

## ¿UNA TRANSICIÓN DE LA JUSTICIA MONOCULTURAL A PLURICULTURAL?

Luis Enrique CORDERO AGUILAR\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Poder Judicial del Estado de Oaxaca*.  
III. *El sistema de impartición de justicia*. IV. *Conclusiones*. V. *Fuentes*.

### I. INTRODUCCIÓN

Las primeras Constituciones que aparecieron en los diferentes países del mundo recogieron principios políticos y jurídicos homogéneos y monoculturales propios de la burguesía liberal, lo que le daba unidad ideológica a todo el ordenamiento jurídico de una sociedad heterogénea; sin embargo, hoy en día ante el reconocimiento mayoritario de una sociedad totalmente heterogénea, pluricultural, las Constituciones han recogido una multiplicidad de principios, algunos contradictorios pero que reflejan la composición de las diferentes fuerzas políticas, culturales, sociales y económicas que existen en una sociedad, sin que ninguno tenga una fuerza suficiente para excluir o dominar a los demás. Porque de lo que se trata es de la convivencia dúctil, es decir, que el pluralismo permita la convivencia sin choques destructivos, o bien, como atinadamente señala Luis Prieto Sanchís:

No cabe hablar en tales condiciones de un orden o sistema de valores, cerrado y jerarquizado, sino más bien de un pluralismo o desorden de principios que entran en juego simultáneamente y que, en la medida en que se hallan presentes en los discursos de aplicación —y no sólo en los juicios de validez abstracta— han de ser irremediabilmente ponderados por el juez.<sup>1</sup>

---

\* Magistrado de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

<sup>1</sup> Prieto Sanchís, Luis, “Tribunal Constitucional y positivismo jurídico”, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000, p. 176.

Oaxaca no fue la excepción, principalmente las Constituciones de 1857 y de 1924 reflejan ese carácter cerrado, formal, liberal y monocultural, muy alejado de la realidad, que fue dejando a finales de los 80 del siglo XX, para recoger esa diversidad pluricultural existente en su territorio, hasta llegar a la caracterización del sistema de impartición de justicia del Estado, en que reconoce las otras formas en que se imparte justicia en los pueblos y comunidades indígenas, tal como en el devenir social e histórico se han conformado para resolver los conflictos intracomunitarios o intercomunitarios que se suscitan en sus territorios, contribuyendo con ello a la paz, al orden y a la seguridad, tanto de la comunidad como la del Estado.

Oaxaca es la entidad con mayor diversidad étnica, cultural y lingüística de México, donde tienen reconocimiento constitucional<sup>2</sup> los pueblos indígenas de Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Tacuate, Triqui, Zapoteco y Zoque, así como el pueblo Afromexicano. De acuerdo con el último censo del INEGI,<sup>3</sup> el 70% de la población oaxaqueña se autoadscribe como indígena y el 4.71% como afromexicano; de las 364 variantes lingüísticas que existen en el país, más de la mitad se hablan en Oaxaca y el 31.18% habla una lengua indígena; tiene 570 municipios, de los cuales 418 se rigen en materia electoral por sus sistemas normativos internos y 152 por el sistema de partidos políticos; existen más de cinco mil comunidades en la entidad y la gran mayoría de esos pueblos y comunidades viven en 1 537 núcleos agrarios y alrededor del 80% de la tenencia de la tierra es comunal y ejidal.<sup>4</sup>

Ante esta diversidad, en el presente estudio se hace una descripción del sistema de impartición de justicia del estado de Oaxaca, desde el punto de vista de quienes ejercen constitucional y convencionalmente la jurisdicción, es decir, de los sujetos que tienen la potestad para resolver conflictos, o sea, del sistema de justicia del Estado y la que dispensan los pueblos y comunidades indígenas.

La justicia del estado de Oaxaca es impartida por los tribunales que integran el Poder Judicial, pero también por las comunidades indígenas que

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 16, segundo párrafo.

<sup>3</sup> INEGI, Panorama Sociodemográfico de México 2020, Oaxaca, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825197933> (fecha de consulta: 3 de enero 2022).

<sup>4</sup> Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, *Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico: Propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca, México*, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013, p. 47.

conforman la entidad; la primera data desde la conformación del estado independiente y está marcada por una tradición monista, ordenada por un sistema lógico-formal de raíz liberal-positivista; la segunda, si bien data desde antes de la llegada de los españoles, en el devenir histórico se ha ido transformando y aunque ha sido invisibilizada y negada, es la que históricamente ha resuelto los conflictos en las comunidades a pesar de que ha sufrido la criminalización del Estado. Sin embargo, en 1998 fue reconocida constitucionalmente la jurisdicción indígena en el estado y a partir de ahí, podemos afirmar que la justicia ha entrado a una etapa de transición del modelo monocultural, de monismo jurídico y de asimilación e integración al de la pluriculturalidad y de pluralismo jurídico en la impartición de justicia.

A partir de esta fecha, de manera paulatina se han reconocido derechos diferenciados tanto a las personas como a los pueblos y comunidades indígenas; se han creado instituciones con facultades para atender esos derechos diferenciados y aunque los procedimientos no han quedado del todo claros, con el devenir del tiempo se han ido aclarando.

En el presente trabajo damos cuenta de esa transición, pero también de sus contradicciones, tanto en el marco normativo como en el diseño de las instituciones en el estado de Oaxaca, para hacer realidad una impartición de justicia pluricultural.

## II. EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA

En este apartado no nos ocuparemos de manera puntual de la estructura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, ni de su administración y gobierno, ni mucho menos de las competencias específicas de cada uno de los órganos jurisdiccionales, sino de la función jurisdiccional que desempeña en un Estado pluricultural.

El Poder Judicial del Estado de Oaxaca es un poder constituido que forma parte del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, en esa horizontalidad, es un verdadero poder político, porque es un contrapoder, es un freno a los otros poderes dentro del diseño de los pesos y contrapesos, y lo desempeña por medio de las resoluciones que dicta y en las cuales expone los argumentos, la interpretación y el desarrollo del derecho, para velar por la integridad y supremacía de la constitucionalidad y la legalidad; en suma, es el encargado de garantizar la eficacia del sistema jurídico. Su existencia jurídica se encuentra prescrita en los artícu-

los 99 al 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

De una interpretación funcional de los artículos 99, 100 y 111 se llega al conocimiento de que el ejercicio jurisdiccional le corresponde al Tribunal Superior de Justicia, en pleno y en salas, por los jueces de primera instancia y por los juzgados en materia laboral; en tanto, el Consejo de la Judicatura es el encargado de conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, a excepción del Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señala la Constitución y las leyes.

El modelo de Poder Judicial que se delineó en el México independiente fue influenciado por el derecho español, francés y norteamericano<sup>5</sup> y, en consecuencia, es a su imagen y semejanza, sin considerar la presencia indígena en el país; por ello se adoptó un modelo jerarquizado, de dos instancias —y en algunos momentos de tres—, de las competencias de los tribunales que integran el Poder Judicial, sustancialmente desde inicios del siglo XIX.

En el anterior régimen que se dejaba, el de la Nueva España, el modelo de impartición de justicia que se impuso sí incluyó y reconoció la jurisdicción indígena, esa potestad que tenían los pueblos y comunidades indígenas para dirimir conflictos por medio de sus instituciones y procedimientos, siempre y cuando no vulneraran las leyes de Dios y de la naturaleza. Esta potestad de los pueblos indígenas para resolver sus conflictos internos la ejercen hasta hoy en día en muchas comunidades, aún con la negación del Estado.

Ahora, el nuevo modelo de Poder Judicial, que se ha denominado occidental,<sup>6</sup> responde a una tradición monista y monocultural, ordenada por un sistema lógico-formal de raíz liberal, individualista y hegemónico, propio del positivismo jurídico, que tenía como objetivo darle una unidad ideológica al sistema jurídico y propiciar una integración y asimilación a las personas, pueblos y comunidades indígenas. Para ello, el derecho escrito y formalizado del Estado moderno juega un papel fundamental y alcanza su máxima expresión con la sistematización científica representada por la dogmática jurídica. Como bien apunta Antonio Carlos Wolkmer: “El paradigma de la dogmática jurídica se crea en propuestas legales abstractas, impersonales y coercitivas, formuladas por el monopolio de un poder público centralizado (el Estado),

<sup>5</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999, p. 99.

<sup>6</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 2.

interpretadas y aplicadas por órganos (Poder Judicial) y por funcionarios estatales (los jueces)".<sup>7</sup>

### 1. *Los monopolios*

A partir de este paradigma y con la construcción de la nueva racionalidad, el Estado, en relación con el sistema de impartición de justicia, yace en tres grandes monopolios, a saber: el de la producción del derecho, el de la justicia y el del uso de la fuerza.

La idea central del monopolio de la producción del derecho<sup>8</sup> descansa en que no hay más derecho válido que el derecho producido por el Estado, el derecho positivo, escrito, que niega la existencia de otro derecho que no sea el del propio Estado, lo invisibiliza y, en muchas ocasiones, criminaliza su producción, de modo que se totaliza la idea del derecho en la expresión de la ley; bajo estas ideas se constituye la teoría del monismo jurídico. A toda esta conceptualización se le llamó el fenómeno de la codificación.

Ahora, la idea fundamental del monopolio de la justicia<sup>9</sup> reposa en que el único que va a impartir justicia es el Estado, conforme a la ley producida por él mismo. La ley constituye todo el derecho, pero además la ley es justa porque emana del Estado; nadie más va a impartir justicia, está prohibido porque constituye el delito de abuso de autoridad o el ejercicio indebido de funciones, ya que la autoridad puede hacer únicamente lo que la ley le faculta; en tanto, el gobernado puede hacer todo aquello que la ley no le prohíbe. La única justicia válida es la del Estado, las otras justicias se invisibilizaron, se negaron y muchas se criminalizaron.

Finalmente, la idea primordial del monopolio del uso de la fuerza<sup>10</sup> yace en que el Estado es el único que va a poder ejercerla, es exclusivamente el que va a sancionar porque es el que posee el uso legítimo de la coacción, nadie más podrá hacerlo. Queda prohibido hacerse justicia por su propia mano. Para ello estarán los tribunales, que impartirán justicia de manera pronta y expedita. Quien incurra en dicha acción comete un delito sancionado por las leyes penales.

<sup>7</sup> Wolkmer, Antonio Carlos, *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*, 2a. ed., Sánchez Rubio, David (trad.), España, Dykinson S. L., 2018, p. 68.

<sup>8</sup> Véase Bobbio, Norberto, *El Problema del Positivismo Jurídico*, Garzón Valdés, Ernesto (trad.), México, Fontamara, 1991.

<sup>9</sup> Véase Bobbio, Norberto, *El Positivismo Jurídico. Lecciones de Filosofía del Derecho reunidas por el doctor Nello Morra*, Asís, Rafael de y Greppi, Andrea (trads.), España, Debate, 1993.

<sup>10</sup> Véase Wolkmer, Antonio Carlos, *op. cit.*

## 2. *Las barreras*

Este monopolio del sistema de justicia que imparte el Estado, de carácter monocultural, hegemónico, liberal, individualista, basado en un monismo jurídico, contrasta con la realidad pluricultural de la composición del Estado, pero, sobre todo, está muy desvinculado de las necesidades de la población mayoritariamente indígena. Las personas y los pueblos y comunidades indígenas se enfrentaron y siguen enfrentándose con varias barreras y obstáculos para acceder a la justicia del Estado,<sup>11</sup> como las siguientes:

### A. *Barreras geográficas*

La justicia del Estado no llegó a todos los rincones del territorio, pues los tribunales se crearon en las grandes ciudades y en los distritos más importantes económica y políticamente,<sup>12</sup> en tanto que la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas se encontraban en las regiones rurales, apartados de donde estaban establecidos los tribunales del Estado. Esta barrera geográfica dificultaba el traslado hasta esos lugares y, por tanto, impedía el acceso a la justicia del Estado. Sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas siguieron resolviendo los conflictos que se suscitaban en su territorio conforme a sus propios sistemas normativos, como históricamente lo habían hecho, aunque no fueran reconocidos por el Estado, pero sí eran aceptados por la comunidad.

### B. *Barreras económicas*

La mayor concentración de la pobreza y desigualdad se encuentra en los pueblos y comunidades indígenas.<sup>13</sup> Trasladarse a los lugares donde se establecieron los juzgados, así como pagar una asesoría para ser defendidos

<sup>11</sup> Fundación para el Debido Proceso (DPLF) e Instituto de Defensa Legal, “Obstáculos para el Acceso a la Justicia en las Américas”, Washington, 2009, pp. 7-37.

<sup>12</sup> Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción A. C., “Los efectos del racismo en el acceso a la justicia de las personas, comunidades y pueblos indígenas de Campeche, Oaxaca y Yucatán, México”, CEPIADET-W. K. Kellogg Foundation, 2022, p. 81.

<sup>13</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indicó que, en 2018, el 66.4% de la población del estado de Oaxaca estaba en situación de pobreza, de esta proporción el 43.1%, en pobreza moderada, y el 23.3%, en pobreza extrema. Véase Coneval, “Informe de Pobreza y Evaluación 2020”, Oaxaca, 2020, p. 14. *Ibidem*, p. 76.

ante un derecho no conocido, ajeno a ese derecho que practican en su comunidad, implicaba un costo económico. Todo ello ha sido un impedimento para el acceso a la justicia del Estado.

### C. *Barreras lingüísticas*

La justicia del Estado se imparte en una sola lengua,<sup>14</sup> la castellana. Para las personas indígenas, acudir ante un tribunal del Estado con procedimientos redactados sólo en la lengua castellana, no en su lengua,<sup>15</sup> constituye un obstáculo de acceso a la justicia del Estado por la falta de intérpretes y traductores en todas las lenguas originarias y variantes.

### D. *Barreras institucionales*

Como ahora el derecho es exclusivamente producto del Estado, y no un producto social y cultural, fue creando un lenguaje especializado, muy ajeno al lenguaje ordinario, y común; fue conceptualizando categorías extrañas para la sociedad, ya no bastaba con la causa del agravio, ahora se exigían requisitos para acceder a la justicia del Estado, además de requerir plazos y términos. Asimismo, quien imparte justicia ya no es ese sabio con experiencia que le da la vida, con conocimiento y sensibilidad, ahora es un burócrata, un técnico, un funcionario del Estado, que no conoce su cultura ni mucho menos sus usos y costumbres, sólo el derecho del Estado. Así, ese derecho, desde su génesis, no construyó legitimidad, sino únicamente el respaldo del Estado.

### E. *Barreras culturales*

El Estado fue generando una educación legal anclada en una filosofía liberal, individualista, monista y positivista, y con ello produjo una cultura

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNNP) prescribe en el “Artículo 45. Idioma. Los actos procesales deberán realizarse en idioma español”. El Código Nacional de Procedimientos Cíviles y Familiares también lo prescribe en el artículo 1146.

<sup>15</sup> En Oaxaca las y los hablantes de una lengua indígena, de tres años de edad o más, son 1 221 555, cifra equivalente al 31.2% de la población total. El 88.5% de la población hablante de alguna lengua indígena es bilingüe, mientras que el resto no habla español. Además, el 82.7% de la población bajo el criterio lingüístico reside en municipios con más del 40% de hogares indígenas. *Idem*.

de la legalidad que promueve esos mismos valores. Pero lo más grave fue la estigmatización de la justicia indígena, presentándola como violenta y que infringía derechos humanos.

Esa cultura de la legalidad es muy ajena a la de los pueblos y comunidades indígenas, a sus prácticas y valores comunitarios, a su solidaridad, a su relación con la naturaleza, a su espiritualidad y cosmovisión del mundo. Ante esta dualidad y ante la justicia del Estado, la falta de abogados con conocimiento de su lengua y cultura sigue siendo un problema no resuelto por el Estado, al igual que el no reconocimiento de la jurisdicción indígena y la no coordinación entre la justicia indígena y la estatal. Aunque hay avances, siguen siendo insuficientes.

### F. *Barreras de género*

Universalmente las mujeres<sup>16</sup> se encuentran en inferioridad de condiciones de todo tipo, por lo que carecen de acceso a los recursos y los servicios para cambiar su situación. En ese escenario, las mujeres enfrentan más obstáculos para acceder a la justicia, los cuales se incrementan de manera significativa para las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a la discriminación y el racismo que padecen en todos los ámbitos, incluido el del acceso a la justicia. Finalmente, esta problemática la afrontan tanto en la justicia del Estado como en la indígena, con resultados no satisfactorios para ellas.

### 3. *La metamorfosis*

En este contexto y ante el escenario de que el Estado no cubrió todo los rincones del territorio para satisfacer las demandas de justicia, más las presiones del movimiento indígena para lograr el reconocimiento de su autonomía en su forma de organización, en particular, de sus sistemas normativos y de justicia, que también generan orden, certeza y seguridad no sólo en sus comunidades, sino de manera general, el Estado se vio en la disyuntiva de crear más tribunales con mejores garantías y de transformar el sistema

---

<sup>16</sup> Oaxaca cuenta con una población de 4 132 148 habitantes, de los cuales el 52.2% son mujeres y el 47.8% son hombres. En 2015, el 22.2% de las mujeres indígenas se encontraba en condición de analfabetismo. Cfr. Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción A. C., “Criterios básicos para el avance de la paridad en municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas”, México, CEPIADET, 2022, pp. 23 y 24.

de justicia hacia uno inclusivo y pluralista, que considerara otras formas de solucionar controversias y satisfacer las demandas jurídicas de la población. Es decir, estamos ante el reto de la democratización del sistema judicial.

Los primeros planteamientos del reto de transformar, pluralizar y democratizar el sistema de justicia para abandonar el sistema tradicional europeo, toda vez que no satisfacía las demandas de justicia,<sup>17</sup> fueron planteados en la década de 1970, mediante el proyecto de Florencia para el acceso a la justicia, dirigido por el jurista Mauro Cappelletti. Después, en América Latina, en 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) realizaron una investigación en siete países de la región sobre el acceso a la justicia y las barreras que enfrenta.<sup>18</sup> Esta misma preocupación se vio reflejada en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada del 4 al 6 de marzo de 2008; el resultado de esta reunión fueron las 100 “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”, y en su exposición de motivos se apuntó lo siguiente: “Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho”. Y se abunda en que “el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social”.<sup>19</sup>

De manera paralela, se iniciaba en diferentes Estados la transformación del sistema de justicia. Primero, con la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, se rompió el monopolio de la impartición de justicia del Estado decimonónico al reconocer los métodos de solución de los conflictos en los pueblos indígenas; después, en 1991, Colombia fue el primer país del mundo que reconoció constitucionalmente la jurisdicción indígena, como un derecho de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, lo que significó una apertura del sistema de justicia tradicional que transitaba hacia un sistema más pluralista. A este reconocimiento se suman otros países de la región.

En México, prácticamente desde 1988, se han hecho esfuerzos para modificar el sistema de impartición de justicia, pero fue con la reforma de 1994 que se tocó la estructura de la composición de los poderes judiciales, tanto federales como locales, para abonar a la democratización y mejorar

---

<sup>17</sup> Lovatón Palacios, David, “Experiencias de acceso a la justicia en América Latina”, *Revista IIDH*, vol. 50, julio-diciembre de 2009, p. 229.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>19</sup> “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, 2008, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30061.pdf> (fecha de consulta: 13 de julio de 2024).

la impartición de justicia. Hoy, en este momento, agosto de 2024, se está discutiendo en el poder reformador de la Constitución federal una reforma que toca las estructuras del Poder Judicial del Estado mexicano.

#### 4. *La mutación en Oaxaca*

En Oaxaca, a partir de los noventa, el gobernador Heladio Ramírez López (1986-1992), quien se autoadscribe indígena del pueblo mixteco, presentó una serie de reformas constitucionales para prescribir el respeto de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas (artículo 25) y la obligación de las autoridades municipales de preservar el tequio (artículo 16).<sup>20</sup>

Así, Oaxaca fue la primera entidad del país en reconocer el carácter pluricultural de la sociedad, pero también la única que ha dado pasos importantes en la construcción de un régimen de autonomía, dentro del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, iniciando con ello el alejamiento del Estado liberal decimonónico para transitar a un Estado pluricultural.

Varios fueron los acontecimientos que caracterizaron la década de 1990: en Oaxaca se realizó una profunda reforma constitucional local, bajo el contexto de un movimiento indígena oaxaqueño vigoroso (1995 y 1998);<sup>21</sup> la recién entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT (1989);<sup>22</sup> la insurrección, en 1994, en el estado vecino de Chiapas, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que, entre otras demandas, exigía el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios de este país. Cabe mencionar que, finalmente, en 1996, se dieron a conocer los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Derechos y Cultura Indígena, firmados entre el gobierno de México y el EZLN.

<sup>20</sup> Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Editorial Publicaciones de la Casa Chata, 2007, p. 172.

<sup>21</sup> Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez afirman lo siguiente: “Es el oaxaqueño el movimiento indígena más organizado del país, con gran capacidad de movilización y una alta elaboración intelectual y discursiva”. En *Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa-UABJO, 2007, p. 74.

<sup>22</sup> Su adopción fue el 27 de junio de 1989, el gobierno de México ratificó ante la OIT este convenio el 5 de septiembre de 1990, previa aprobación que el senado hizo el 11 julio de 1990 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991, y de conformidad con artículo 38 del convenio entra en vigor un año después de su ratificación ante la OIT, por lo que está vigente en México desde el 5 de septiembre de 1991.

En ese contexto, en 1995 se reconocieron con mayor amplitud los derechos e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas,<sup>23</sup> en particular, sus prácticas democráticas y sus sistemas normativos internos en materia política electoral, que se vieron fortalecidos, en lo que respecta a la elección o selección de sus autoridades constitucionales y comunitarias, con la reforma a los artículos 16 y 25 de la Constitución local para darle sustento jurídico.

En lo que corresponde al reconocimiento de la justicia indígena, el 4 de junio de 1998 se reformó el artículo 138 bis A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para prescribir sobre el reconocimiento de la jurisdicción indígena que se ejercerá por medio de sus autoridades comunitarias de acuerdo con sus usos y costumbres, conforme lo establezca la ley reglamentaria del artículo 16 constitucional local. Con fecha 8 de diciembre de 2000, se reformó la constitución local para reubicar el artículo 138 bis A, en el actual artículo 112, en la Sección Primera del Ejercicio del Poder Judicial, Capítulo V, De la Jurisdicción Indígena, que fue publicada en el Periódico Oficial con esa fecha, según decreto 258 de la LVI Legislatura del Estado de Oaxaca.

Como se mencionó anteriormente, con esta reforma constitucional de 1998, Oaxaca se convirtió en la primera entidad del país que reconoció la jurisdicción indígena.

En ese mismo año, el viernes 19 de junio, la LVI Legislatura del Estado de Oaxaca aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO); en esa misma fecha el Ejecutivo la sancionó y el secretario de Gobierno la refrendó, y se publicó mediante decreto 266 en el Extra del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*.

En su tiempo dicha ley era progresiva, porque reconocía los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y los desarrollaba como ningún Estado lo había hecho hasta ese momento, pero además iba más allá del entonces artículo 4o. constitucional federal,<sup>24</sup> ya que tenía un sustento en el Convenio

---

<sup>23</sup> Hernández Díaz y Juan Martínez afirman que “Una preocupación del Estado mexicano era desactivar la beligerancia que en la solidaridad con el movimiento zapatista podría despertar en las organizaciones sociales e indígenas oaxaqueñas... Esta consideración fue uno de los factores presentes en el reconocimiento legal de las elecciones por usos y costumbres”, *op. cit.*, p. 75.

<sup>24</sup> Únicamente disponía lo siguiente: “La nación mexicana tiene una composición pluri-cultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

169 de la OIT, pues en conjunto con las normas constitucionales locales se reconoce el carácter pluricultural del Estado, pero, sobre todo, a los pueblos indígenas se les categoriza como sujetos de derecho público, la libre determinación y autonomía que tenía para ejercer otros derechos como el derecho al territorio, al autogobierno, al desarrollo, a la justicia tanto propia como para acceder a la del Estado, se reconoció los sistemas normativos internos, a sus formas de organización social, económica, política, cultural, se les reconoció una serie de derechos sociales, económicos y culturales, entre otros, pero también se establecieron límites que enclaustraban una contradicción *per se*.

##### 5. *De directriz a norma jurídica*

Frente a la realidad de un nuevo marco normativo sobre los derechos de los pueblos indígenas, ¿cómo aplicaron e interpretaron los órganos del Estado, incluidos los tribunales, ese marco normativo?

Con la expedición de dicha ley indígena, el gran reto era cómo garantizar los derechos ahí prescritos, pues prácticamente no se establecieron mecanismos de exigibilidad ante los tribunales; varios críticos señalaron que esa ley era un conjunto de expectativas sujetas a la voluntad política y no verdaderas normas jurídicas, exigibles ante los órganos jurisdiccionales. Tampoco se realizaron las reformas a los otros ordenamientos jurídicos en los que se establecieran de manera clara las formas, los procedimientos y las instancias correspondientes, sobre todo en materia jurisdiccional, como sí se establecieron en materia político-electoral. De hecho, tampoco los operadores del derecho ni los aplicaban ni los exigían, no los hacían valer ante los tribunales ordinarios ni de amparo y cuando los hacían valer, se los negaban, por lo que muchos actores sociales e institucionales consideraron que dicho ordenamiento era una ley muerta, de no aplicación, sin la fuerza del imperio de la ley.<sup>25</sup>

No era suficiente que la LDPCIEO prescribiera que el Poder Judicial, en el ámbito de su competencia, queda facultado para aplicar dicha ley y garantizar los derechos de los pueblos y comunidad indígenas del estado. Del artículo 28 al 44 de esta ley se reconoce el derecho fundamental de las

---

En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

<sup>25</sup> Cano Cabrera, Arturo Augusto, *Le Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Oaxaca como proceso de inclusión exclusión (la presencia de las formas)*, México, Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca, 2012, p. 60.

comunidades indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado, pero también se reconoce la jurisdicción indígena.

En materia político-electoral fue algo distinto. En 1995, con la reforma político-electoral indígena, se adiciona todo un apartado al Código Electoral del Estado, para regular todo lo relacionado con las elecciones municipales que se rigen por sus propios sistemas normativos internos; después vienen las reformas de 1997 y 1998 que fortalecen los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y reconocen múltiples derechos colectivos, como ya se ha mencionado; sin embargo, la solución última a los conflictos suscitados en los municipios que se rigen con sus propios sistemas normativos electorales era eminentemente política, cuya facultad recaía en el Congreso del Estado constituido en Colegio Electoral,<sup>26</sup> es decir, los sistemas normativos indígenas no eran considerados como auténticas normas jurídicas, sino como directrices propensas a negociación política.

Fue en 1999, con el caso Tlacolulita, después de varios intentos de acudir a los tribunales tanto locales como federales, que se resolvió por la vía judicial federal el primer asunto de conflicto poselectoral indígena; desde esta fecha hasta 2007 se hicieron valer 34 medios de impugnación ante los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación, de los cuales 13 se admitieron y 21 se desecharon.<sup>27</sup> Estos precedentes influyeron en la reforma constitucional local de 2008 para la judicialización de la solución de los conflictos político-electorales indígenas, pues en este año se prescribió la permanencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y además se estableció como un tribunal especializado del Poder Judicial del Estado.

En ese mismo año, 2008, se promulgó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, en la que se prescribieron dos medios de impugnación en materia político-electoral indígena, a saber: el recurso de apelación, para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto, y el recurso de inconformidad, para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de la votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales, ambos del sistema de derecho consuetudinario. Sin embargo, estos dos recursos eran prácticamente una copia de los mecanismos de impugnación del sistema electoral de partidos políticos, pues no estaban caracterizados con las particularidades que presentan los sistemas indígenas.

---

<sup>26</sup> Recondo, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2013, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, p. 33.

<sup>27</sup> Juan Martínez, Víctor Leonel, *op. cit.*, p. 181.

El proceso electoral de 2010 fue altamente competitivo, tanto para la composición del Poder Ejecutivo como para la del Poder Legislativo y Municipal. Por primera vez, el partido hegemónico en el poder por casi ochenta años perdió la gubernatura, se dio la transición democrática y en las elecciones municipales, que se rigen por los sistemas normativos indígenas, hubo una serie de impugnaciones significativa, como nunca en la historia.

En 2011 se derogó la citada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 2008 y se expidió la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, que prescribe dos medios de impugnación en materia electoral indígena, a saber: el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos y el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano dentro del Régimen de los Sistemas Normativos Internos.

A diferencia de los anteriores medios de impugnación, estos sí fueron claramente diferenciados de los del sistema electoral de partidos políticos, pues establecieron que las resoluciones de los medios de impugnación se interpretaran salvaguardando las normas, los principios, las instituciones, los procedimientos y las prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional y teleológico, así como a los principios de justicia, democracia, no discriminación, buena gobernanza, buena fe, progresividad, equidad de género, igualdad en el ejercicio de derechos, libre determinación, respeto a la identidad cultural y política y el derecho a la diferencia de los pueblos y comunidades indígenas.

Estableciendo también los principios e instituciones de los sistemas normativos internos como la comunidad y la comunalidad, la asamblea u otras instancias colectivas de deliberación y toma de decisiones, el servicio comunitario, el sistema de cargos, la equidad en el cumplimiento de obligaciones, el derecho a la diversidad, a la diferencia y la preservación de las normas e instituciones comunitarias y que serán de aplicación preferente aquellas normas que sean más favorables a los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

La existencia de medios de impugnación del sistema normativo indígena electoral ante un tribunal representa un avance porque ese derecho consuetudinario tiene un tratamiento de auténtica norma jurídica, es decir, son vinculantes y producen efectos jurídicos, dejando atrás la concepción de que sus disposiciones eran meras expectativas normativas, sujetas a negociación política, tan es así que en 2019 se conocieron 365 medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado, con motivo de las elecciones municipales que se rigen por ese sistema.

## 6. La reforma indígena de 2001

Con la reforma constitucional indígena que se publicó el 14 de agosto de 2001, se dio sustento y respaldo a los avances que se habían emprendido en el estado de Oaxaca en materia indígena. Con ello, se reafirma el carácter pluricultural del Estado mexicano, se precisa quién es un pueblo y comunidad indígena, se reconoce la libre determinación y autonomía para el ejercicio de los derechos de autogobierno, justicia, territorio y desarrollo, y se reconoce una serie de derechos sociales, económicos y culturales, y le impone límites en su ejercicio, aunque no los reconoce expresamente con la categoría de sujetos de derecho público, sino como entidades de interés público.

Esta reforma introduce un nuevo paradigma, el de la pluriculturalidad, el del pluralismo jurídico, desplazando formalmente el de la monoculturalidad, el del monismo jurídico, aunque no en los hechos, pues este último sigue muy presente en el quehacer cotidiano jurisdiccional debido a que nuestra tradición de educación jurídica no estaba preparada para entender y comprender los efectos y alcances de dicha reforma indígena, ya que no contaba con los conceptos, concepciones y herramientas analíticas para dar respuestas a los retos que planteaba el derecho indígena.<sup>28</sup>

No obstante, esta reforma facilitó que los tribunales electorales realizaran las primeras interpretaciones y argumentaciones desde la técnica del derecho. Aun así, las primeras sentencias tienen un enfoque liberal, individualista y excluyente, pero posteriormente pasan a una postura más moderada frente a los derechos de los pueblos indígenas: más tolerante, menos liberal e incluyente, hasta llegar a una posición más casuística, de ponderación, de convivencia armónica y de reconocimiento de la libre determinación y autonomía, aunque este proceso ha presentado avances y retrocesos.<sup>29</sup>

Empero, estos avances que se lograron ante los órganos jurisdiccionales en materia político-electoral no se dieron en los tribunales ordinarios ni de amparo, por lo que las formas y mecanismos estaban pendientes para hacer efectivos los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, en particular el derecho a la jurisdicción propia.

---

<sup>28</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002, pp. 16-19.

<sup>29</sup> Recondo, David, *op. cit.*, pp. 37-53.

## 7. *La reforma penal*

Oaxaca fue la primera entidad que, en septiembre de 2006, en pleno conflicto social, publicó el Código Procesal Penal para el Estado, cuyo objeto era abandonar el sistema tradicional penal para transitar a un modelo inquisitorial, que después fueron recogiendo otras entidades,<sup>30</sup> para que finalmente, a mediados de 2008, se realizara una reforma constitucional que implicaba la adopción de ese mismo modelo para todo el país y que prescribió como fecha límite para su implementación el 18 de junio de 2016.

El nuevo sistema penal acusatorio oral, en el cual se encuentran separadas las funciones de investigación, acusación y resolución del hecho ilícito, trajo un impacto en la estructura del Poder Judicial tanto en las entidades como a nivel federal, ya que se creó un nuevo diseño de conformación de tribunales, como el juez de control y el de enjuiciamiento, que se fueron implementando de manera gradual, lo que constituyó todo un reto para el sistema de justicia, porque además al Poder Judicial le correspondió realizar el mayor número de acciones tendientes a la instrumentación e implementación de la reforma mencionada.

En la legislación del sistema penal tradicional que se abandonó, las personas indígenas, pueblos y comunidades, prácticamente estuvieron ausentes, no se regularon derechos diferenciados para ellos, debido a las características socioculturales que representaban.

En ese contexto, el legislador federal expidió el 5 de marzo de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), donde en todo el cuerpo normativo se menciona la palabra *indígena* nueve veces: tres veces para reconocer el derecho de las personas indígenas imputadas a un intérprete que conozca su lengua y cultura, a un defensor y que sean tomados en cuenta su cultura, sus usos y costumbres en el momento de dictar sentencia; dos veces para reconocer el derecho de las personas indígenas víctimas a un asesor jurídico que conozca su lengua y cultura y el derecho a un traductor, y cuatro veces en el reconocimiento a la jurisdicción indígena, para lo cual se prescribe el Título X, Procedimientos Especiales, Capítulo I Pueblos y Comunidades Indígenas, compuesto por un solo artículo: el artículo 420.

El precedente de este artículo 420 es el artículo 414 del Código adjetivo de Oaxaca,<sup>31</sup> que, no obstante que por primera vez en la historia de la legislación penal del estado y del país se reconocía la jurisdicción indígena como

<sup>30</sup> Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas.

<sup>31</sup> Cordero Aguilar, Luis Enrique, “Justicia indígena vs justicia penal”, en Guzmán Ruíz, Héctor Manuel *et al.*, *La justicia penal indígena en México*, México, UBIJUS, 2019, pp. 318 y 319.

una forma distinta de solución de conflictos en los pueblos y comunidades indígenas, prescribía limitaciones muy significativas. Por ello, una de las primeras críticas que se realizaron en relación con las restricciones sobre los delitos que debía conocer la jurisdicción indígena fue la del consultor internacional Carlos Ríos, quien en 2007 señaló que no debía excluirse ningún delito de la jurisdicción indígena, porque ello no era acorde con lo dispuesto por el artículo 2o. constitucional.<sup>32</sup>

En 2007 y 2008 se celebró el Primer Diplomado Universitario sobre el nuevo Código Procesal Penal de Oaxaca, donde Moisés Jaime Bailón Corres, Manuel Garza Zepeda y Todd Eisenstadt señalaron de manera crítica la falta de perspectiva intercultural en la nueva norma procesal, en un Estado mexicano que se asume pluricultural, basado en el reconocimiento constitucional y convencional, pero, sobre todo, en el estado de Oaxaca, donde hay un ejercicio de la representación política y de impartición de justicia a nivel municipal y comunitario.

Los problemas para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de esos pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, la coexistencia de formas diversas de solución de los conflictos derivados de la comisión de delitos, es una de las debilidades del nuevo ordenamiento. Sólo se hacen pequeñas menciones al tema en los Artículos 7o., 27, 126 y el Capítulo IV, destinado a pueblos y comunidades indígenas sólo consta de un escueto Artículo 414 de diez líneas en tres párrafos.

Sin embargo, falta por determinar en qué medida, aún sin solucionar por completo esa carencia, el nuevo Código abre mejores perspectivas para los pueblos indígenas en materia de acceso a la justicia penal y hace posible la coordinación entre la ley positiva y los sistemas normativos indígenas. Falta un esfuerzo de los operadores del derecho para ligarlo con lo que establece la Constitución, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, éstas tres de Oaxaca, y la propia Constitución General de la República en materia de pueblos y personas indígenas.<sup>33</sup>

No obstante lo anterior, en el nuevo sistema penal se introdujeron los principios de publicidad, de contradicción, de continuidad, de concentración, de intermediación, de igualdad ante la ley, de igualdad ante las partes, de

---

<sup>32</sup> Ríos, Carlos, “El nuevo código procesal penal y los pueblos indígenas”, *Acceso a la Justicia. Área de Acceso Igualitario a la Justicia*, México, DPLE, diciembre 2007, p. 4.

<sup>33</sup> Bailón Corres, Moisés et al., *Derecho Humanos y Juicios Orales: El nuevo Código Procesal Penal de Oaxaca (Materiales didácticos para su aprendizaje)*, México, IHHUABJO-CNDH-American University, 2010, pp. 8 y 9.

juicio previo y debido proceso, de presunción de inocencia, de prohibición de doble enjuiciamiento; principios que responden a una filosofía penal liberal e individualista, pero no a la composición pluricultural del Estado que recoja el sistema penal adversarial, basado en los principios de pluriculturalidad, de interculturalidad, de pluralismo jurídico, del contexto cultural, etcétera.

### 8. *La reforma mercantil, laboral, civil y familiar*

El 27 de enero de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al Código de Comercio que regula el Juicio Oral Mercantil; después, el 25 de enero de 2017, se publicó la reforma al Código de Comercio que regula el Juicio Ejecutivo Mercantil Oral.

Se dijo que un aspecto trascendental de esta reforma es la adopción y el uso de las tecnologías de la información para reducir el tiempo y el costo de las actividades relacionadas con los procedimientos judiciales, lo que abona a la transparencia, la certeza jurídica y la rendición de cuentas. Pero sobre los derechos de las personas y pueblos y comunidades indígenas no se establecieron derechos diferenciados, ni siquiera aparece la palabra *indígena*, únicamente las palabras *intérprete* y *traductor*.

Otras de las reformas que generaron un impacto en la estructura de los poderes judiciales del país es la reforma laboral. El 24 de febrero de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante la cual se transforman las Juntas de Conciliación y Arbitraje en tribunales laborales dependientes del Poder Judicial.

El nuevo sistema de justicia laboral fue el resultado de sus propias circunstancias económicas, políticas y sociales acontecidas en las últimas décadas, pero no de las circunstancias históricas de pluriculturalidad del país. Prácticamente, en la ley reglamentaria sólo se garantiza el derecho al intérprete, pues la persona indígena se homogeniza con la categoría de trabajador o campesino y no se prescriben derechos diferenciados, sino el goce y ejercicio de ciertos derechos individuales, a pesar de que se han conceptualizado como derechos sociales de tipo colectivo. En realidad, lo que se prescribe descansa en una legislación liberal e individualista, muy propia de las circunstancias de la globalización y de las nuevas demandas de los mercados mundiales.

La Ley Federal del Trabajo que data del 1 de abril de 1970 menciona la palabra *indígena* cuatro veces para referirse al derecho a la lengua, al derecho

a un intérprete, al derecho a capacitarse sin discriminación, al derecho a trabajar en un ambiente laboral sin discriminación y violencia, al derecho a que los inspectores laborales pongan mayor atención a las personas indígenas, sin mencionar más derechos diferenciados para este grupo poblacional.

En materia civil y familiar, de la misma manera, el legislador federal expidió el 7 de junio de 2023 el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNCyF), que está compuesto por 1 191 artículos que se dividen en diez libros, además de 20 artículos transitorios, en los que se considera que el Poder Judicial tendrá hasta el 1 de abril de 2027 para su implementación en cada entidad.

La finalidad de este nuevo código es homologar los procedimientos a nivel nacional y con ello se derogan los 32 códigos adjetivos de cada una de las entidades que componen el país; también se pretende reducir los tiempos y los costos de los juicios y brindar una mayor seguridad y certidumbre jurídica.

En relación con la pluriculturalidad de nuestro país, tenemos que en todo el cuerpo normativo se menciona la palabra *indígena* diez veces: tres para reconocer el derecho de las personas indígenas a un intérprete que conozca su lengua y cultura, una para establecer el derecho a un defensor público, una para prescribir el derecho a que sean tomados en cuenta su cultura, sus usos y costumbres en el momento de dictar sentencia, una en materia familiar en lo referente a las medidas provisionales y cautelares, una en materia de competencia de primera y segunda instancia, una en legitimación para comparecer a juicio y dos relativas a las formalidades del procedimiento. En este código, a diferencia del penal, no se reconoce la jurisdicción indígena.

Las políticas de nacionalización de los códigos penal, mercantil, laboral, civil, y familiar del Estado mexicano no responden a las expectativas de un Estado que se asume pluricultural, pues no consideraron las particularidades estatales y regionales y homogenizaron su implementación, ya que sigue teniendo esa raíz liberal, positivista, formalista, individualista, monocultural y de monismo jurídico. No obstante que tiene una incidencia en las personas, pueblos y comunidades indígenas, no se realizó una consulta a todos ellos.

Es importante señalar que no existe una ley general que reglamente o desarrolle el artículo 2o. constitucional, en particular respecto al acceso de las personas indígenas a la jurisdicción del Estado. Sin embargo, el constituyente permanente prescribió en el último párrafo del apartado A, del citado precepto: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establece-

rán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Es decir, es competencia de las entidades federativas, no de la Federación, expedir las leyes correspondientes que desarrollen los derechos que se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas, en particular los que corresponden ante los procesos judiciales.

### III. EL SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Apunta Héctor Fix-Zamudio<sup>34</sup> que el concepto “administración de justicia” tiene dos acepciones: actividad jurisdiccional del Estado y el gobierno y administración de los tribunales. La primera tiene que ver con la impartición de justicia, con esta tarea de dirimir conflictos; la segunda se ocupa precisamente de las “tareas que deben realizar los tribunales para preparar, seleccionar y designar a sus integrantes y, en general, todo lo relativo a la administración y gobierno de los tribunales”.<sup>35</sup>

El concepto de administración de justicia tiene una connotación liberal e individualista, muy propia de los revolucionarios franceses y, en particular, de la escuela de la exégesis.<sup>36</sup> Esta corriente consideraba secundaria la función jurisdiccional, porque los jueces, con el fenómeno de la codificación del derecho, se habían convertido en meros aplicadores de la ley, en “la boca de la ley”, como dijo Montesquieu. Es decir, era más importante el aspecto administrativo y de gobierno del Poder Judicial.

Por ello, en cuanto a la composición del conflicto se refiere, es mejor la conceptualización de impartición de justicia que la de administración de justicia. Aunque otros juristas prefieren utilizar la expresión “sistema de justicia”, para referirse “al conjunto de órganos, procesos y prácticas que, en condiciones calificadas, han sido diseñados para resolver conflictos”.<sup>37</sup>

Nosotros preferimos utilizar la expresión “sistema de impartición de justicia”, entendiendo el diseño normativo en el que se establecen las instituciones, los mecanismos e instrumentos cuyo objetivo es dirimir todo tipo

<sup>34</sup> Citado por Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, p. XXI.

<sup>35</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 46.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, FCE, 2018, pp. 66 y 67.

de controversias para asegurar el Estado de derecho o el imperio de la ley, pero un Estado de derecho pluricultural y un imperio de la ley que incluya el pluralismo jurídico.

La impartición de justicia en el Estado monocultural y liberal garantiza el imperio de la ley producida por el Estado, porque ella es la representación de la voluntad general para ordenar la vida social, sin embargo, por sí misma no tiene toda su fuerza y efectos; para ello, es necesaria la existencia de los tribunales que se encargan de interpretarla y aplicarla con el respaldo de la fuerza legítima del Estado. Como ya se dijo, el Estado moderno decimonónico monopolizó la impartición de justicia y, en consecuencia, su interpretación. El Estado, por conducto de los tribunales, era el único que podía dirimir controversias, pero este modelo hizo crisis y el Estado ha ido creando distintas formas de impartir justicia, de dirimir conflictos: primero, reconoció la justicia que se imparte en los pueblos y comunidades indígenas; después, los mecanismos alternos de solución de conflictos.

Por ende, en un Estado pluricultural ya no se concibe que la impartición de justicia sólo sea la que el Estado genera como solución a los conflictos conforme al marco normativo, sino que ahora se reconoce constitucional y convencionalmente la diversidad cultural y se da una respuesta institucional por medio del sistema jurídico en lo que atañe a la impartición de justicia a “lo indígena”, es decir, a las necesidades jurídicas de las personas y comunidades indígenas, para lo cual se reconoce la jurisdicción indígena.

Así, en Oaxaca las luchas y resistencias han tenido impactos importantes en la reconstrucción política, institucional y legislativa, así como en el diseño de la impartición de justicia, pues desde 1986 se creó la Procuraduría de la Defensa del Indígena (Prodi),<sup>38</sup> con el objetivo de liberar a los indígenas que estaban privados de su libertad; en 2001 se constituyó la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI)<sup>39</sup> que, de acuerdo con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, tenía facultades específicas en las soluciones de conflictos en las comunidades indígenas, con motivo de la aplicación de los sistemas normativos; a finales de 2015 se estableció la Sala de Justicia Indígena como un tribunal especializado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, con facultades muy precisas para dirimir controversias en ocasión del ejercicio de la jurisdicción indígena; a mediados de 2023 la Fiscalía General de Justicia del Estado creó

---

<sup>38</sup> Acuerdo No. 27 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, 26 de septiembre de 1986.

<sup>39</sup> Hoy Secretaría de Interculturalidad, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas (SIPICIA).

la Unidad Especializada en materia indígena,<sup>40</sup> con la finalidad de conocer de hechos presuntamente delictivos y donde se involucren los pueblos y comunidades indígenas y sus sistemas normativos.

### 1. *El acceso a la justicia*

¿Cómo los gobernados acceden a las instituciones que imparten justicia? ¿Bajo qué mecanismos? ¿Ante qué condiciones? En Oaxaca se han ido creando mecanismos que permitan un mejor acceso a la justicia, pues es uno de los elementos centrales de la impartición de justicia.

En este contexto de reconocimiento constitucional, convencional y de diseños institucionales, el Estado fragmenta el monopolio del acceso a la justicia, ya que ésta debe interpretarse también como un reconocimiento de la otra forma de acceso a la justicia que tienen las personas que se asumen como indígenas. En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos apunta:

La garantía de acceso a la justicia supone la posibilidad de que un conflicto entre partes sea resuelto por una autoridad facultada para ello, por lo que con el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena se entiende que esta garantía puede ser cumplida tanto por los órganos estatales de justicia como por los órganos establecidos por los pueblos indígenas en aplicación de sus sistemas normativos internos.<sup>41</sup>

Por ende, el acceso a la justicia para los indígenas tiene dos vías: una, la que le otorga su propio pueblo o comunidad, y otra, la que le brinda el Estado. Es decir, la primera se refiere al reconocimiento de la existencia y la competencia de las autoridades indígenas como instancias legítimas para la solución de sus controversias; la segunda tiene que ver con la garantía de acceder de manera efectiva e igualitaria a la potestad del Estado para la defensa de sus derechos en una controversia planteada y que se resuelva de manera justa.

Entonces, la función jurisdiccional la ejercen los tribunales del Estado y los pueblos y comunidades indígenas en el marco de una interpretación sistemática de la siguiente normativa: artículo 2o., apartado A, fracción II y VIII, y artículo 116, fracción III, de la CPEUM; artículos 8o. y 25 de

---

<sup>40</sup> Acuerdo No. FGEO/DAJ/NORM/06/2023 publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, con fecha 30 de junio de 2023.

<sup>41</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del Diagnóstico sobre el Acceso a la Justicia para los Indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca, México, 2007, p. 44.

la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre; artículos 8o. y 9o. del Convenio 169 de la OIT; artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI); artículos XVIII y XXII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI); artículo 16, quinto y octavo párrafos, y artículos 99 y 112 de la Constitución local.

Como podemos observar, el reconocimiento del derecho humano de acceso a la justicia para las personas, los pueblos y las comunidades indígenas se ha ido construyendo desde el ámbito internacional, nacional y local, y con ello el Estado separa el monopolio del acceso a la justicia, para reconocer otra forma de satisfacer las necesidades jurídicas que tienen los pueblos, las comunidades y las personas que se asumen como indígenas.

Finalmente, es importante señalar que estas dos formas de acceso a la impartición de justicia que tienen los pueblos, las comunidades y las personas indígenas se encuentran asentadas en filosofías contradictorias (liberal y comunitaria), pero el ancla que las une es el carácter democrático del Estado, porque no se trata de que se autodestruyan cuando se enfrentan y colisionan, sino de que se armonicen para que convivan. Difícil tarea que tienen los tribunales.

Como ya se dijo, el actual diseño de la impartición de justicia y de su acceso es producto de las circunstancias y procesos históricos que reflejan las condiciones políticas, sociales e indígenas existentes en la entidad, pero también de las luchas que han dado los pueblos indígenas en el devenir histórico, tanto a nivel internacional como nacional. Por ello, para entender la ruptura del viejo dogma y el posicionamiento del nuevo paradigma, es importante conocer el contexto normativo de la impartición de justicia del estado de Oaxaca.

## *2. En busca de la fuerza normativa*

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, hasta la fecha, no se ha reformado para estar en armonía con la reforma constitucional al artículo 2o. en materia indígena (agosto de 2001), por lo que varias de las disposiciones de dicha ley han quedado en franca contradicción con la Constitución,<sup>42</sup> ni tampoco se ha armonizado

---

<sup>42</sup> Desde su promulgación en 1998 a la fecha, ha sido reformada siete veces, pero nunca en materia de jurisdicción indígena. Las reformas de 2001, 2020 y 2021 otorgan facultades a la SAI, en materia de salud, educación, reconocimiento del pueblo Tacuate, responsabilidades a los servidores públicos, patrimonio cultural material e inmaterial, propiedad intelectual

con los avances que se han realizado convencionalmente. Por lo tanto, a la luz de la norma superior, la ley indígena limita de manera particular la jurisdicción indígena.

El 30 de junio de 2015 se publicó una reforma constitucional local al artículo 105, fracción VI, que otorga facultades al Pleno y a las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano y, cuando así corresponda, adecuar las normas estatales con las normas indígenas, en el marco del pluralismo jurídico.

El 31 de diciembre de 2015 se publicó otra reforma mediante la cual se adiciona la fracción V, del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, donde se crea la Sala de Justicia Indígena como un tribunal especializado en la materia.

Este órgano especializado es el reclamo de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, como puede advertirse en el proceso de consulta a los 16 pueblos indígenas y al pueblo afroamericano que conforman el estado. Se llevó a cabo durante el periodo 2012-2013; se organizaron 24 foros regionales y un foro estatal, donde también participaron el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afroamericano (en seis sesiones) y el Comité Técnico de Expertos en múltiples reuniones, lo que representó un largo proceso de diálogo, reflexión y análisis para la construcción de una ambiciosa preiniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, que fue presentada al licenciado Gabino Cué Monteagudo, titular del Poder Ejecutivo del Estado, el 9 de agosto de 2013, en el marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

Con la creación de este órgano jurisdiccional especializado, se busca que se hagan efectivos y se garanticen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como se viene haciendo en materia político-electoral indígena, para que se conciban como auténticas normas jurídicas.

El 9 de septiembre de 2021, en sesión ordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, se aprobó el Protocolo para la armonización y coordinación entre las jurisdicciones estatal e indígena-afroamericana, y con fecha 14 del mismo mes y año, por Acuerdo General 49/2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca también lo aprobó.

---

colectiva, reconocimiento del pueblo afroamericano, desplazamiento de comunidades indígenas, respuesta al derecho de petición debe ser en su lengua indígena y se otorgan facultades a la Sala de Justicia Indígena.

La premisa fundamental que da sustento al protocolo es el reconocimiento del pluralismo jurídico y de la existencia de otras formas de impartir justicia que históricamente se encuentran presentes en los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca. Por tanto, el Poder Judicial, con el objeto de transversalizar la perspectiva del pluralismo jurídico y la interculturalidad en la impartición de justicia, impulsó el proyecto Fortalecimiento del Sistema de Justicia Indígena en Oaxaca, con lo cual aprobó dicho protocolo para que, con motivo de los posibles choques o tensiones que se pudieran generar entre las justicias del Estado e indígenas, los operadores de justicia contaran con esta herramienta metodológica para, precisamente, poder establecer la armonización y coordinación entre ambas justicias.

Con la creación de la Sala de Justicia Indígena y del Protocolo para la armonización y coordinación entre las jurisdicciones estatal e indígena-afromexicana, se contribuye a la visibilización de la justicia indígena, a la existencia de otras formas de impartir justicia, que generan paz, orden, seguridad y coadyuban a la estabilidad social y política, no nada más de la comunidad, sino de todo el Estado. Asimismo, se inicia la construcción de los argumentos e interpretaciones del marco normativo internacional y del Estado, en los que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva pluricultural y de pluralismo jurídico, para generar un diálogo judicial que permita construir una legitimidad con los operadores judiciales y así poder justificar racional e interculturalmente esa otra justicia que a lo largo de la historia ha sido negada y criminalizada.

Finalmente, en este contexto, el Poder Judicial del Estado de Oaxaca y la impartición de justicia en el estado responden a las circunstancias y procesos históricos que reflejan luchas y resistencias en la construcción de una deliberación en la forma en que estas instituciones deben ser concebidas, pero, sobre todo, son también productos de las condiciones políticas, sociales e indígenas existentes en la entidad.

#### IV. CONCLUSIONES

México, al asumirse como un país pluricultural, no sólo hizo un cambio de nombre, sino que impulsó las reformas tanto al marco normativo como al diseño de instituciones y de políticas públicas para transitar de la monoculturalidad a la pluriculturalidad. Sin embargo, lo realizado en estos últimos 32 años es insuficiente, pues su fisonomía sigue siendo la de un Estado liberal y hegemónico. Oaxaca es la entidad que más ha desarrollado su marco legal y creado instituciones que responden a esa diversidad de pueblos, particularmente en

el ámbito de la impartición de justicia. No obstante, la expedición de códigos nacionales no responde a las demandas de un sistema de justicia pluricultural, por el contrario, evidencia la contradicción del perfil de un Estado que se asume pluricultural.

## V. FUENTES

- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime *et al.* (coords.), *Derecho Humanos y Juicios Orales: El nuevo Código Procesal Penal de Oaxaca (Materiales didácticos para su aprendizaje)*, México, IIHUABJO-CNDH-American University, 2010.
- BOBBIO, Norberto, *El Problema del Positivismo Jurídico*, GARZÓN VALDÉS, Ernesto (trad.), México, Fontamara, 1991.
- BOBBIO, Norberto, *El Positivismo Jurídico. Lecciones de Filosofía del Derecho reunidas por el doctor Nello Morra*, ASÍS, Rafael de y GREPPI, Andrea (trads.), España, Debate, 1993.
- CANO CABRERA, Arturo Augusto, *La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Oaxaca como proceso de inclusión exclusión (la presencia de las formas)*, México, Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca, 2012.
- CENTRO PROFESIONAL INDÍGENA DE ASESORÍA, DEFENSA Y TRADUCCIÓN A. C., Criterios básicos para el avance de la paridad en municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas, México, CEPIADET, 2022.
- CENTRO PROFESIONAL INDÍGENA DE ASESORÍA, DEFENSA Y TRADUCCIÓN A. C., Diagnóstico. Los efectos del racismo en el acceso a la justicia de las personas, comunidades y pueblos indígenas de Campeche, Oaxaca y Yucatán, México, CEPIADET-W. K. Kellogg Foundation, 2022.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Informe de Pobreza y Evaluación 2020*. Oaxaca, México, Coneval, 2020.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, FCE, 2018.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002.

- CORDERO AGUILAR, Luis Enrique, “Justicia indígena vs justicia penal”, en GUZMÁN RUÍZ, Héctor Manuel *et al.*, *La justicia penal indígena en México*, México, UBIJUS, 2019.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999.
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (DPLF) e INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia en las Américas*, Washington, 2009.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y MARTÍNEZ, Juan, Víctor Leonel, *Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa-UABJO, 2007.
- INEGI, Panorama Sociodemográfico de México 2020. Oaxaca, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825197933> (fecha de consulta: 3 de enero 2022).
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel, *Los múltiples rostros de la ciudadanía. Multiculturalidad, representación política y poder local*, México, Plaza y Valdés Editores, 2022.
- LOVATÓN PALACIOS, David, “Experiencias de acceso a la justicia en América Latina”, *Revista IIDH*, vol. 50, julio-diciembre de 2009.
- MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, Buenos Aires, 2008, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30061.pdf> (fecha de consulta: 13 de julio de 2024).
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Informe del Diagnóstico sobre el Acceso a la Justicia para los Indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca, México, 2007.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Tribunal Constitucional y positivismo jurídico”, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000.
- RECONDO, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata, 2007.
- RECONDO, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2013, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- RÍOS, Carlos, “El nuevo código procesal penal y los pueblos indígenas”, *Acceso a la Justicia. Área de Acceso Igualitario a la Justicia*, México, DPLF, diciembre 2007.
- SECRETARÍA DE ASUNTOS INDÍGENAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del

pluralismo jurídico: Propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca, México, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos, *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*, 2a. ed., SÁNCHEZ RUBIO, David (trad.), España, Dykinson S. L., 2018.