulta en México y Michoacán y a partir de ello determinaremos si ha existido un avance en relación a este derecho en nuestro país y en el Estado de Michoacán.

Finalmente, se realizará también un análisis de los diversos instrumentos normativos que tanto a nivel internacional, como a nivel nacional y propiamente en el Estado de Michoacán regulan el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas, a partir de lo cual, determinaremos si este derecho se encuentra regulado de manera correcta y en consecuencia si el mismo, ha tenido una efectiva aplicación en Michoacán y si es que es o no necesaria, la creación de una ley de consulta en el Estado de Michoacán.

4.1. Análisis de los principales elementos del derecho a la consulta indígena.

Dentro de los elementos conceptuales más importantes del derecho a la consulta previa, libre e informada, ubicamos el concepto de derechos humanos. En ese sentido, los derechos humanos deben ser entendidos como prerrogativas mínimas de las que todo ser humano debe gozar, pues por el sólo hecho de pertenecer a la especie humana es titular de estos derechos, cuya función es la de permitir el acceso de todos los seres humanos a una mejor calidad de vida, así como salvaguardar la vida, la libertad y sobre todo la dignidad humana de los mismos.

Este concepto cobra relevancia para este trabajo, en virtud de que el derecho que aquí nos encontramos analizando, se ubica dentro de los derechos humanos conocidos como DESCAs o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y que consisten en aquellos derechos humanos, cuya finalidad es satisfacer las necesidades elementales de los humanos para lograr un nivel de vida digna, desde los ámbitos de la salud, educación, trabajo y el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros.

De igual manera, resulta fundamental entender la cultura, para comprender la problemática indígena en Michoacán y de manera especial, la importancia de consultar a las comunidades indígenas. En ese sentido, entendemos a la cultura como el cúmulo de conocimientos, valores, costumbres y actitudes que adquirimos a través de las creencias, tradiciones, formas de vida y de organización y que son transmitidos de generación en generación.

A partir de lo anterior y más allá de la concepción elitista que distingue entre personas o grupos con o sin cultura, o con un determinado nivel de cultura, queda claro que todos los individuos, pueblos, sociedades y grupos humanos tenemos cultura, nuestra propia cultura, la que adquirimos a partir de los conocimientos, creencias y tradiciones de los grupos en los cuales nos encontramos inmersos y con los que convivimos y nos relacionamos diariamente.

Consecuentemente, los pueblos y comunidades indígenas, tienen también su propia y particular cultura, misma que cuenta con características y

especificidades especiales, basada en sus propias creencias, tradiciones, sistemas de organización y de valores, que si bien, la mayoría de las veces no concuerda con la cultura de los individuos o grupos no indígenas, no tiene por ello menos valor.

En ese sentido, las culturas indígenas se han caracterizado, por otorgar un valor y cuidado especial a la naturaleza, sus territorios y los recursos naturales que se encuentran en ellos, debido a la íntima relación que guardan estos con sus creencias y valores espirituales, además de ser muchas veces necesarios para la propia subsistencia de los mismos, puesto que, en algunos casos son parte de su alimentación, lo anterior además de contar con su propia lengua, vestimenta, formas de organización y sistemas de aplicación e justicia.

A partir de ello, es importante referirnos al pluralismo jurídico y para entenderlo, se hace necesario analizar previamente al Estado-Nación moderno, mismo que surge bajo la idea de una sociedad homogénea, es decir: una sociedad en la que todos los individuos se encuentran sometidos a un sólo régimen jurídico, que otorga derechos iguales para todos.

Bajo esta concepción, entendemos que una sociedad se consideraba moderna en la medida en que todos los ciudadanos que la integraban gozaran de los derechos fundamentales; al referirnos a *todos los ciudadanos* se entiende que no se reconocían las diferencias o particularidades de sus integrantes, pues la aspiración del Estado mexicano era lograr la conformación de una sociedad homogénea.

Sin embargo, el sustento bajo el cual se crearon los Estados modernos no correspondía del todo a la realidad, lo cual nos queda claro en la actualidad, pues es innegable la existencia de diversos grupos o sociedades que cuentan con formaciones culturales diversas, tal es el caso de los pueblos y comunidades indígenas, que nos encontramos analizando en este trabajo y que como se ha dicho, tienen su propia cultura.

Así, en contraposición a la idea del Estado Nación moderno y de las sociedades homogéneas, surge el pluralismo jurídico, como una nueva visión de los sistemas jurídicos, que reconocen la existencia de sociedades heterogéneas o con culturas, formas de vida y sistemas normativos diferentes, por tanto, el pluralismo jurídico supone la existencia de dos o más subsistemas dentro de un mismo sistema jurídico, como es el caso de los sistemas jurídicos indígenas. Convirtiéndose así el pluralismo jurídico, en uno de los pilares fundamentales para la efectiva protección y defensa de los derechos humanos.

El nacionalismo étnico, es otro de los elementos importantes en el tema indígena, puesto que los pueblos y comunidades indígenas cuentan con ciertos atributos culturales compartidos, como el idioma o la religión, así como la idea de una historia común; elementos estos que definen su pertenencia a un grupo étnico y que, junto con el territorio, conforman la nación étnica, de la que a su vez, deriva el nacionalismo étnico, precisamente como ese sentido de pertenencia e identificación compartida con un determinado grupo, que además se encuentra asentado en un territorio, que representa la patria histórica en la que surge la nación étnica y a la que siempre está ligada.

Indudablemente, la identidad étnica resulta ser uno de los aspectos más importantes de la cultura indígena, entendida la identidad étnica como el conjunto de elementos de identificación compartida de un grupo étnico, que bien pueden ser internos como la auto adscripción, una historia común o el reconocimiento de los individuos como parte del grupo, o bien pueden ser externos, como el lenguaje y la vestimenta.

A partir de ello, cobra importancia referirnos a la identidad étnica en el tema de la consulta a las comunidades indígenas, puesto que, la omisión de las autoridades de consultar a dichas comunidades en temas que les atañen o pueden afectarles, constituye una manera de forzar a estos colectivos a ser parte de una cultura diferente a la suya y en consecuencia a la pérdida de su identidad étnica.

Es posible identificar a las comunidades indígenas de Michoacán, como grupos étnicos, a partir de la definición que en este trabajo se ha otorgado a estos grupos, como conglomerados sociales, que reconocen un origen común y cuyos miembros comparten rasgos comunes, como: la lengua, cultura o religión, se identifican entre sí e interactúan con otros grupos diferentes, a partir del reconocimiento recíproco de la diferencia.

En relación a los conceptos de pueblo indígena y comunidad, elementos también de gran importancia para este trabajo, debemos decir: que se reconoce como pueblo indígena, a todos aquellos pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización y que, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas,³⁰⁸ tal y como lo establece el artículo segundo constitucional, como ya quedó señalado en el apartado relativo a este tema.

Por lo que ve a las comunidades indígenas y tomando como referencia lo establecido en la Constitución Política de México, es posible conceptualizar a las comunidades indígenas como estructuras sociales, económicas y culturales, identificables a partir de su pertenencia a un pueblo indígena, que se encuentran asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuyos integrantes descienden de poblaciones que habitaban en el actual territorio nacional al iniciarse la colonización.³⁰⁹

Ahora bien, el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas de Michoacán, tiene especial relación con el tema de la autonomía y libre determinación, en virtud de que la consulta resulta fundamental para lograr el pleno ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación de estas comunidades, teniendo claro que, la autonomía, es aquel derecho colectivo que se enmarca dentro del derecho a la libre determinación y que reconoce a las comunidades indígenas la capacidad para organizarse y autogobernarse, así

³⁰⁸ Carbonell, *op. cit.*, p. 20.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 21.

como para aplicar sus propios sistemas normativos y administrar sus recursos al interior de las mismas, siempre que tal derecho suponga a su vez la tutela de otros derechos individuales y a su vez, respetando los mismos, ejerciéndose estos en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional.

En ese sentido, el derecho a la consulta, tutela a su vez otros derechos fundamentales de las comunidades indígenas, al tener como finalidad que se consulte a las comunidades en toda actividad susceptible de causar afectaciones a las mismas, así, de no ser consultadas, podrían llevarse a cabo actividades que afecten sus derechos fundamentales individual o colectivamente, con lo que se estaría violentando su derecho a la autonomía y libre determinación.

Indudablemente, el tema del derecho indígena es de gran relevancia en todo trabajo que involucre a los pueblos y comunidades indígenas, pues representa un elemento indispensable de su identidad étnica, además de encontrarse ligado al tema de la autonomía y libre determinación, en razón de que, la autonomía de las comunidades para aplicar sus propios sistemas normativos es una parte importante de la libre determinación de las comunidades y por supuesto, la consulta resulta elemental para asegurar el pleno ejercicio del derecho de estos colectivos a ejercer sus propios sistemas de aplicación de justicia.

4.2. Análisis de los antecedentes de la organización indígena en México y Michoacán

En este apartado, nos ocuparemos de analizar los antecedentes de la organización indígena en un primer momento en México y posteriormente en Michoacán, puesto que así como resulta importante realizar un análisis de los principales elementos conceptuales del derecho a la consulta, también es importante analizar los antecedentes de la organización de las sociedades indígenas y a partir de ello, determinar el avance que se ha tenido en el reconocimiento de los derechos indígenas y consecuentemente del derecho a la consulta.

Como ha quedado expuesto en el capítulo segundo de este trabajo, en México existieron varias civilizaciones, entre ellas la mexicana que es en la que se centró nuestro análisis, por ser una de las culturas más representativas de México y a partir de la cual, es posible advertir que las antiguas civilizaciones de México, contaban con una estructura social y organizativa propia, así como con sus propias formas de administración de justicia y de gobierno, en ese sentido, la historia de esta cultura deja ver que se trataba de sociedades elitistas, divididas en clases sociales, existiendo una clase jerárquicamente superior y otras clases bajas, en las que, las actividades y beneficios de sus integrantes estaban encomendadas en función de la clase a la que pertenecían.

Asimismo, en esta civilización, identificamos una forma de gobierno monárquica, aristocrática e imperialista, por lo que, el tlatoani era siempre quien tenía la última palabra, a pesar de que contaba con la presencia de consejeros y altos funcionarios militares, civiles, guerreros, magistrados o administradores. En razón de lo anterior, queda claro, que, al tratarse de un poder concentrado, difícilmente podrían haber existido procesos de consulta en los diferentes ámbitos de la vida de esta civilización, pues al residir la autoridad en un poder soberano, era este quien tomaba las decisiones, claramente sin consultar al resto de la población.

Lo mismo sucedía con los procesos de elección de las diversas autoridades, pues si bien, en algunos casos las autoridades eran designadas mediante elecciones, finalmente era el emperador quien tenía la última palabra. Por ello, podríamos tomar como un antecedente de la consulta entre los mexicanos, los procesos de elección de algunas autoridades, a pesar de que estas se realizaban con la participación de un grupo minoritario, sin embargo, por lo que respecta a la toma de decisiones en otros ámbitos claramente el pueblo no era consultado.

Posteriormente, con la invasión española y al tratarse la misma, en un primer momento, de un proceso violento y sangriento, en el cual, los habitantes de los pueblos originarios perdieron todo cuanto poseían, no sólo sus territorios, sino

también la libertad de ejercer su religión y por supuesto, su forma de organización, evidentemente durante este período los naturales no eran consultados respecto a ningún tipo de decisión que era tomada por los españoles, puesto que en un principio, éstos eran vistos como animales a quienes había que domesticar, por lo que, se les consideraba seres incapaces y carentes de alma y de raciocinio, razón por la que eran ignorados completamente en la toma de decisiones, se encontraban pues en una situación de inferioridad y dominación frente a los europeos, así al tratarse de un proceso de imposición durante este período no se advierte la existencia de consultas a los indígenas.

Así pues, “el establecimiento de los europeos y en consecuencia de un nuevo orden colonial, trajo consigo la delimitación de un nuevo régimen político y organización territorial impuesta a los indígenas, con la intención de poder ejercer de esa manera un control y explotación hacia ellos. Este nuevo régimen político indudablemente terminó con el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas.”³¹⁰ Aunque también hay que decir, que en este proceso los indígenas tuvieron una participación activa, al formar parte de numerosos ejércitos que lucharon junto a los españoles, como es el caso de los indígenas tlaxcaltecas que se unieron al ejército de Hernán Cortés, contra los mexicas, a cambio de ciertos privilegios que les eran otorgados.

No obstante, como quedó explicado también en el capítulo segundo de este trabajo, gracias a la intervención de algunos religiosos que se pronunciaron en contra de los abusos y malos tratos a los que se encontraban sometidos los indios, poco a poco se logró el reconocimiento de su calidad de humanos, así como el reconocimiento de su personalidad jurídica y consecuentemente el reconocimiento de ciertos derechos en algunos ordenamientos.

De esta manera, debido a los malos tratos a que fueron sometidos los indígenas y al resultar la encomienda una institución de explotación y abusos, la misma desapareció, siendo muy corto su tiempo de duración, dando paso a la

³¹⁰ González Casanova, Pablo y Roitman Rosenman, Marcos (coords.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1996, pp. 142-144.

creación de las repúblicas de indios, en las que se reconoció y respetó la forma de organización y gobierno de los indígenas, aun cuando éstas se encontraban sujetas a la jurisdicción de una alcaldía mayor, sin embargo, en la Constitución de Cádiz, estos pueblos perdieron nuevamente su estatus jurídico.

Por otro lado, contrario a lo que pudiera pensarse, la independencia de México, no significó una mejora para las comunidades indígenas, a pesar de que existió la intención de lograr la igualdad por parte de algunos de los líderes de esta lucha. Sin embargo, curiosamente pareciera que a partir de la independencia su situación empeoró, principalmente en relación a los derechos relativos a las tierras, que como hemos visto ha sido desde siempre y hasta la actualidad uno de los principales reclamos y motivo de conflicto de los grupos indígenas.

Es pues hasta la revolución mexicana de 1910 que se retoman las demandas indígenas, pero a pesar de ello, estos no son contemplados en ninguna Constitución sino hasta la Constitución de 1917, aunque sólo en relación a la tierra. Posteriormente en el año de 1992, se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y que si bien, no consideraba propiamente a los pueblos indígenas, aun así, representaba un pequeño paso en el reconocimiento de los derechos de los mismos. Aunque debe decirse que lo anterior, fue producto de una lucha constante por parte de la población indígena, por la recuperación de su territorio y sus formas propias de organización, una lucha que inició desde el establecimiento del nuevo orden colonial y que no ha cesado hasta el día de hoy, razón por la que, en la historia de México se tiene registro de múltiples rebeliones indígenas en todo el país.

Sin embargo, el movimiento indígena que tuvo mayor impacto en nuestro país, fue el movimiento armado del ejército zapatista de liberación nacional, suscitado el 1 de enero de 1994 en Chiapas, este movimiento que sirvió de base e inspiración a otros movimientos, sostuvo entre otras demandas, la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que, con motivo de tales acontecimientos, se llevaron a cabo una serie de acciones normativas que

culminaron en febrero de 1996 con la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Finalmente, a raíz de este movimiento y con la firma de los acuerdos de San Andrés, se realizaron una serie de reformas a la Constitución y finalmente el 14 de agosto de 2001 se publicaron en el diario oficial de la federación las modificaciones constitucionales que, en referencia principalmente a los derechos y cultura indígena, modificaron los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de México. Así, esta sería la primera vez que se reconoce a los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana, pero además, sería la primera vez que se reconoce el derecho a la consulta a los pueblos indígenas, aunque únicamente se estableció la obligación de consultarles en relación a la elaboración a los planes de desarrollo, nacional, estatal y municipal y que es el texto que se mantiene actualmente en relación a este derecho y que como ya se ha mencionado en varias ocasiones, se encuentra muy lejos de cumplir con los estándares internacionales que contemplan la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

En el caso de Michoacán, tomamos como referente a la cultura purépecha, por tratarse de la cultura indígena más emblemática del Estado, en relación a ello, la historia muestra que se trataba también de un grupo con un alto grado de civilización y desarrollo en muchos aspectos de su vida cotidiana, por lo que, evidentemente contaban también con un complejo sistema propio de organización social y política.

Entre la jerarquía político administrativa predominante en el momento de la conquista española sobresalía la figura del irecha o cazonci, quién era el jefe supremo en lo político, administrativo y militar y por tanto, el encargado de tomar decisiones en los diferentes ámbitos de la vida de este pueblo, en razón de que, además era considerado un gran sacerdote del dios curicaveri, así cuando se conquistaban nuevos territorios, este era el encargado de designar a los gobernadores que tenían la función de resguardar y ampliar las fronteras del reino.

En virtud de lo anterior, no se identifican procesos de consulta entre la sociedad purépecha, puesto que al ser el irecha o cazonci la máxima autoridad y

el encargado de la toma de decisiones, al mismo tiempo que cumplía con la función de designar a los gobernadores de los nuevos territorios conquistados, es claro que el resto del pueblo purépecha, no era consultado en los diferentes ámbitos de la vida política, militar y administrativa de los mismos y evidentemente, tampoco en la designación de sus autoridades.

Como sucedió en todo el país, la conquista de Michoacán por parte de los europeos fue un proceso violento, traumático y devastador para los purépechas, al instaurarse diversas instituciones de explotación como la encomienda, no obstante, debido a la explotación y abusos que estas representaron fue poco su tiempo de duración, creándose después las repúblicas de indios, que consistieron en congregaciones de indios, a los cuales se les dotó de tierras y viviendas, así como de libertad para organizarse y gobernarse de acuerdo con sus usos y costumbres, lo que tuvo como resultado algunas instituciones de origen español que los indígenas combinaron y/o adaptaron a sus formas originarias de organización, tales como los cabildos, las cajas de tres llaves y los hospitales, también hay que decir, que en las repúblicas de indios se reconocieron y respetaron sus formas propias de elección de gobernantes y de impartición de justicia. Ello da muestra de la capacidad del pueblo purépecha para adaptarse a la nueva realidad colonial, construyendo de esa forma una nueva identidad.

Sin embargo, a partir de la independencia de México y con la promulgación de la Constitución de Cádiz, los indígenas perdieron su estatus jurídico, por lo que, desde ese momento el reclamo de las comunidades indígenas de Michoacán por la reivindicación de sus derechos ha sido ininterrumpido hasta nuestros días. En ese sentido, existen antecedentes de que desde la época virreinal varias comunidades indígenas de Michoacán, solicitaron la separación de sus cabeceras, argumentando entre cosas, que recibían malos tratos por parte de los españoles, por lo que, trataron de demostrar que contaban con la capacidad para organizarse y autogobernarse, algunas de estas comunidades si lograron su separación.

Esta exigencia, se ha hecho presente en los últimos años, en los que varias comunidades indígenas de Michoacán han iniciado una lucha por el

reconocimiento de su derecho a la autonomía y libre determinación, lo que ha tenido como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, les reconociera este derecho a varias comunidades del Estado, pero a través de esta exigencia se ha logrado también el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas de Michoacán en diversos ordenamientos en materia electoral, que si bien, no cumplen a cabalidad con lo establecido en los ordenamientos internacionales en la materia, ni con lo dispuesto por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación al derecho de consulta, si representan un avance para estos colectivos, pues derivado de ello, se han realizado diversas consultas a diversas comunidades del Estado, en relación a la posibilidad de autogobernarse.

4.3. Análisis del marco normativo del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas

En relación al marco normativo del derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas, tenemos que el mismo se encuentra regulado en diversos ordenamientos tanto a nivel internacional, como a nivel nacional, así como de manera interna en el Estado de Michoacán.

En el caso de la normativa internacional, no podemos dejar de mencionar a la declaración universal de los derechos humanos, que si bien, no regula propiamente el derecho de consulta, es uno de los referentes más importantes en materia de derechos humanos, dentro de los se encuentran por supuesto, también los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, existen otros ordenamientos a nivel internacional que contemplan este derecho, como la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas* y el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido jurisprudencia en relación al derecho a la consulta de los pueblos

indígenas, estableciendo la obligación de los Estados de consultar con sus comunidades indígenas respecto de toda medida legislativa o administrativa que pueda afectarles, señalando, además, que las consultas que se realicen deben ser: previas, libres, informadas, de buena fe y mediante procedimientos culturalmente adecuados.

Dicha jurisprudencia es obligatoria para el Estado Mexicano, a partir de la resolución definitiva dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, en la que precisamente se reconoció la obligatoriedad de las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana, respecto del Estado Mexicano, el Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución que a su vez, deriva de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el conocido caso Rosendo Radilla Pacheco contra el Estado mexicano.

Derivado de esta misma sentencia y con la intención de dar cumplimiento a la misma, se llevó a cabo la reforma constitucional del 14 de julio del 2011 al artículo 1º de la Constitución, en el que se estableció que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia. A partir de ello, los tratados internacionales antes aludidos que contemplan el derecho a la consulta, se hacen obligatorios para el Estado mexicano. No obstante, en México existen también otros ordenamientos que contemplan el derecho a la consulta, como la Constitución Mexicana, aunque lo establecido en la misma, en relación al derecho de consulta, no cumple con las características, límites y alcances de la consulta establecidos internacionalmente.

Sin embargo, algunos otros ordenamientos internos de menor jerarquía si contemplan la consulta, apegándose en mayor medida a los estándares internacionales, como es el caso de la *Ley de Planeación*; la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente*; la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*; la *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*; el *Estatuto Orgánico de Instituto Nacional de los Pueblos*

Indígenas; la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y el Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la CDI.

A pesar de que el derecho a la consulta se encuentra regulado en todos los ordenamientos antes mencionados, del análisis de los mismos, se concluye que falta mucho por hacer para lograr la homologación de los ordenamientos nacionales, con los postulados internacionales y particularmente con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el tema de la consulta indígena, a pesar de los intentos que se han realizado por lograr el reconocimiento de este derecho a nivel nacional, se nota un avance muy lento en el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional, pues se observan algunas restricciones que en algunos casos contradicen lo establecido por la Corte y por tanto, no permiten un ejercicio efectivo de este derecho.

Por lo que se refiere al marco jurídico del derecho a la consulta en Michoacán, su regulación la encontramos en la *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo* y principalmente en diversos ordenamientos en materia electoral, tales como la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán*; el *Reglamento Interior del Instituto Electoral de Michoacán*; el *Código Electoral del Estado de Michoacán* y de manera más específica en el *Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas*.

Del análisis de los ordenamientos antes referidos es dable concluir, que los mismos cumplen en mayor medida con los parámetros internacionales y de manera específica con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ese sentido, es innegable el avance que estos instrumentos representan respecto al reconocimiento del derecho a la consulta en el Estado de Michoacán, no obstante, resultan todavía insuficientes considerando que todos ellos corresponden a la materia electoral y por tanto, se limitan a regular lo concerniente a los procesos internos de elección de autoridades o representantes al interior de las comunidades, por lo que, teniendo en cuenta la magnitud de lo que encierra la jurisprudencia de la Corte en relación a este tema, que busca el

reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados respecto de toda actividad que les impacte, así como el ejercicio efectivo de este derecho, dichos instrumentos electorales internos son todavía insuficientes.

4.4. Evolución de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al derecho a la consulta de las comunidades indígenas.

Aun cuando se ha expuesto lo referente a los diversos ordenamientos que, a nivel internacional, nacional y en el Estado de Michoacán regulan el derecho a la consulta, consideramos importante realizar también un análisis acerca de las resoluciones que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a este derecho, ello porque nos permitirá observar la evolución que han tenido dichas resoluciones en torno al reconocimiento y protección de este derecho.

Por ello, en este apartado se expondrán algunos casos en los que las comunidades indígenas han tenido que recurrir a la acción de inconstitucionalidad o a la controversia constitucional, para solicitar la invalidez de diversos ordenamientos, por considerar que vulneran su derecho a la consulta previa, libre e informada. Lo cual, más allá de la cuestión legislativa, nos permite analizar casos concretos de situaciones reales en que las comunidades indígenas, han considerado vulnerado su derecho a la consulta.

En primer lugar, se expondrá el caso de la comunidad de Santa Catarina Lachatao, que es el primer asunto resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al derecho a la consulta de comunidades indígenas. En este caso, se estudió una reforma constitucional local que establecía el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, mismos que establecían formas de participación ciudadana en el municipio distintas a la asamblea general de ciudadanos.

El municipio, que estaba integrado por comunidades indígenas, argumentó que, con ello, se violentaban los derechos de las comunidades indígenas, debido a

que la reforma suponía dinámicas de participación democrática directa diversa y en especial refería que la adopción constitucional de tal determinación no les había sido consultada.

En relación a ello, la Suprema Corte en un análisis bastante limitado estableció: que las modificaciones no implicaban afectaciones a los derechos, usos y costumbres de las comunidades indígenas del municipio, porque no implicaban cambios a sus formas de participación directa en la toma de decisiones, sobre la elección de la autoridad del municipio, ni alguna otra regida por el sistema de usos y costumbres. Por tanto, la falta de afectación se traducía en una innecesaria consulta.

Además, la Corte limitó su análisis al texto constitucional, al señalar además que la Constitución Mexicana poseía normas prohibitivas o que establecen excepciones, dicho de otro modo, restricciones constitucionales, porque la consulta únicamente se hacía obligatoria de acuerdo a lo estipulado por la propia Constitución en su artículo segundo, cuando se tratara de cambios administrativos y en de manera específica; en la elaboración de los planes de desarrollo, que no era el caso.³¹¹

Este primer análisis de la Suprema Corte al derecho de consulta, evidentemente resulta ser bastante limitado, pues basa su consideración únicamente en una reducida interpretación del artículo segundo constitucional, aun cuando en ese momento ya existía un pronunciamiento por parte del mismo tribunal, en relación a la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana para las autoridades mexicanas, como se ha mencionado y me refiero al expediente varios 912/2010, asimismo ya existía jurisprudencia de la Corte Interamericana en relación al derecho a la consulta.

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la Controversia Constitucional 32/2012 promovida por la comunidad indígena de

³¹¹ SCJN, Controversia Constitucional 63/2011, ponente: ministro José Fernando Franco González Salas, sesionada el día 16 de octubre de 2012, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=129006>, consultada el día 28/08/2021 a las 12:20 am.

Cherán, en la que se analizó también una reforma constitucional local que proponía la elección de autoridades de comunidades indígenas a través de usos y costumbres. En este caso, la comunidad señalaba que dicha reforma no había sido consultada a las comunidades indígenas, más allá de que ésta les afectara o no, debía respetarse su derecho a ser consultados. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia, en un análisis más amplio que en el caso citado líneas arriba, reconoce la violación al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al no haberse realizado la consulta correspondiente, esto a partir del análisis realizado también a partir del artículo primero constitucional, que pone en un mismo plano los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y aquellos contemplados en los Tratados Internacionales.³¹²

Como podemos apreciar, en el caso Cherán, la Corte amplía su interpretación al artículo primero constitucional, ya no sólo se limita a lo establecido en el artículo segundo constitucional como en el primer caso mencionado y reconoce, por tanto, que dicha reforma debió haber sido consultada, además, subrayó la necesidad de expandir el derecho a los procesos legislativos. Hasta este momento notamos un ligero avance en torno al reconocimiento del derecho a la consulta por parte del máximo tribunal jurisdiccional de México.

Más tarde, la Suprema Corte de Justicia resolvió acerca de la acción de inconstitucionalidad 83/2015, en la que se analizaron reformas a la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* y la creación de la *Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca*, ambos cambios se realizaron en el año 2015. En la resolución relativa a este caso, la Suprema Corte de Justicia, al igual que en el caso anterior, realiza un análisis del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* a partir de lo dispuesto en el artículo primero constitucional. Pero además toma en cuenta por primera vez, lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su

³¹² SCJN, Controversia Constitucional 32/2012, ponente: ministra Margarita Luna Ramos, sesionada el día 29 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=138752>, consultada el día 30/08/2021 a las 8:32 pm.

jurisprudencia en relación a la consulta, estableciendo además que las consultas deben darse mediante procedimientos culturalmente adecuados y que estas deben contar con ciertas características, aludiendo a lo señalado por la Corte Interamericana, en el sentido de que las consultas deben ser previas, informadas y de buena fe.

Además, la Suprema Corte reitera lo señalado en el caso Cherán: aduciendo que este derecho debe ir más allá de las leyes especiales donde se haya reconocido y debe darse en todo procedimiento legislativo donde el resultado pueda afectarles.³¹³ Esta interpretación, naturalmente representa un gran avance, en relación con las dos resoluciones mencionadas en primer lugar, al considerarse lo señalado por la Corte Interamericana que, como nos hemos podido percatar, cuenta con un sólido marco jurídico relacionado con el derecho a la consulta de las comunidades indígenas.

Otro asunto resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la consulta, fue la controversia constitucional 60/2015, caso de la comunidad de Eloxochitlán de Flores Magón, en este asunto se estudió la reforma a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*, en la que se pretendía modificar el artículo 65 bis, consistente en una norma que se dirigía al órgano máximo de los municipios que se rigen por los sistemas normativos de su comunidad: la asamblea comunitaria. Esta modificación dotaba a dicha asamblea de facultades para elegir a las autoridades indígenas, así como la terminación anticipada de los integrantes de los ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos. Dicha controversia se promovió para efecto de que se analizara si la referida modificación afectaba el derecho a la consulta.

En relación a ello, la Corte determinó que efectivamente el congreso local tenía la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, ante la

³¹³ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015, ponente: ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesionada el día 19 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=186947>, consultada el día 02/09/2021 a las 6:44 pm.

posible afectación que podían sufrir derivado de tal modificación, por lo que su derecho a la consulta había sido afectado. Esto luego de haber tomado como referencia los casos antes mencionados, realizando también en este caso, un análisis tanto de la Constitución, como del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Lo relevante de este caso, es que, en la resolución del mismo, la Corte establece: que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.³¹⁴

Innegablemente, esta resolución muestra un gran avance respecto al derecho aquí analizado, puesto que en ella la Corte no sólo se pronuncia acerca de la declaración de invalidez de la norma, sino que, además, obliga a la autoridad legislativa a tomar medidas concretas para la correcta aplicación de este derecho, al referir que tienen el deber de prever una fase adicional para realizar las consultas correspondientes a las comunidades indígenas.

Por último, se presenta un resumen de la acción de inconstitucionalidad 151/2017, relacionada también con el derecho a la consulta de comunidades indígenas, ello a efecto de analizar a mayor profundidad, los argumentos vertidos tanto por la parte promovente, como por la propia Suprema Corte en torno a este derecho y de esta manera, tener más clara la evolución que ha tenido la Suprema Corte de Justicia en las resoluciones referentes a este tema.

Antecedentes de la ley o decreto que causa contradicción motivo de la acción de inconstitucionalidad: El decreto motivo de la impugnación, fue el decreto 534/2017, mismo que tenía como objeto reformar diversos preceptos de la *Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán* y la *Ley del Sistema de Justicia del Estado de Yucatán*.

³¹⁴ SCJN, Controversia Constitucional 60/2015, ponente: ministra Margarita Luna Ramos, sesionada el día 26 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=188237>, consultada el día 04/09/2021 a las 10:07 am.

Las disposiciones reformadas en la *Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán* fueron las siguientes: El artículo 7, al cual se agregó, entre otras cuestiones, que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia deberán contar con intérpretes certificados por las autoridades competentes en la materia del conocimiento de la lengua maya con el fin de garantizar un efectivo acceso a la justicia.

En el artículo 11 se incluyó como principio rector para la protección de las comunidades mayas el fortalecimiento de la Cultura Maya (antes sólo se decía preservación de la cultura maya). A su vez, en el artículo 12 se dispuso que los principios rectores tendrán como objetivo, entre otros, asegurar la permanencia, difusión y enriquecimiento de las características, tradiciones, usos, costumbres y la lengua maya (antes no se previa la obligación de asegurar la difusión).

Asimismo, se reformó el artículo 13, en el cual se añadió la obligación de que las autoridades estatales y municipales del Estado debían incluir en sus programas operativos anuales, los mecanismos y actividades que se requieran para dar cumplimiento a los principios señalados en los artículos 11 y 12 de la Ley en estudio. De igual manera, fueron reformadas las fracciones VIII y XI del artículo 14, incorporándose como atribuciones del Poder Ejecutivo, promover el rescate y conservación de la lengua maya, tradiciones, costumbres y demás aspectos relacionados con su entorno cultural, así como la preservación y protección de la medicina tradicional maya.

Asimismo, en el artículo 16 se añadió una nueva obligación a los ayuntamientos consistente en promover el respeto de los derechos de la diversidad sexual entre los integrantes de la comunidad maya, así como todas aquellas que disponga la Ley, su reglamento y otras disposiciones legales aplicables.

En cuanto a las atribuciones del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán que prevé la aludida ley, con la reforma impugnada se modificó el artículo 17 y las fracciones VI y IX del artículo 18, para efectos de aclarar que deberá contarse con personal calificado y certificado para la atención de los integrantes de la comunidad maya, así como para especificarse que el

Instituto deberá coadyuvarse con la Secretaría de Educación Pública Estatal para la enseñanza de la lengua maya y suscribir convenios de coordinación para la realización de acciones conjuntas con otras autoridades. De igual manera, en torno al artículo 20, con la reforma se dispuso que el Instituto para el mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas podrá suscribir convenios con institutos de educación superior y de investigación para todo lo relacionado con dicho registro.

Por lo que ve a la *Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán*, en dicha ley se llevó a cabo una reforma a la fracción IV y la adición de una fracción VI al artículo 6, en la que se señaló que la capacitación de los jueces mayas debería ser constante y que el Instituto debería difundir en todas las comunidades mayas los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del sistema maya.

Adicionalmente, se reformaron los artículos 8 y 9, para incorporar nuevos requisitos para ser electos como jueces mayas (saber leer y escribir) y se aclaró que para el procedimiento de elección podrá solicitarse apoyo técnico al Instituto Electoral del Estado.

De igual forma, se reformaron los artículos 10 y 11, fracción V, señalándose que la función como juez maya iniciará de inmediato una vez expedida la constancia de validez de dicha elección y se incorporó como un nuevo supuesto del Registro de Jueces Mayas en el Estado, que se incluya la bitácora de actividades y capacitaciones de los jueces mayas.

Asimismo, se reformó el artículo 14, relativo al acceso al procedimiento de justicia ante el juez maya, en el mismo se dispuso que podrán acceder a ser juez maya los integrantes de la comunidad maya, así como personas que no pertenezcan a la comunidad pero que decidan someterse a la competencia de los jueces mayas. Por último, se reformaron los artículos 15 y 17, en los que se incluyó como una de las facultades obligatorias de los jueces mayas expedir constancias de las resoluciones que emitan a alguna de las partes cuando lo soliciten, así como que se aclaró que, para proceder al procedimiento arbitral tras la audiencia inicial, dicho procedimiento deberá ser aceptado por ambas partes.

Descripción de los puntos contradictorios hechos valer por la promovente:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, hizo valer únicamente dos conceptos de invalidez, en el primero de ellos, señala que el Decreto impugnado vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del *Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

Al señalar que, si bien se hace notar el esfuerzo que llevó a cabo el Congreso Local en busca de salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, durante el proceso legislativo del decreto impugnado, no se llevó a cabo la consulta sobre las modificaciones legislativas referidas (las cuales afectan directamente a las comunidades indígenas), actualizándose una violación grave al procedimiento legislativo.

En ese sentido, la promovente, impugnó de manera general el decreto señalado en líneas anteriores, al considerar que él mismo vulnera el derecho a la consulta de las comunidades indígenas mayas, invocando algunas disposiciones de carácter internacional como lo es: el artículo 6 del *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, así como el artículo 27 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y los artículos 18 y 19 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, toda vez que tales ordenamientos establecen la obligación de las autoridades de consultar con sus pueblos y comunidades indígenas, previo a la adopción de cualquier medida legislativa susceptible de afectar a dichas comunidades.

De igual manera, señala algunas tesis del propio pleno de la Corte, en las cuáles ha quedado también establecida la obligación de todas las autoridades de consultar a las comunidades indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

Manifestando por tanto, que al encontrarse las reformas del decreto aludido directamente relacionadas con la temática de las comunidades mayas, pero además, por tratarse de cuestiones que pudieran afectar a las mismas, el legislativo tenía la obligación de consultar con dichas comunidades previo a

realizar las reformas ya señaladas, situación que no ocurrió de esa manera, considerando por tanto la recurrente, que el citado decreto adquiere el carácter de inconstitucional y por ello solicitó su invalidez de manera general.

El segundo concepto de invalidez que se plantea, se refiere a la modificación al artículo 7º, fracción I, de la *Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán*, se planteó su invalidez por considerar la recurrente, que violaba el derecho de los habitantes de la comunidad maya a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura y transgredía su derecho de acceso pleno a la justicia, así como el principio de progresividad y no regresividad.

Lo anterior, debido a que previo a la reforma, dicho precepto establecía: que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, debían contar con personal que tuviera conocimientos de la cultura maya y que hablaran su lengua, a diferencia de lo anterior, con la reforma se omitió la parte que se refería al conocimiento de su cultura, conservándose únicamente la parte relativa a la obligación de que dicho personal hablara su lengua.

No obstante, la recurrente considera que dicho precepto es inconstitucional, pues si bien la lengua es una característica de la cultura, ésta no abarca la noción completa de cultura, pues la noción de cultura se compone por creencias, valores, costumbres, normas y prácticas religiosas, bajo ese contexto, cobra sentido que el intérprete cumpla con ambos requisitos de conocimiento, pues de lo contrario se vulnera el derecho de acceso pleno a la justicia de las comunidades indígenas.

Es por ello, que en relación a ambos conceptos de violación se señalaron como preceptos violados los artículos 1º; 2 y 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como los artículos 6º y 7 del *Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, así como el artículo 27 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* ya señalados.

Punto central de la demanda: El punto central de la demanda se refiere a la pretensión de la recurrente de que se declare la invalidez del decreto 534/2017 en su totalidad, por considerar que el decreto en sí es inconstitucional, al no haberse

consultado con las comunidades indígenas mayas, previo a las reformas contempladas en dicho decreto, tal y como lo establecen el *Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, así como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, traducéndose lo anterior en una violación constitucional al contemplar las reformas contenidas en el decreto de referencia cuestiones que afectan directamente a las comunidades mayas.

Resolutivo/sentencia de la SCJN: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que con la emisión del Decreto 534/2017 existía una violación directa a los artículos 2º de la Constitución Federal y 6 del *Convenio 169 de la OIT* y, en consecuencia, declaró su invalidez de manera total. En relación con el segundo de los conceptos de violación planteado por la recurrente, relativo a la reforma del artículo 7, fracción I, de la *Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán*, la Corte determinó no analizar dicho concepto de invalidez, ya que dada la conclusión anterior resultaba innecesario entrar al estudio del mismo.

La Corte arribó a la conclusión anterior, luego de realizar un profundo análisis del artículo 2 constitucional, así como de diversos instrumentos internacionales como la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y Tribales* y del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, mismos que establecen la obligación de las autoridades de consultar con sus pueblos y comunidades indígenas previo a la adopción de medidas legislativas susceptibles de afectarles, asimismo realizó un análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el derecho de consulta, pues dicho Tribunal además de establecer la obligación de consultar a las comunidades indígenas, establece una serie de características con las que debe contar la consulta, señalando que la consulta debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un análisis profundo del artículo 2 constitucional, así como de los antecedentes históricos de la reforma en materia indígena, con la que se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y con la que se establece la tutela

del derecho indígena en el artículo 2, pues anteriormente lo contemplaba el artículo 4.

Por último la Corte tomó en consideración también algunos criterios reiterados del mismo pleno de la Corte, siendo los más recientes las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y 15/2017 en las que se estableció que las autoridades legislativas están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.³¹⁵

En la resolución anterior podemos ver un avance notable también, al igual que en la resolución expuesta previamente, puesto que en esta la Suprema Corte, analiza el artículo segundo constitucional, el s considerando además lo preceptuado por la *Declaración de las Naciones Unidas, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*, así como lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en relación a la consulta culturalmente adecuada, señala que debe realizarse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, acercándose cada vez más a los estándares internacionales que contemplan el derecho sujeto a análisis.

En relación a los casos aquí aludidos, resueltos por la Suprema Corte, podríamos decir que se observa una gran evolución en las resoluciones de dicho tribunal, sobre todo si comparamos la primera de ellas con las últimas. En ese sentido, también es importante destacar el gran impacto que ha tenido la reforma constitucional al artículo primero, en materia de derechos humanos, en las resoluciones de la Corte, pues como nos podemos percatar, el avance que se observa en dichas resoluciones parte precisamente del análisis interpretativo de este artículo, con lo cual queda claro el gran aporte que esta reforma ha

³¹⁵ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesionada el día 28 de junio de 2018, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=228167>, consultada el día 09/09/2021 a las 10:26 pm.

significado para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de México y Michoacán.

Sin embargo, las resoluciones expuestas, también nos permiten darnos cuenta de la existencia de controversias que se suscitan entre las comunidades y las autoridades, en estos casos, con las autoridades legislativas, precisamente por la falta de una regulación en la materia, que indique el camino a seguir para que la aplicación de las consultas ya reconocidas en la norma internacional, sean una realidad en las comunidades, no obstante a que algunas de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia antes analizadas, comienzan a marcar la ruta a seguir al menos en los procesos legislativos, falta muchos aspectos que deben considerarse para que la consulta en las comunidades indígenas sea verdaderamente un derecho efectivo.

Además, las resoluciones aquí analizadas y de manera específica el caso de la comunidad indígenas de Cherán, por centrarse esta investigación en el Estado de Michoacán, ejemplifican únicamente algunos de los casos en que las comunidades indígenas han considerado vulnerado su derecho a la consulta, evidentemente son situaciones en que las mismas han considerado necesario o han tenido la posibilidad de recurrir a los tribunales, sin embargo, existen también otros casos de vulneración al derecho a la consulta en los que las comunidades afectadas no tienen la posibilidad de que alguien los asesore o los represente para acudir a la autoridad jurisdiccional correspondiente a hacer valer su derecho o sencillamente, no saben que tiene el derecho a ser consultadas. Otro aspecto importante, es que si bien, en todos los casos antes expuestos, la vulneración al citado derecho se relaciona con la cuestión legislativa, existen otros casos también en los que no se ha consultado a las comunidades en casos de megaproyectos que afectan sus recursos naturales.

Por las razones anteriores, se hace más evidente la necesidad de una ley de consulta a las comunidades indígenas de Michoacán, que regule de manera adecuada, es decir que establezca los parámetros y las formas en que deben realizarse las consultas, en cumplimiento y concordancia con los estándares internacionales que ya regulan este derecho.

4.5. Conclusiones y propuestas

Una vez que se ha realizado un análisis de cada uno de los capítulos que conforman este trabajo, de los cuales se han obtenido algunas conclusiones importantes, en este apartado se exponen algunas conclusiones generales, mismas que nos llevan a la formulación de algunas propuestas que consideramos coadyuvarán a la solución del problema planteado en esta investigación y que también se expondrán a continuación.

4.5.1. Conclusiones

Después de haber realizado un análisis de la evolución histórica del reconocimiento de los derechos indígenas en México y en Michoacán, podemos decir siguiendo a Bonfil Batalla, que la connotación de indio surge precisamente a partir del establecimiento del orden colonial, antes de la llegada de los europeos no existían indios, puesto que estos tenían una identidad propia, se trata pues de un término creado por los europeos para identificar a los colonizados como diferentes o inferiores.³¹⁶

A partir del establecimiento del nuevo orden colonial y pese a que con el paso del tiempo a los indígenas les fueron reconocidos ciertos derechos, así como sus formas de organización y gobierno, como sucedió con la instauración de las repúblicas de indios, con el tiempo estos pueblos perdieron nuevamente su estatus jurídico y por supuesto, los derechos adquiridos. Sin embargo, los pueblos indígenas se han mantenido en una lucha constante por la reivindicación de sus derechos, logrando hasta el día de hoy ciertos avances en el reconocimiento de los mismos, lamentablemente este reconocimiento no ha surgido de la buena voluntad de las autoridades, pues como se dijo, ha sido producto de una lucha constante por parte de los colectivos indígenas, tan es así que en México tenemos como referente histórico de la lucha de las comunidades por la reivindicación de

³¹⁶ Bonfil Batalla, Guillermo, *Utopía y revolución: el pensamiento político de los indios en América*, México, Nueva imagen, 1988, p. 19.

sus derechos, el antecedente de la lucha armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, lo cual, como refiere Jorge Alberto González Galván con quién coincidimos, “es una vergüenza histórica para el país, que nuestros hermanos indios de Chiapas hayan tenido que verse obligados a forzarnos a escuchar sus demandas arriesgando su vida (perdiéndola algunos).”³¹⁷

Lo mismo sucede en el caso de Michoacán, con las recientes luchas que se han presentado al interior del Estado por parte de diferentes comunidades indígenas, particularmente en caso de la comunidad de Cherán que marcaría la pauta para que, a su vez, otras comunidades reclamaran su derecho a la autonomía y libre determinación.

Esta lucha jurídico política, ha tenido consecuencias positivas para las comunidades del Estado, pues derivado de ello, actualmente en Michoacán se cuenta con diversos ordenamientos en materia electoral que regulan el derecho a la consulta previa, libre e informada, especialmente el *Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas*, no obstante y a pesar del enorme esfuerzo y avance que estos ordenamientos representan en materia de consulta, para las comunidades del Estado, resultan todavía insuficientes, considerando que los mismos únicamente se han centrado en el tema electoral, siendo que, como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido la obligación de las autoridades de consultar, con sus pueblos y comunidades indígenas en todos los asuntos que inciden o puedan incidir, en la vida cultural y social de estos pueblos, de acuerdo con sus usos, costumbres y formas de organización, lo que no se contempla en dichos instrumentos electorales.

Lo anterior, se robustece si tomamos en cuenta las diferentes resoluciones expuestas en el último capítulo de este trabajo, puesto que en todas ellas se alega la omisión de consultar a las comunidades indígenas en cuestiones legislativas, lo

³¹⁷ Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 100.

cual demuestra que los conflictos en torno al tema de la consulta no son solamente electorales, relacionados con la elección de sus representantes o relativos al autogobierno, razón por la que la referida normativa electoral resulta insuficiente para regular de manera adecuada el derecho a la consulta de las comunidades indígenas.

Pues si bien, las comunidades que en un dado momento consideren vulnerado su derecho a la consulta, tienen la posibilidad como ya vimos, de recurrir a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad, probablemente estas situaciones se evitarían si existiera un instrumento regulador de dichas consultas, además de que debe considerarse que la mayoría de las veces las comunidades indígenas no tienen la posibilidad de acudir a los tribunales a hacer valer su derecho, o como se dijo líneas arriba, desconocen que tienen el derecho a ser consultadas.

En ese sentido, considero que la normativa constitucional mexicana y la normativa interna a nivel estatal no garantiza el ejercicio pleno de este derecho, de ahí la necesidad de un instrumento en Michoacán que recoja los principios, objetivos y características de la consulta, es decir: previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, pero además que establezca de manera específica los procedimientos de las consultas en los casos de megaproyectos o cuando se trate de la promulgación de leyes que les afecten y no sólo en el caso de la elección de sus autoridades o representantes internos.

En ese orden de ideas, “los criterios establecidos para que el derecho a la consulta indígena sea garantizado es que se haga en su idioma, por ellos mismos, con información completa, clara, con tiempo razonable para analizar las reformas o políticas públicas y con plena libertad para su discusión y votación”³¹⁸

Otro aspecto importante de las consultas, es el consentimiento, las consultas deben tener como objetivo el consentimiento o acuerdo previo a la

³¹⁸ González Galván, Jorge Alberto, “Derecho indígena: consulta y participación ciudadana”, en Carbonell Sánchez, Miguel, (coord.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. I, p. 214.

adopción de la medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a las comunidades, para que realmente adquirieran un carácter vinculante y no se realicen como mero trámite, como ha sucedido en algunas ocasiones, de lo contrario se perdería completamente el sentido de las mismas.

Finalmente, considero que a pesar del avance que se ha tenido hasta el momento en el Estado, respecto al reconocimiento del derecho que estamos analizando, es evidente la omisión en la aplicación de las consultas por parte de la mayoría de las autoridades del Estado y que como ha quedado claro, están obligadas a realizar a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de los instrumentos internacionales que establecen dicha obligación, lo que conlleva a una violación constante de los derechos humanos de las comunidades indígenas de Michoacán. Pero además, la inexistencia de un instrumento regulador de la consulta indígena en la entidad denota la falta de compromiso de las autoridades, aún más si tomamos en cuenta que tres Estados de la república ya cuentan con una ley en la materia, que son los siguientes: San Luis Potosí, que cuenta con la *Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí*,³¹⁹ Durango, que cuenta con la *Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango*³²⁰ y Oaxaca, que cuenta con la *Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca*.³²¹

³¹⁹ Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, disponible en: https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Consulta_Indigena_para_el_Estado_y_Municipios_06_Oct_2012.pdf, consultada el día 01/10/2021 a las 11:10 pm.

³²⁰ Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20CONSULTA%20INDIGENA.pdf>, consultada el día 02/10/2021 a las 12:10 pm.

³²¹ Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, disponible en: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_\(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020).pdf), consultada el día 03/10/2021 a las 11:22 am.

4.5.2. Propuestas

1. Se propone la creación de una Ley de Consulta Previa, Libre e Informada para el Estado de Michoacán, acorde con los parámetros, características y principios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a la consulta indígena.

2. Se propone la realización de foros de información, puesto que como se ha mencionado, muchas comunidades indígenas del Estado desconocen que tienen el derecho a ser consultadas, en todos los asuntos que incidan en su vida cultural y social.

3. Se propone la realización de foros de consulta, en los que se recojan las inquietudes y propuestas de las comunidades y en donde, además, se les consulte en relación a la Ley aquí propuesta.

4. Se propone la implementación de políticas públicas, tendientes a terminar con la discriminación cultural y económica de las comunidades indígenas del Estado, considerando que, para garantizar el efectivo derecho a la consulta, es necesario garantizar a su vez otros derechos humanos individuales.

5. Se propone la capacitación de las autoridades y funcionarios públicos, a efecto de que los procesos de consulta, se lleven a cabo de manera adecuada y respetando en todo momento, los postulados de la Corte Interamericana en relación al tema.

6. Por último, en relación a las consultas en los casos en que se trate de medidas legislativas que puedan afectarles, se propone la previsión de una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a las comunidades indígenas, puesto que así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia, *Pueblos indígenas y derecho de autodeterminación ¿hacia un derecho internacional multicultural?*, Barcelona, Universidad de Deusto, 2008.

AMEZCUA LUNA, Jarco y Sánchez Díaz, Gerardo, *Pueblos indígenas de México en el siglo XXI*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, 2015, vol. 3.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, México, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia, 2019.

BARTH, Fredrik, *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*, México, F.C.E., 1976.

BARTOLOMÉ, Miguel y Barabas, Alicia (coords.), *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, México, CONACULTA, 1990.

BAUER, Otto, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, siglo XXI, México, 1979.

BROKMANN HARO, Carlos, *Orígenes del pluralismo jurídico en México. Derechos humanos y sistemas jurídicos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.

BURGOS MATAMOROS, Mylai et al., *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012.

CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2014.

- CARMAGNANI, Marcelo, *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- CARRASCO, Pedro, “Nuevos datos sobre los nonoalca de habla mexicana en el reino tarasco”, en León Portilla, Miguel y López Austin, Alfredo (eds.), *Estudios de cultura náhuatl*, México, UNAM/IIH, 1969.
- CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe, *Los tarascos y el imperio español, 1600-1740*, México, UNAM/UMSNH, 2004.
- CHAMBERS, Ian, “El convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas”, en Gómez, Magdalena (coord.), *Derecho Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1997.
- CORTÉS MÁXIMO, Juan Carlos, *De república de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- CUE CANOVAS, Agustín, *Historia social y económica de México 1521-1584*, 3ra. ed., México, Trillas, 1978.
- DELGADO GONZÁLES, Patricia (coord.), *La relación de Michoacán*, Guadalajara, El colegio de Michoacán, 2010.
- DELGADO MOYA, Rubén, *Antología jurídica mexicana. Colección obras completas de derecho. Sección antologías jurídicas*, México, 1992.
- DE PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, *Derechos, diccionario de derecho*, 37ª. ed., México, Porrúa, 2008.
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, *Justicia Indígena y autodeterminación*, México, Procuraduría Agraria-SEDATU, 2015.
- FELIPE BELTRAO, Jane, *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, Barcelona, red de derechos humanos y educación superior, 2014.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007.
- FLORESCANO, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, México, Era, 1986.
- FLORES MARGADANT S, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano. Capítulo III. El derecho novohispano*, 12 ed., México, Esfinge, 1995.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Roitman Rosenman, Marcos (coords.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1996.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, “Derecho indígena: consulta y participación ciudadana”, en Carbonell Sánchez, Miguel, (coord.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. I.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge, *Las iniciativas de reforma constitucionales en materia indígena en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Manual de derecho indígena*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2019.

- GONZÁLEZ HERMOSILLO, Francisco, *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, Porrúa, 2003.
- GÜERECÁ DURÁN, Raquel E., *Milicias indígenas en la Nueva España. Reflexiones del derecho indiano sobre los derechos de guerra*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- GUTIÉRREZ CHONG, Natividad, *Mitos nacionales e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el estado mexicano*, México, Instituto de investigaciones sociales-UNAM, 2012.bd
- GUZMÁN, Eulalia, *Una visión crítica de la historia de la conquista de México-Tenochtitlan*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, 1989.
- KIMLIKCA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.
- KOLHER, Josef, *El derecho de los aztecas*, México, Latinoamericana, 1924.
- KUBLI GARCÍA, Fausto, “Pasado, presente y futuro de los derechos indígenas en México”, en González Martín, Nuria (coord.) *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Derecho Romano. Historia del derecho*, México, 2006, t. I.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, *Los manifiestos en náhuatl de Emiliano Zapata*, México, UNAM, 1978.
- LÓPEZ BARCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Barcelona, Universidad de Deusto, 2006.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Nación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo*, 2ª ed., México, UIA, 1996.
- MANZO DE CONTRERAS, Cristóbal, *La rebelión de Tehuantepec*, México, Toledo, 1987.

- MELGAR ADALID, Mario (coord.), *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Porrúa, 1971.
- MENEGUS BORNEMANN, Margarita, *La mixteca baja entre la revolución y la reforma. Cacicazgo, territorialidad y gobierno, siglos XVIII-XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *La revolución agraria en México 1910-1920*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1986, t. III.
- MONZON, Arturo, *El calpulli en la organización social de los tenochca*, México, UNAM-INAH, 1949.
- MUÑOZ, Bernardo, *El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno*, México, CEPAL, 1995.
- NAVARRETE MONTES DE OCA, Tarsicio et. al., *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3ra. ed., México, Diana/CNDH, 2009.
- PAREDES MARTÍNEZ, Carlos y Terán, Marta, (coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, INAH, UMSNH-Instituto de Investigaciones Históricas, 2003, vol. I.
- PASTOR, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, México D.F., El Colegio de México, 1987.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Teoría del derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*, Madrid, Técno, 2007.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche Norma, *Derechos humanos*, México, Porrúa, 1998.
- REISSNER ALCIDES, Raúl, *El indio en los diccionarios. Exégesis léxica de un estereotipo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1983.
- ROCATTI, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996.

- ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio, *Los gobiernos socialistas de Anáhuac. Sistema legal*, México, Tenochtitlan, 1988.
- SOUSTELLE, JACQUES, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.
- STAINES VEGA, Graciela C., *Prospectiva de los derechos humanos y su aplicación en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Conflictos étnicos y estado nacional*, México, siglo XXI editores, S.A. de C.V., 2000.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Los pueblos originarios: el debate necesario*, Buenos Aires, CLACSO, 2010.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Política cultural para un país multiétnico*, México, El colegio de México, 1988.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *Los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1968.
- VILLORO, Luis, *Los Pueblos Indios y el derecho a la autonomía, en Etnicidad y Derecho: un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, 1996.
- ZAVALA, Silvio, *La encomienda indiana*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992.

Hemerográficas

- ANAYA, José Vicente, "La persistencia de un guerrero apache. La última batalla", *Arqueología Mexicana*, México, vol. I, núm. 6, febrero-marzo 1994.
- BONFIL, Guillermo, "La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos," *Estudio sobre las culturas contemporáneas*, México, Universidad de Colima, vol. IV, núm. 12, 1991.

- FALOMIR PARKER, Ricardo, "La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio." *Rev. Alteridades. Identidad*, México, año 1, núm.2,1991.
- GARZA GRIMALDO, José Gilberto, "La reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en la constitución local" *Lex. Difusión y análisis*, México, Cuarta Época, año XVI, octubre-noviembre de 2011.
- GUERRERO ESPINOZA, Nicéforo, "Los derechos humanos en la diversidad cultural", *Revista Académica*, México, Facultad de derecho de la Universidad Lasalle, año 9, núm.17, julio 2011.
- QUIJANO, ANIBAL, "El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina", *revista Argumentos*, vol. 19, núm. 50, enero-abril del 2006.
- RUÍZ, Osvaldo, "El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Una mirada desde el sistema Interamericano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril, 2007.
- SALUSTIANO DEL CAMPO, Juan y Marsal, Juan F, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, UNESCO, 1976, t. II, p. 221.
- SANTOS AZUELA, Héctor, "Genealogía y estructura de los derechos humanos", *Revista Académica*, México, Facultad de derecho de la Universidad Lasalle, año 9, núm.17, julio 2011.
- VILLORO, LUIS, "¿El fin del indigenismo?" *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, México: Instituto Nacional Indigenista-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000, t. 1, 1996-1997.

Jurisprudenciales

Tesis XII P./2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXXIV, agosto de 2011, p. 23.

Solicitud de modificación de jurisprudencia 14/2009-PL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, t. I, octubre del 2011.

Tesis I. 15ºA.41 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005.

Tesis I.5º. C.J./30, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010.

Tesis LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXX, diciembre de 2009.

Electrónicas

Código Electoral del Estado de Michoacán, disponible en: http://www.iem.org.mx/iemweb/participacionciudadana/images/pdf/C%C3%93DIGO_ELECTORAL_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%C3%81N__REF_23_DE_JUNIO_DE_2016.pdf, consultado el día 24/11/2020 a las 21:51 pm.

Constitución Política del Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo, disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOACAN-REF-19-DE-MARZO-DE-2018.pdf>, consultada el día 9/08/2020 a las 20:22 pm.

Convención Americana de los derechos humanos, disponible en: oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convención_americana_sobre_derechos-humanos.htm, consultado el día 02/02/2020, 3:43 pm.

Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la organización internacional del trabajo, disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169>, consultado el 28/04/2020, 16:43 pm.

Corte I.D.H., Caso del pueblo Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, p. 43, disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf, consultada el día 09/02/2021 a las 14: 50 pm.

Corte I.D.H., Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, p. 43, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf, consultada el día 23/03/2021 a las 12:38 pm.

Cossío Díaz, José Ramón, “Primeras implicaciones del caso Radilla”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio de 2012, disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx/pública/libre/rev/cons/cont/2/art/art4.pdf>, p. 33, consultada el día 21/12/2020 a las 11:18 pm.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>, consultado el 13/05/2020, 14:115 pm.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf, consultada el día 23/02/2021 a las 12:42 am.

Estatuto orgánico del Instituto Nacional de los pueblos Indígenas, disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/documentos/estatuto-organico-del-instituto-nacional-de-los-pueblos>, consultado el día 20/08/2020 a las 13:48 pm.

Gamboa Calderón, Jorge F., *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas-Fundación Konrad Adenauer, 2013, disponible en:

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>, consultado el día 10/03/2021 a las 8:41 pm.

Ianello, Pablo, "Pluralismo jurídico", en Zamora Fabra, Jorge Luis (comp.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, vol. 1, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3875>, consultado el día 06/01/2021, 12:15 pm.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>, consultada el día 12/08/2020 a las 13: 17 pm.

Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20CONSULTA%20INDIGENA.pdf>, consultada el día 02/10/2021 a las 12:10 pm.

Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, disponible en: https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Consulta_Indigena_para_el_Estado_y_Municipios_06_Oct_2012.pdf, consultada el día 01/10/2021 a las 11:10 pm.

Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, disponible en: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_\(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020).pdf), consultada el día 03/10/2021 a las 11:22 am.

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf, consultada el día 05/08/2020 a las 15:22 pm.

Ley de mecanismos de participación ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de->

Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf artículo, consultada el día 30/11/2020 a las 7:41 pm.

Ley de Planeación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf, consultada el día 30/08/2020 a las 10:40 pm.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf, consultada el día 01/09/2020 a las 15:18 pm.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al medio ambiente, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf, consultada el día 02/08/2020 a las 12:31 pm.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, consultado el 11/05/2020, 15:02 pm.

Reglamento del Instituto Electoral del Estado de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, disponible en: <https://www.iem.org.mx/index.php/marco-legal/category/28-marco-legal-reglamentacion-interna-del-iem?start=30>, consultado el día 26/11/2020 a las 12:35 a.m.

Reglamento del interior del Instituto Electoral de Michoacán, disponible en: <https://www.iem.org.mx/regint.pdf>, consultado el día 02/12/2020 a las 10:52 am.

Reglamento interior del Consejo Consultivo de la CDI, disponible en: http://www.cdi.gob.mx/consultivo/reglamento_interior_del_consejo_consultivo_o_doc.pdf, consultado el día 22/09/2020 a las 19:40 pm.

SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesionada el día 28 de junio de 2018, disponible en:

<http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=228167>, consultada el día 09/09/2021 a las 10:26 pm.

SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 83/2015, ponente: ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesionada el día 19 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=186947>, consultada el día 02/09/2021 a las 6:44 pm.

SCJN, Controversia Constitucional 63/2011, ponente: ministro José Fernando Franco González Salas, sesionada el día 16 de octubre de 2012, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=129006>, consultada el día 28/08/2021 a las 12:20 am.

SCJN, Controversia Constitucional 32/2012, ponente: ministra Margarita Luna Ramos, sesionada el día 29 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=138752>, consultada el día 30/08/2021 a las 8:32 pm.

SCJN, Controversia Constitucional 60/2015, ponente: ministra Margarita Luna Ramos, sesionada el día 26 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallesPub.aspx?AsuntoID=188237>, consultada el día 04/09/2021 a las 10:07 am.

Solís García, Bertha, “Evolución de los derechos humanos” Cuestiones constitucionales, *Revista mexicana de derecho constitucional*, México, disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx/pública/libre/pdf>, consultada el 28/04/2020, 17:40 pm.

Villoro, Luis, “Del Estado homogéneo al Estado plural (el aspecto político: La crisis del Estado Nación)”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII jornadas lascasianas*, México, UNAM, 1999, disponible en: <https://goo.gl/D5pymL>, consultado el día 07/01/2021, 15:34 pm.

