

JUSTICIA PARA LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. *Planteamiento general.* II. *Diagnóstico sobre administración de justicia y certidumbre jurídica a las minorías étnicas.* III. *Problemas sobre el régimen jurídico del indígena.* IV. *Alternativas.*

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

No obstante que la vigente legislación mexicana sustantiva y procesal es aplicable por extensión a las minorías étnicas; la necesidad de justicia y seguridad jurídica de este sector social se hace más sensible por su marginación y el divorcio reiterado entre su propia normatividad y la normatividad general del país.

La justicia para las minorías étnicas sigue siendo sólo una aspiración; el principio de justicia distributiva consiste en tratar desigualmente a los desiguales en proporción directa de su desigualdad no les ha sido aplicado en toda su extensión.

La jurisdicción general del país en sus deficiencias, sobre la delicada tarea de administrar justicia, limita y margina con mayor rigor a los indígenas al no considerar su normatividad consuetudinaria y sus raíces histórico-sociológicas.

No obstante que las minorías étnicas realmente no participan en la tarea legislativa tienen que someterse a leyes contrarias no sólo a sus usos y costumbres, sino contrarias al derecho como ciencia, en síntesis carecen de normas jurídicas congruentes con su idiosincracia e instrumentos procesales adecuados para la defensa de sus derechos.

Dentro del desarrollo general del país ha habido errores y aciertos en el tratamiento de las minorías étnicas, lamentable retroceso cons-

tituyó la ley de desamortización de 25 de junio de 1856 y la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1857 que privaron a las comunidades indígenas de personalidad para poseer y adquirir bienes inmuebles, situación que originó una serie de despojos realizados al amparo de la ley injusta. Por fortuna el constituyente de 1917 recoge las ideas revolucionarias sobre la materia y reconoce a los indígenas sus derechos a la restitución, confirmación y titulación de bienes comunales.

Se hace necesario considerar ampliamente y evaluar el régimen jurídico integral, de las minorías étnicas constituido por las normas de convivencia de cada comunidad y las normas de convivencia general del país, en búsqueda de mecanismos de congruencia; que permitan el acceso a la justicia de todos los mexicanos, con obligación de los órganos jurisdiccionales de considerar ampliamente las costumbres de las minorías étnicas en los casos procedentes y aplicar el principio de justicia distributiva dando a los justiciables un trato proporcionalmente desigual a su desigualdad.

La obligación mencionada debe traducirse en responsabilidad exigible.

Dar satisfacción a las necesidades de justicia y seguridad jurídica de las minorías étnicas equivale a iniciar un proceso gradual de reivindicación dirigido a satisfacer sus demás necesidades para el logro de su bienestar, su bien ser, su bien hacer, en virtud de que el hombre realiza todas sus potencialidades y posibilidades humanas cuando nace y vive en un ambiente de justicia y certidumbre jurídica confiado en que sus actos positivos conforme al derecho tienen el respaldo de toda su organización política y con la certeza de que siempre habrá respuesta y soluciones de los órganos jurisdiccionales correspondientes a los planteamientos y conflictos con los demás miembros de la comunidad incluyendo a los responsables de la conducción política.

II. DIAGNÓSTICO SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CERTIDUMBRE JURÍDICA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

La administración de justicia y certidumbre jurídica, como ya lo señalamos, adolece de serias deficiencias que están generando descon-

fianza sobre todo en los sectores más desfavorecidos y marginados como las minorías étnicas.

Los problemas generales sobre la aplicación real de estos valores del derecho alcanzan en forma más drástica a quienes no han recibido los beneficios de educación, de infraestructura, de seguridad social, desarrollo general del país, etcétera.

Si en el contexto mundial predominara la justicia y la seguridad jurídica, sería realidad la redistribución equitativa del patrimonio universal, el abatimiento del hambre y la satisfacción de las demás necesidades humanas.

En el contexto nacional pueden aplicarse los mismos principios señalados; en consecuencia, es preciso articular todos los esfuerzos a nuestro alcance para hacer realidad la realización permanente de los valores del derecho.

Es la administración de justicia la principal función del Estado como organización política y en su mejoramiento debemos participar todos los integrantes de esta sociedad construida con el esfuerzo tesonero de nuestros antecesores.

En México, a través de su legislación, se han creado diversos órganos jurisdiccionales para la administración de justicia, no sólo en el ámbito del Poder Judicial sino también en la esfera del Poder Ejecutivo y excepcionalmente incluso dentro del Poder Legislativo cuyas deficiencias han hecho de la administración de justicia una actividad abstracta y retardada.

“El indígena mexicano —a excepción de reducidos sectores yaquis, mayas, tarascos, cohimés, zapotecas; altamente aculturados; padecen los más bajos niveles de desarrollo, plenos de inseguridad y plagados de riesgos, que determinan una existencia en crisis permanente”.¹

Esta existencia de crisis se acentúa por la ausencia de instrumentos jurídicos congruentes con sus necesidades y órganos jurisdiccionales capacitados y adecuados al justiciable indígena, quien finalmente tiene que someterse a la jurisdicción de su propia comunidad, y a la

¹ Cornejo Cabrera, Ezequiel, “Urgencia de establecer un sistema de seguridad social para los indígenas de México”, *Sociología de la seguridad social*, México, UNAM, Décimo cuarto Congreso Nacional de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, 1964, p. 392.

desarticulada jurisdicción general del país en todas sus complejísimas modalidades.

El problema se hace más grave ante la falta de estímulos a los juzgadores y la deficiente formación de la mayoría de éstos que desconociendo idioma, costumbres, prácticas jurídicas, etcétera, de los indígenas, lesionan su dignidad y sus derechos fundamentales al aplicar literalmente leyes injustas contrarias al derecho.

III. PROBLEMAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL INDÍGENA

A. *Vinculación entre régimen jurídico y organización política*

Los problemas sobre el régimen jurídico del indígena se relacionan a los problemas de su organización política ancestral, limitada drásticamente en la organización política general a la que fueron sometidos con la extensión del Estado-nación.

Para precisar el régimen jurídico de las minorías étnicas llamadas también comunidades indígenas, es necesario delimitar su naturaleza jurídica, su organización específica y sus vínculos con la organización política general.

La trascendencia de las comunidades indígenas se manifiesta en la semejanza de éstas con el origen mismo de la organización política y el derecho.

Las primeras organizaciones políticas fueron los grupos nómadas que se unieron para subsistir y hacer frente a la adversidad de la naturaleza; apareciendo necesariamente relaciones humanas que requerían de normas reguladoras para armonizar la convivencia. Surgen así, las normas morales, religiosas, convencionales, etcétera, y entre estas normas resalta la norma fundamental que hoy llamamos constitución política en su forma escrita y no escrita.

Los grupos nómadas se transforman en sedentarios ante el descubrimiento de la agricultura y la propiedad privada y es así como se desarrolla la organización política en diferentes modalidades, destacando en su evolución entre ellas los grupos nómadas ya señalados, los sedentarios, las polis griegas, y el Estado-nación.

Como puede observarse, el Estado-nación en tanto organización política contemporánea "se sustenta en el tiempo y en el espacio so-

bre las etnias o comunidades, en este sentido su valoración y su tratamiento resulta fundamental para impulsar su desarrollo que constituye el desarrollo del país".²

El mayor problema de las minorías étnicas reside en su sometimiento a una organización política general a veces muy lejana a los principios de su propia organización que tiene como consecuencia un régimen jurídico complejo en el que deben observarse para la convivencia normas jurídicas de diverso origen, a veces contradictorias.

El indígena tiene que observar no sólo las normas de su comunidad sino las normas generales del país o Estado-nación que territorialmente le corresponde con graves consecuencias.

B. *El doble régimen normativo de las minorías étnicas*

Las minorías étnicas se enfrentan cotidianamente no sólo a los normales problemas de subsistencia, se enfrentan además a una doble normatividad, las de su entorno inmediato, derivadas de su propio grupo, de su pasado histórico común, etcétera, y las de su entorno mediato, generadas por el órgano legislativo formal del país, Estado o nación al que pertenecen.

La incompatibilidad de sus normas ancestrales con la legislación de su país ha propiciado agudos e interminables conflictos que generan inseguridad jurídica, injusticias, infelicidad y, en suma, destrucción de comunidades útiles a la salud de la vida nacional.

Algunos indígenas que pudieran estar arraigados en su comunidad, entregados plenamente a su propia satisfacción y a su función social *deambulan* como *parias* en las grandes ciudades, constituyendo cinturones de miseria.

Esta incompatibilidad se da principalmente por deficiencias estructurales de los sistemas jurídicos y porque ante el problema de las minorías étnicas se han emprendido políticas desfavorables centralistas y de asimilación, y en algunos países, incluso se ha llegado a la idea radical del exterminio.

² Ponce de León Armenta, Luis, "El régimen jurídico de las minorías étnicas", *LEX*, Órgano de difusión y análisis de la Sociedad de Alumnos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, 1989, año 4, núm. 17, p. 31.

México ha hecho un gran esfuerzo sobre el tratamiento a sus comunidades indígenas y sin embargo subsiste la marginación.

Muchas de nuestras comunidades se rigen por normas de grupo no escritas, pero expresadas por la costumbre, por principios religiosos y morales en coordinación y a veces en contra de la legislación emitida por los órganos correspondientes del país en su carácter de Estado-nación.

En este orden de ideas, el tratamiento adecuado de las minorías étnicas constituye un reto no sólo para México, sino también para todo el mundo y el enfoque debe hacerse en forma contextual destacándose el aspecto socioeducativo y el jurídico, el primero en el sentido de evitar su marginación y el segundo para el efecto de que las comunidades tengan pleno acceso a la justicia y certidumbre jurídica mediante una legislación congruente con los diversos matices de la realidad social, la costumbre, la moral, la religión y sobre todo congruente y adecuada a los fines del derecho como ciencia.

C. Integración del régimen jurídico de las minorías

Es diferente hablar del régimen legal del indígena y del régimen jurídico; el primero se constituye por el conjunto de leyes vigentes aplicables, el segundo incluye además de la ley vigente, los principios y los valores del derecho y la normatividad de la comunidad indígena correspondiente.

El régimen legal del indígena en México está constituido por la legislación de carácter general y por una legislación especial protectora, de justicia distributiva consistente en dar un tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales.

IV. ALTERNATIVAS

Ante los problemas planteados es urgente dar satisfacción a la necesidad de justicia y certidumbre jurídica de las minorías étnicas a efecto de establecer las condiciones para reivindicar a estos sectores marginados del desarrollo social.

Para ello se requiere la restructuración de los órganos jurisdiccionales, introducción de nuevos principios de la práctica procesal, revi-

sar los mecanismos sobre formación, capacitación y responsabilidad de juzgadores; mejoramiento de la tarea legislativa con mayor participación de los representantes indígenas y el logro de un régimen jurídico integrado.

A. Mejoramiento de la tarea legislativa con mayor participación los representantes indígenas

La tarea legislativa adolece de serias deficiencias en cuanto a calidad y cantidad de sus resultados.

En cuanto a la calidad las normas instrumentales se han alejado sistemáticamente del principio constitucional de que la justicia debe ser pronta y expedita; consecuentemente estas normas reglamentan procesos imprecisos y largos que hacen nugatoria la justicia y la certidumbre jurídica para el justiciable. Las reglamentaciones sobre los órganos jurisdiccionales y requisitos para el ejercicio de la acción, han generado un acceso difícil de la población a los órganos que ejercen jurisdicción.

En cuanto a la cantidad, se ha observado una intensa producción legislativa a veces anárquica y repetitiva que lejos de hacer realidad el derecho en la vida social, han creado imprecisiones y abstracciones que hacen más difícil la certidumbre jurídica y la aplicación plena de la justicia, este fenómeno no es privativo de nuestro país, se observa en todas partes del mundo, incluso en aquellos países de mayor tradición jurídica, "en la República Federal Alemana, por ejemplo, se dice que en los 16 años del periodo 1949-1965, las leyes expedidas por el parlamento suman 43,463 razón por la que se reclama la simplificación, perfeccionamiento y transparencia de las leyes que se formulen".³

Ante este problema se han buscado algunas alternativas como la informática jurídica que debe complementarse con una previa técnica y lógica legislativa instrumentada por peritos en la tarea legislativa, no improvisados sexenales.

³ Carballo Balbanera, Luis, "Lineamientos de técnica legislativa", *Summa, textos jurídico-políticos*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Departamento de Derecho, núm. 6, Tlaxcala, Tlax., México, 1986, p. 17.

“Se insiste en todas las latitudes en la conveniencia de lograr un perfeccionamiento en la formulación de las leyes, campo que ha sido poco desarrollado”.⁴

El problema de la hiperactividad legislativa y de las deficiencias en cuanto a la lógica técnica, sistemática jurídica, terminología procesal y desviación de los fines de la norma sólo puede aspirar a la solución sustituyendo la cantidad por la calidad de legisladores representantes de todos los sectores con plena inclusión del indígena y que puedan ser auxiliados técnicamente por juristas especializados que concurren con el legislador en la adecuación de la ley al derecho. Situación que puede ser posible con la creación de colegios de técnica legislativa integrados por los mejores juristas vía concurso y dependientes del poder legislativo en los ámbitos federal, local y municipal.

B. *Reestructuración general del sistema jurídico*

a) La sustitución de dádivas por derechos

Los lacerantes problemas de los grupos marginados son estructurales; existe una interrelación de todos los sectores sociales. Los contrastes observados en las organizaciones políticas para superarse requieren de una reestructuración de todo el sistema jurídico sustituyendo dádivas por los derechos que les corresponde a los marginados.

Son muy frecuentes las soluciones a medias, pasajeras, cuyo efecto generalmente se da con la existencia de programas paliativos para grupos marginados de solidaridad social, de asistencia social que tienen el efecto de institucionalizar las dádivas en lugar de precisar los derechos y el ejercicio de éstos para una convivencia social equilibrada.

La injusticia y la inseguridad en el campo ha provocado miseria en muchas comunidades indígenas y emigración de muchos indígenas a la ciudad constituyendo cordones de miseria; urge el inicio de un proceso de reivindicación para estos grupos marginados.

⁴ Thornton, G. C., *Legislative drafting*, 2a. ed., London, Butterworths, 1979, pág. V, citado por Carballo Balbanera, Luis, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

b) Integración al sistema jurídico general de las modalidades normativas de las comunidades indígenas

Para resolver el problema del doble régimen normativo a los que está sujeta la mayoría de las comunidades indígenas, es necesario integrar al sistema jurídico general las modalidades normativas de las minorías para complementar el régimen jurídico general.

Esta tarea ha sido ya emprendida en el ámbito constitucional por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista instalada el 7 de abril de 1989 por el Presidente de la República en Palacio Nacional, comisión que propone una adición constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México.

La comisión señalada propone la adición del artículo 4o. constitucional en los siguientes términos:

“La nación mexicana tiene una composición étnica plural. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto”.⁵

Esta propuesta constituye el primer paso para un sistema jurídico integrado más completo y justo que armonice el sentir general del país con el de las minorías étnicas.

Sin embargo, el párrafo primero es impreciso y reiterativo, al afirmar en la parte inicial que la nación mexicana tiene una composición

⁵ Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México, Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, Instituto Nacional Indigenista, México, 1989, p. 12.

étnica plural se hace innecesario insistir en que se sustenta con la presencia de los pueblos indígenas de México que pueden denominarse indígenas o núcleos de población.

Tomando en cuenta que los problemas más sensibles de los indígenas es la existencia de leyes contrarias a su idiosincracia y de órganos jurisdiccionales deficientes divorciados de la realidad y de las necesidades de justicia del indígena proponemos la siguiente adición al artículo cuarto constitucional.

“La nación mexicana tiene una composición étnica plural; en consecuencia el legislador municipal, local o federal deberá considerar los usos, las costumbres y las formas específicas de organización de las comunidades indígenas, previendo las excepciones y modalidades que procedan en leyes y reglamentos.

Los órganos jurisdiccionales garantizarán el acceso a la justicia. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto”.

Mediante la adición que proponemos se iniciará un proceso permanente de armonización de la voluntad general con los diversos matices de nuestra conveniencia expresado en disposiciones legislativas y complementado con la garantía de acceso a la justicia y la obligación de todo juzgador de tomar en cuenta la normatividad de las minorías.

c) Restructuración de los órganos jurisdiccionales

En virtud de que es la jurisdicción el punto de partida para lograr un sistema eficiente de administración de justicia, es necesario reestructurar los órganos jurisdiccionales en búsqueda de un mejor acceso a la justicia de toda la población mexicana, especialmente los más marginados como los indígenas.

Para el efecto proponemos mayores facultades a los jueces que están más directamente involucrados con las comunidades indígenas, proponemos además la observancia de nuevos principios en la práctica procesal que permitan la aplicación de la normatividad específica de las minorías étnicas cuando un miembro indígena sea parte del proceso.

En este contexto se hace necesario además revisar los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los juzgadores.

Para la formación y la capacitación de los juzgadores es necesario reformar los planes y programas de estudio de las facultades, departamentos y escuelas de derecho y sus posgrados, así como establecer para los juzgadores cursos periódicos de actualización y sistema de intercambio de experiencias.

Junto a la libertad y confianza que a los juzgadores se debe otorgar para el cumplimiento de sus funciones, pueden incorporarse mecanismos para detectar y sancionar su irresponsabilidad, su negligencia y corrupción, mediante la posibilidad de cuestionar procesalmente su conducta.