

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

El reconocimiento legal y vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México



Oficina en México del Alto
Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Alejandro Dumas No. 165
Col. Polanco
Delegación Miguel Hidalgo
C.P. 11560, México D.F.

Publicado por la Oficina en México
del Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Derechos Humanos

El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores y autoras y no necesariamente refleja la posición de la Oficina; así mismo puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ISBN 973-92-1-354-112-8

Coordinación editorial
Fabiola Carmona Aburto

Diseño y formación
d.g. Patricia Gasca Mendoza

Impreso por
Munguía Impresores, Puebla
Impreso en México

Este documento ha sido elaborado gracias al apoyo de la Comisión Europea. En ningún caso debe considerarse que el análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión de la Comisión Europea.

Equipo de trabajo

JANE WERNGREEN

Coordinación del proyecto promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Latinoamérica con énfasis en México y Guatemala

JOSÉ JUAN JULIÁN S.

Coordinación de investigación sobre derechos de los pueblos indígenas

AURORA DE LA RIVA

Análisis y recopilación documental

JOSÉ JUAN JULIÁN S.

ALICIA MESA

AURORA DE LA RIVA

Realización de entrevistas para investigación de campo

JOSÉ JUAN JULIÁN S.

HUGO AGUILAR

AURORA DE LA RIVA

Análisis de datos, sistematización y redacción del informe

CRISTINA MAGAÑA

Coordinadora de Logística

MARIBEL NICASIO

Capturista

Í n d i c e

Índice

PAG.	
13	I. Prólogo
17	II. Introducción
21	III. Acercamiento metodológico
23	PRIMER CAPÍTULO
	Diversidad cultural, pueblos indígenas y sistemas normativos indígenas
23	I. DIVERSIDAD CULTURAL
24	A. Diversidad cultural en el derecho internacional
27	B. Diversidad cultural y derechos de los pueblos indígenas
30	C. La diversidad cultural en el marco jurídico nacional
32	D. Del pluralismo cultural al pluralismo jurídico
35	II. PLURALISMO JURÍDICO Y SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS
35	A. Pluralismo jurídico
36	B. Características de un reconocimiento de los sistemas normativos indígenas con el enfoque de pluriculturalidad y pluralismo jurídico
36	<i>1. Reconocimiento pleno</i>
36	<i>2. Integralidad</i>
37	<i>3. Resolución de conflictos de competencia</i>
37	<i>4. Eficacia</i>
38	C. Los sistemas normativos indígenas

PAG.

43

SEGUNDO CAPÍTULO

Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones Políticas de los estados de la República, como marco jurídico que reconocen los sistemas normativos indígenas

43

I. INTRODUCCIÓN

44

II. ANÁLISIS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL

46

III. UNIVERSO LEGISLATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

47

IV. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL QUE RECONOCE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

47

A. Reconocimiento como derecho colectivo y como derecho individual

48

1. Denominación

49

B. Otorgamiento de validez

50

C. Integralidad

51

D. Resolución de conflictos competenciales

55

TERCER CAPÍTULO

Análisis de la eficacia y las implicaciones prácticas del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas en los estados de Yucatán, Chiapas y Guerrero

55

I. INTRODUCCIÓN

57

II. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN EL ESTADO DE YUCATÁN

58

A. Análisis del marco normativo estatal

62

B. El sistema de justicia maya y los jueces de paz

62

1. Percepción general

62

2. Nombramiento

63

3. Funcionamiento

63

4. Competencia

65

5. Resolución de conflictos

66

C. Legislación estatal vigente y repercusiones de su aplicación

67

1. Nombramiento de los jueces de paz

69

2. Funcionamiento y competencia

70

3. Resolución de conflictos

70

D. Consideraciones finales

PAG.

71	III. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS
71	A. Introducción
72	B. Marco normativo estatal
75	<i>1. Análisis de la normatividad</i>
78	C. Jueces de Paz y Conciliación Indígena
83	D. Sistema de justicia tseltal.
83	<i>1. Antecedentes y contexto de su creación</i>
85	<i>2. Mujeres. Su participación en los cargos y la problemática que enfrentan</i>
86	<i>3. Nombramiento de los jueces</i>
87	<i>4. Desarrollo de los procedimientos</i>
88	<i>5. Tipos de casos o situaciones atendidas</i>
89	<i>6. Resolución de conflictos</i>
90	E. Consideraciones finales
91	IV. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO
91	A. Introducción
91	B. Marco normativo estatal
92	C. Análisis de la normatividad
93	D. Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la costa chica y montaña de Guerrero (CRAC)
93	<i>1. Estructura actual de la crac</i>
94	<i>2. Sistema de procuración y administración de justicia comunitaria</i>
96	E. Consideraciones finales
99	Conclusiones y recomendaciones

I. Prólogo

ABORDAR

Abordar el tema de los sistemas normativos indígenas plantea la necesidad de tomarnos en serio los derechos humanos de los pueblos indígenas. En el fondo de esta temática subyace la necesidad de reconocer el pluralismo jurídico como una realidad propia de los Estados y las sociedades que se conciben a sí mismos y que aspiran a ser multiculturales.

El pluralismo jurídico rompe con la concepción del derecho nacional monolítico y unidimensional, pero sobre todo, valora lo diverso, replantea nuestra noción moderna de justicia y se decanta por una posición incluyente y respetuosa de la realidad de los pueblos indígenas. Es por ello, que hablar del reconocimiento legal y la vigencia de los sistemas normativos indígenas implica también ser coherente con las demandas y alcances que se derivan del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Tal como lo establece el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen “el derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”. De manera complementaria el artículo 34 de la misma Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “promover, desarrollar y mantener sus costumbres o sistemas jurídicos”.

En el ámbito nacional el artículo 2 de la Constitución mexicana reconoce el derecho de los pueblos y 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”.

Una vez que el derecho ha sido reconocido, tanto en el ámbito internacional como nacional, lo que queda por delante es el reto de su implementación, cuestión que sin lugar a dudas levanta un conjunto importante de interrogantes, tanto a nivel teórico como práctico. ¿Cuál es la relación entre el derecho nacional y el derecho indígena, de subordinación o de complementariedad? ¿Sobre qué materias y qué asuntos debe conocer la justicia indígena? ¿Cuál es la relación que debe existir entre los operadores de justicia indígena y el poder judicial? ¿Cómo armonizar la vigencia de los sistemas normativos indígenas y los derechos humanos de los propios indígenas, sobre todo, de las mujeres indígenas?

Éstas son tan sólo algunas preguntas que surgen al tratar de hacer realidad el derecho que los pueblos indígenas tienen a aplicar sus propios sistemas normativos y a las que el presente estudio pretende dar repuesta.

En él se reúne y se sistematizan los estándares que desde una perspectiva de derechos humanos debe-

rían regir el reconocimiento e implementación de la jurisdicción indígena. A través del estudio de la legislación vigente se realiza un estudio comparativo de la normatividad de las entidades federativas sobre este tema, destacando aquellas que han logrado mayores avances y logros. Finalmente, como resultado de un estudio de campo en tres estados de la República: Guerrero, Yucatán y Chiapas; se registran algunas de las principales problemáticas prácticas a las que se ha tenido que enfrentar para el debido reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, destacando además, algunas experiencias exitosas y otras claramente desaconsejables.

El estudio tiene como objetivo profundizar en el debate y la discusión sobre el tema del pluralismo jurídico y la jurisdicción indígena, a la par de proponer algunas pautas útiles para la toma de decisiones y el trabajo legislativo en la materia.

Entre las líneas del presente estudio no deja de estar presente un reclamo por la justicia y el respeto a la diversidad. Así como varias luces que nos muestran un paradigma alternativo de justicia, anclado en la armonía de la comunidad, en el diálogo, en el concepto de restitución, en la reparación del daño y en el respeto a la dignidad humana de todos los actores involucrados en el proceso de hacer y alcanzar la solución más justa a cada caso en concreto.

Por otra parte, como ha señalado el Sr. Rodolfo Stavenhagen en su calidad de Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en aquellos países en los que se han reconocido e implementado los sistemas normativos indígenas la impartición de justicia adquiere mayor eficacia y legitimidad, se fortalece la armonía y cohesión social y se impulsa la identidad y la riqueza cultural de las comunidades y pueblos indígenas.¹

AMERIGO INCALCATERRA

*Representante en México de la Alta Comisionada
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

¹ Cfr: Tercer Informe Temático del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, sobre "La justicia y los derechos indígenas". (2004). E/CN.4/200480. Stavenhagen, Rodolfo; Los pueblos indígenas y sus derechos, México, unesco, 2008. pp. 73-95.

Introducción

— La composición pluricultural del Estado mexicano ha impuesto la necesidad de abrir espacios para la reflexión y el debate entorno al reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país. Tal pluralidad desencadena diversas interrogantes y retos sobre la vida misma de los Estados nación, ya que existen enraizadas fuertes resistencias en cuanto a las implicaciones que un reconocimiento de este tipo podría generar:

En este sentido, los pueblos y comunidades indígenas han reivindicado la urgencia porque les sean reconocidos derechos específicos en atención a esa misma diversidad cultural. El Estado mexicano se encuentra en un proceso continuo hacia el reconocimiento eficaz de dicha diversidad, de tal suerte que no sólo se preserve la cultura indígena sino que además se generen condiciones reales para su desarrollo.

La diversidad cultural y los mecanismos que se han implementado para su potenciación representan uno de los retos más trascendentales para las actuales democracias. Por ello el marco normativo intencional de los derechos humanos ha desarrollado diversos instrumentos, que sirven de fundamento para la mejor protección de la diversidad cultural y en consecuencia de los derechos de los pueblos indígenas, quienes encarnan la pluralidad cultural del país, y que históricamente han vivido en condiciones de discriminación, despojo, aislamiento

II. Introducción

y exterminio. Siendo necesario crear las bases para la coexistencia y convivencia armoniosa entre las diferentes culturas.

En este sentido, debemos decir que la pluralidad cultural irradia en diversos aspectos de vida nacional, uno de ellos es el ámbito de la impartición y procuración de justicia. Existiendo un **pluralismo jurídico**, que con independencia de los debates generados en torno a este tema, el mismo constituye el punto de partida de este informe, pues el reconocimiento legal de los sistemas normativos indígenas hoy en día es una realidad ante la cual surge la interrogante sobre su eficacia; aspecto en que se centra este informe con el objetivo de establecer algunas pautas sobre aquellas características que deben tenerse en cuenta al momento de legislar en la materia.

El informe parte del marco normativo internacional, nacional y estatal existente, además de exponer ciertas experiencias meramente demostrativas que reflejan algunos resultados de la aplicación del modelo de legislación que se ha desarrollado en los estados de Chiapas, Yucatán y Guerrero.

El reconocimiento legal de los sistemas normativos indígenas debe contemplar un mínimo de características que garanticen de manera eficaz el goce, respeto y promoción del derecho de los pueblos y comunidades indígenas para preservar, aplicar y desarrollar sus sistemas normativos. Al respecto el presente informe se realiza con el fin de dar se-

guimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe del Relator Especial de la Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, realizado con motivo de su Misión a México, en el año de 2003.

33. A pesar de la progresiva mejora de la situación de los indígenas en el sistema de justicia falta aún mucho por hacer. En varias entidades se han establecido “juzgados indígenas” para atender las necesidades de justicia de las comunidades, pero en muchas partes las organizaciones indígenas y las autoridades comunales reclaman el derecho a aplicar sus propias costumbres jurídicas, las que son respetadas en algunas entidades, pero el poder judicial, que ha convocado a una próxima reforma judicial, se ha interesado poco en la materia hasta ahora.²

El informe está dividido en tres capítulos; el primero denominado “Diversidad cultural, pueblos indígenas y sistemas normativos indígenas”, contempla un estudio sobre la construcción del concepto de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas a través de la emisión de distintos instrumentos legales nacionales e internacionales que constituyen el marco normativo de protección y respeto de la pluralidad cultural y el pluralismo jurídico. En este apartado se abordan diversas características que consideramos necesarias para garantizar de manera plena el ejercicio de los sistemas normativos indígenas.

En el segundo capítulo, “Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones Políticas de los estados de la República, como marco jurídico que reconocen los sistemas normativos indígenas”, se realiza un estudio de las constituciones y leyes reglamentarias estatales que se han emitido en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas; elaborando un análisis comparado del universo de la legislación documentada y partiendo de las características que hemos considerado necesarias para garantizar la vigencia de los sistemas normativos.

Por último, el tercer capítulo, “Análisis de la eficacia y las implicaciones prácticas del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas en los estados de Yucatán, Chiapas y Guerrero”, es un ejercicio en el que se pretende mostrar algunas de las prácticas que se desarrollan en torno a la aplicación de los sistemas normativos, ya sea con base en la legislación vigente o bien al margen de la misma. Con el fin de establecer el impacto que la legislación puede tener en el ejercicio del derecho de los pueblos para desarrollar sus sistemas de justicia.

Finalmente en el apartado de Conclusiones enumeramos una serie de acciones y reflexiones que el Estado mexicano, en concreto el poder judicial y el poder legislativo, deben considerar para la creación de leyes y su posterior interpretación y aplicación. Pues a pesar de que fueron documentados sólo algunos casos concretos de aplicación de sistemas normativos, al haber sido registrados en tres entidades federativas con distinta legislación queda expuesta la necesidad de superar diversos obstáculos que pueden impedir el reconocimiento pleno de los mismos.

² ONU, Informe del Relator Especial de la Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a México, 23 de diciembre de 2003, E/CN.4/2004/80/Add.2 realizado con motivo de su Misión a México, en el año de 2003.

III. Acercamiento metodológico

El presente informe fue elaborado en un periodo que transcurrió del mes de agosto de 2006 a septiembre de 2007. Dividiéndose la investigación en tres etapas: una consistente en la obtención y sistematización de diversa documentación relativa al tema, como lo fueron las constituciones y las leyes reglamentarias que se han expedido en la República Mexicana; otra etapa consistió en la realización del trabajo de campo en donde se aplicaron diversas entrevistas a organizaciones civiles, servidores públicos del poder judicial federal y estatal y autoridades indígenas; y la tercera y última etapa en donde se sistematizó la información obtenida.

Las actividades realizadas fueron:

- a. Recopilación de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos referentes al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas. A saber Declaraciones, Pactos e Informes tanto del sistema de Naciones Unidas como del sistema Interamericano. Además se compiló diversa bibliografía publicada en la materia. (En total fueron revisados alrededor de 50 documentos).
- b. Recopilación, sistematización y análisis comparado de las Constituciones estatales, leyes secundarias y leyes reglamentarias referentes al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas. (En total fueron revisadas alrededor de 120 legislaciones).
- c. Construcción del marco conceptual sobre la diversidad cultural, el pluralismo jurídico y los sistemas normativos indígenas.
- d. Diseño de entrevistas y construcción de la ruta crítica a seguir para la aplicación de las mismas.
- e. Aplicación de entrevistas a autoridades del Poder Judicial a escala federal y estatal de los estados de Yucatán y Chiapas. (En total fueron realizadas 35 entrevistas).
- f. Aplicación de entrevistas en organizaciones civiles indígenas y de derechos humanos de los estados de Guerrero, Chiapas y Yucatán. (En total se realizaron 25 entrevistas).

**Diversidad cultural,
pueblos indígenas
y sistemas normativos
indígenas**

I. DIVERSIDAD CULTURAL

El paradigma de Estado-nación que se sustenta en el imaginario de una sociedad homogénea, está siendo abandonado para dar paso a la reflexión y el debate sobre el reconocimiento de la diversidad cultural en la conformación de Estados democráticos multiculturales. La existencia de indígenas conformando comunidades y pueblos con una cultura e identidad claramente diferenciados, han sido parte fundamental de estas reflexiones, no sólo en nuestro país, sino también en el ámbito internacional.

En México, esta diversidad cultural es palpable en casi la totalidad del territorio nacional. Conforme a los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México del año 2002, se estimaba una población global de 12'707,000 indígenas que conformaban el 13.03% de la población total del país. Esta población da vida a 62 pueblos indígenas que viven en 655 municipios considerados indígenas, mantienen presencia en 216 municipios más con el que alcanzan una presencia significativa en el 35.7% del total de los 2,443 municipios existentes en México; además, tienen una presencia dispersa en 1,542 municipios y tan sólo en 30 municipios del país no se registra presencia indígena, constituyendo estos últimos sólo el 1.2% del total de municipios.³

PRIMER CAPÍTULO

Diversidad cultural, pueblos indígenas y sistemas normativos indígenas

El uso de una lengua indígena ha sido empleado en algunos estudios como el único marcador de identidad para determinar la población indígena en los censos, sin embargo; la diversidad cultural abarca otros elementos: en diversos estudios y monografías se ha documentado la existencia de instituciones políticas, económicas, culturales, sociales, así como jurídicas que forman parte de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y que en algunos lugares, son llamados "usos y costumbres".

A la par de esta diversidad cultural, y en muchos casos debido precisamente a esta especificidad, los indígenas, sus comunidades y pueblos han venido sufriendo condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas adversas que han sido objeto de preocupación en los ámbitos nacional e internacional.

De tal manera que se han realizado diversos esfuerzos con el fin de preservar e incluso potenciar la diversidad cultural de que son portadores los pueblos indígenas. Esfuerzos que se han traducido en el reconocimiento de determinados derechos, lo que ha podido impactar en la superación de las condiciones adversas en que esta diversidad se expresa en los Estados nación. Si bien, en muchos momentos la diversidad cultural y los problemas que afectan a

³ SERRANO CARRETO, Enrique; EMBRIZ OSORIO, Arnulfo; y HERNÁNDEZ HAM, Patricia; (coords.), Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002; Instituto Nacional Indigenista, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional de Población, pp. 47 a 49.

los pueblos indígenas fueron planteados como reclamos, pronunciamientos o denuncias, hoy se multiplican las reflexiones y propuestas traduciendo estos planteamientos en discursos jurídicos que comienzan a dar contenido a leyes y políticas públicas.

A. Diversidad cultural en el derecho internacional

En el plano internacional, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, podemos encontrar el derecho a la igualdad y a la protección contra todo tipo de discriminación. En esta disposición debe incluirse el derecho a no ser discriminado por pertenecer a una cultura diferente a la del resto de la sociedad en nuestros Estados.

El artículo 7 de la Declaración dispone:

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.⁴

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas dicha disposición no se tradujo en garantía plena para el goce del derecho a la igualdad y la protección contra la discriminación de los indígenas. Al considerar a la persona en lo individual como el titular del derecho, así como la situación de desigualdad real en la que se encuentran los indígenas, siguió ocasionando discriminación e inequidad en el tratamiento legal e institucional, impactando en el menoscabo de la lengua, vestido, música, formas de organización y sistemas normativos, que los indígenas compartían con el resto de los miembros de sus comunidades y pueblos.

Ante esta situación y con la finalidad de garantizar la diversidad cultural, evitar la discriminación y hacer real el derecho a la igualdad se consideró el establecimiento de los derechos de las minorías, tomando como base la especificidad étnica, religiosa o lingüística, así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, recogió en su artículo 27 que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.⁵

⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (iii) de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado de la República Mexicana el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la federación el 23 de junio de 1981.

En este mismo sentido se aprobó la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas,⁶ y para el caso de la diversidad cultural se estableció la obligación de los Estados de proteger la existencia de la identidad étnica y el consecuente derecho a favor de las personas que comparten esta especificidad. En los artículos 1 al 4 se estableció:

- Artículo 1 1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.
- Artículo 2 1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.
- Artículo 3 1. Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la presente Declaración, individualmente así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.
- Artículo 4 2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

En estas disposiciones, aún cuando implican el reconocimiento de colectividades con determinada identidad o especificidad, el sujeto fundamental de su tutela son las personas que las integran, no las colectividades consideradas, en sí mismas, como sujetos de derechos. Aunado a lo anterior, en México y en el plano internacional fue adquiriendo mayor relevancia la exigencia de los indígenas para no ser considerados como “minorías” o “grupos” sino como pueblos, lo que implicaba no sólo el uso de esta denominación sino el surgimiento de un nuevo sujeto de derecho denominado “pueblos indígenas”, a quien le sería atribuible un conjunto de derechos de naturaleza colectiva.

Por esta razón, no obstante que se reconoce en el derecho de las minorías disposiciones que garantizan la diversidad cultural, entre otros mediante la conservación de la cultura y el uso del idioma propio, no era suficiente para reconocer, garantizar y desarrollar la especificidad de los pueblos indígenas, de ahí que, a la par de estos derechos se han impulsado los llamados “derechos de los pueblos indígenas” con un contenido que

⁶ La Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992 en su resolución 47/135.

trasciende el aspecto meramente cultural. De hecho, el tránsito del derecho de las minorías a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se puede ubicar en un estudio sobre discriminación racial elaborado para la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación.

En este estudio se incluyó un capítulo acerca de las “Medidas adoptadas en relación con la protección a los pueblos indígenas”, en el que se recomendó realizar un estudio más amplio sobre la situación de los pueblos indígenas, misma que fue retomada por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas quien a su vez encomendó al Relator Especial José R. Martínez Cobo, para su realización. El contenido y conclusiones de este estudio fueron de suma importancia en el proceso de construcción de los derechos de los pueblos indígenas; en especial lo relativo al derecho a la libre determinación de los pueblos en cuanto a sus alcances y limitaciones que fueron retomados en diversos estudios y planteamientos de diferentes organizaciones indígenas.⁷

Otro instrumento internacional que garantiza la diversidad con mayor énfasis y contundencia, es la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la diversidad cultural aprobada en el año 2001.⁸ Particular mención merecen los dos primeros apartados de esta declaración en los que se reconoce la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad, el pluralismo cultural como respuesta necesaria frente a la diversidad y el reconocimiento de los derechos humanos como garantes de dicha diversidad. Los preceptos referentes disponen:

IDENTIDAD, DIVERSIDAD Y PLURALISMO

Artículo 1. La diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad

La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos. **En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**

Artículo 2. De la diversidad cultural al pluralismo cultural

En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad

⁷ Servicios del Pueblo Mixe, A. C. Memoria del Simposio Indolatinoamericano sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Octubre de 1993.

⁸ La Declaración sobre Diversidad Cultural fue aprobada por la 31ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001.

civil y la paz. Definido de esta manera, **el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública.**

Artículo 3. La diversidad cultural, factor de desarrollo

La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; **es una de las fuentes del desarrollo**, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también **como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.**

DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHOS HUMANOS

Artículo 4. Los derechos humanos, garantes de la diversidad cultural

La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos autóctonos. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance.⁹

Vista la diversidad cultural de México frente a este marco jurídico, se advierte necesario que su reconocimiento y respeto debe hacerse en un marco de pluralismo cultural y de respeto a los derechos humanos.

B. Diversidad cultural y derechos de los pueblos indígenas

Ya hemos señalado que a la par de los derechos de las minorías, se ha venido planteando el reconocimiento de la diversidad cultural aportada por los pueblos indígenas a través de derechos específicos conocidos como “derechos de los pueblos indígenas”. Como veremos en los estudios e instrumentos que se han venido formulando entorno a esta temática, los derechos indígenas van más allá de los derechos meramente culturales, a éstos se adicionan, entre otros, los derechos políticos, sociales, territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas. No obstante el reconocimiento de algunos de estos derechos se fundamentan en la diferencia cultural de sus titulares, los indígenas, sus comunidades y pueblos, es decir, que contribuyen a preservar y desarrollar su riqueza cultural.

⁹ El resaltado es nuestro.

El Convenio Número 107, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas Tribales y Semi-tribales en los países independientes adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 26 de junio de 1957, fue el primer instrumento jurídico internacional que dio un tratamiento específico a la existencia de los pueblos indígenas.

Sus disposiciones representaban cierto avance por el tratamiento especial que se daba al tema, sin embargo, era limitado en cuanto a su contenido ya que lejos de reconocer, garantizar y aun establecer obligaciones a los Estados para potenciar la especificidad cultural, se limitaba a establecer los criterios para su asimilación a la cultura nacional. Algunas de sus disposiciones como los artículos 3.1, 3.2 y 4 establecían la protección a las instituciones, personas, bienes y trabajo de las poblaciones indígenas, sin embargo dicha protección se entendía en tanto se lograba su integración a los países de los que formaban parte, fundamentalmente para que esta integración no se hiciera en forma violenta o mediante “asimilación artificial” como el propio Convenio disponía. Se reconoce en este Convenio un importante avance en tanto que fue el primer instrumento internacional que abordó la temática indígena.

Es importante mencionar otros dos acontecimientos que fueron fundamentales para profundizar en la reflexión y el estudio de los derechos indígenas mediante el establecimiento de derechos específicos como parte del reconocimiento de la diversidad cultural. El primero corresponde al ya mencionado anteriormente “Estudio del problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas” elaborado por José R. Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías.¹⁰ Entre las conclusiones más importantes de dicho estudio está la recomendación de crear el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; la contribución a la definición de las poblaciones indígenas para efectos internacionales; y el análisis y profundización de los derechos políticos, con especial atención al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Sobre la diversidad cultural de los Pueblos indígenas, el estudio concluyó:

En las sociedades multiétnicas se debe siempre actuar según criterios que, en principio y al menos, afirmen la igualdad de derechos culturales entre los diferentes grupos étnicos. El Estado tiene la evidente obligación de formular y de poner en práctica una política cultural que, entre otras cosas, cree las condiciones necesarias para la coexistencia y el desarrollo armonioso de los diferentes grupos étnicos que vivan en su territorio, ya sea en virtud de disposiciones pluralistas que garanticen la no injerencia de un grupo en otro, ya sea en virtud de programas que garanticen oportunidades iguales y reales para todos”.¹¹

¹⁰ La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías, en su resolución 4B (XXIII), de 26 de agosto de 1970 recomendó, por conducto de la entonces Comisión de Derechos Humanos, que se llevara a cabo un examen general y completo de la naturaleza y magnitud del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Siguiendo esta recomendación, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en el párrafo 7 de su resolución 1589 (L), del 21 de mayo de 1971, autorizó a la Subcomisión “para que llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas y sugiera las medidas nacionales e internacionales necesarias para eliminar

El segundo acontecimiento tiene que ver con la formación de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, establecido mediante resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, grupo que impulsó la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que más adelante se reseña.¹²

En este contexto de consolidación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en la 76° Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, después de un proceso de revisión del Convenio Número 107, se aprobó el Convenio Número 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.¹³ En una interpretación sistemática del Convenio podemos desprender un conjunto de derechos que tutelan la diversidad cultural y generan un marco jurídico no sólo para la protección sino incluso para el desarrollo de su especificidad cultural, sus derechos territoriales, sistemas normativos y su condición de pueblos.

De este modo, el artículo 1 establece una definición de lo que deberá entenderse por *pueblos indígenas*; los artículos 4 y 5, respectivamente establecen la necesidad de *reconocer y proteger* los valores y prácticas “sociales, culturales, religiosas y espirituales propias”, así como la obligación para los Estados de adoptar medidas especiales que protejan a sus per-

sonas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de los pueblos indígenas. Los artículos 6 y 7 establecen el derecho de los pueblos indígenas a “decidir sus prioridades” así como su consulta y participación en todas las actividades que emprenda el Estado y que impliquen medidas legislativas que puedan afectarles.

Por su parte, el artículo 8 reconoce la existencia del *derecho consuetudinario* indígena al establecer la obligación del Estado de tomarlas en consideración al aplicar la legislación nacional, fortaleciendo esta disposición el artículo 9 establece la obligación de respetar “los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

Así mismo, reconoce que al momento de “imponer sanciones” a los integrantes de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características “económicas, sociales y culturales”, disposiciones que tienen capital relevancia para los fines del presente trabajo y respecto de los cuales se abundará más adelante. Finalmente, en los artículos 13 y 15 del Convenio se reconoce el “derecho a las tierras, territorios y recursos naturales” llegando a incluir dentro del término tierras el concepto de territorio como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.

dicha discriminación, en colaboración con los demás órganos y entidades de las Naciones Unidas y con las organizaciones internacionales competentes”.

¹¹ MARTÍNEZ COBO, José; Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, Vol. v. Conclusiones, propuestas y recomendaciones. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4. Naciones Unidas, 1987, pp. 12 y 13

¹² El Consejo Económico y Social, mediante resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982, estableció el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas.

¹³ El Senado de la República aprobó la ratificación del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 11 de julio de 1990, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990 y se registró su ratificación ante el Director General de la OIT en Ginebra el 4 de septiembre de 1990. Está vigente en México desde el 4 de septiembre de 1991.

Con idéntica finalidad y reconociendo los derechos como normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo, la recién aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece para los pueblos derechos a la *libre determinación y autonomía* (artículos 3 y 4), al *territorio* (artículo 26), a practicar y revitalizar sus *costumbres y tradiciones* culturales, historia, idioma, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escrituras y literaturas (artículos 11, 12 y 13); así mismo a establecer y controlar sus instituciones docentes y medios de comunicación (artículos 14 y 16); a mantener y desarrollar sus sistemas o *instituciones políticas, económicas y sociales* (artículo 20) y a mantener y desarrollar sus *sistemas jurídicos* (artículo 34).

Como garante de la diversidad cultural el artículo 2 de esta Declaración dispone:

Artículo 2 Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

El reconocimiento como sujetos de derechos a los pueblos indígenas, la protección a sus valores y prácticas, el derecho de decidir sus propias prioridades, el derecho a usar su *derecho consuetudinario* o sistemas normativos, así como el derecho a las tierras, territorios y recursos naturales, entre otros, fundados en su diversidad cultural, contenidas tanto en el Convenio Núm. 169 de la OIT como en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas son conocidos hoy día como *derechos de los Pueblos Indígenas* y constituyen el mínimo de derechos para la preservación de su cultura su permanencia como pueblos y, desde luego, de la diversidad como patrimonio común de la humanidad.

C. La diversidad cultural en el marco jurídico nacional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento de la diversidad cultural indígena y su garantía estuvo ausente desde la adopción de su primera constitución hasta el año de 1992.

Fue en el contexto de las actividades desarrolladas por el cumplimiento de los 500 años del descubrimiento de América, que en el año de 1992 el Constituyente permanente del Estado mexicano aprobó una reforma al artículo 4º reconociendo su composición pluricultural en los siguientes términos:

Artículo 4 La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente 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. 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.

Esta disposición estuvo vigente hasta el año de 2001 y durante el periodo de su vigencia no fue expedida la ley reglamentaria que conforme a la disposición constitucional habría de proteger y desarrollar sus elementos culturales, por lo que su eficacia fue limitada sirviendo únicamente de marco para la realización de algunas reformas a diversas leyes secundarias, así como respecto de algunas leyes en las entidades federativas, en aspectos como la presencia de traductores en los juicios en que los indígenas eran parte.

Posteriormente en el contexto de los Diálogos de Paz en Chiapas, el Constituyente Permanente aprobó una reforma Constitucional en materia indígena que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.¹⁴ El reconocimiento de la diversidad cultural de los Pueblos Indígenas quedó estipulado en el artículo 2 Constitucional, quedando prohibida cualquier tipo de discriminación conforme al artículo 1 estos preceptos disponen:

Artículo 1 [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2 [...]

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente 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.

Esta reforma no contó con la aceptación de un gran número de comunidades y organizaciones indígenas, quienes la combatieron mediante la interposición de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), algunos argumentos de esta inconformidad que puede advertirse en las demandas planteadas tienen que ver con el alcance de los derechos reconocidos, como el caso del territorio, cuyo contenido es menor al otorgado en el artículo 13 del Convenio Núm. 169 de la OIT; la violación al derecho de consulta previsto en el artículo 6 de dicho Convenio, en virtud de que la reforma, sin consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas, modificó los acuerdos firmados en los Diálogos de Paz; así como el carácter declarativo al que se reducen las disposiciones al no haberse aprobado reformas en los ámbitos comunitario y municipal.

¹⁴ Esta reforma generó adiciones al segundo y tercer párrafo del artículo 1; se reforma en su integridad el artículo 2 se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Federal.

De esta forma, el reconocimiento y protección de la diversidad cultural, en especial la de los pueblos indígenas desde su inclusión en la Constitución en el artículo 4, pareció consolidarse con la reforma a los artículos 1 y 2 constitucional. Sin embargo, sigue en debate la forma y términos en que esta diversidad y sus componentes deben ser regulados por la legislación.

Así por ejemplo en el artículo 2, que constituye la parte principal de la reforma constitucional, después de reconocer la composición pluricultural del Estado mexicano en los términos que quedaron transcritos, se establecen los derechos de que son titulares los pueblos indígenas, entre otros, el derecho a la *libre determinación y autonomía*, a aplicar sus *sistemas normativos propios*, elegir conforme a sus procedimientos y prácticas tradicionales, preservar y enriquecer sus manifestaciones culturales, acceder a la jurisdicción del Estado; no obstante deja a las constituciones y a las leyes de las entidades federativas la facultad de reglamentar estos derechos.

Esta última disposición ha generado que en las reformas estatales se den diversas modalidades de reconocimiento y reglamentación, situación que como veremos más adelante amerita especial atención y estudio, ya que en lo que toca a los sistemas normativos las diferencias en algunas legislaciones suelen ser sustanciales. Sin considerar que en algunos casos se ha perdido de vista que la Constitución Federal es el techo que marca el alcance de dicho derecho.

D. Del pluralismo cultural al pluralismo jurídico

El artículo 2 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural que se ha recogido en el apartado anterior; señala que el *pluralismo cultural* ha de ser la respuesta política al hecho de la *diversidad cultural* pues bajo esta concepción es propicio “los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública”.

Hemos dicho que en México es innegable la diversidad cultural mostrada con la sola presencia de los pueblos indígenas. Sin embargo, su sola existencia no genera una convivencia armoniosa. Los pueblos indígenas han sido objeto de discriminación y su cultura es percibida como inferior a la cultura dominante al interior de los diferentes Estados-nacionales.¹⁵ Por esta razón el reconocimiento legal de la diversidad debe contemplar un enfoque de pluralismo cultural para que en términos del propio artículo 2 de la Declaración de la UNESCO se garantice “una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas”.

¹⁵ Magdalena Gómez señala: “En nuestros países la historia de los pueblos indígenas esta muy relacionada con el despojo a sus derechos originales”, en GÓMEZ, Magdalena; *Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995, p. 3. Por su parte Guillermo Bonfil afirmaba entorno a la denominación discriminatoria del indio que: “[...] el indio se vio enmascarado en su especificidad histórica encerrado en un concepto que no le pertenece ni le es propio [...] el concepto creado, no sólo sintetiza el conjunto de las naciones existentes en el momento de la conquista sino también toda la historia precedente al momento del descubrimiento de América. Es la creación de un concepto con profundas implicaciones diacrónicas; es indio el habitante del Nuevo Mundo, es de 1492 y también el que antes vivía ahí”, en BONFIL BATALLA, Guillermo; *México profundo. Una civilización negada*, Grijalbo-CONACULTA, 1989.

En este sentido debe interpretarse el reconocimiento a la composición pluricultural del Estado mexicano que se hace en el artículo 2 de la Constitución. Es decir, no sólo debe entenderse que se reconoce una situación de hecho como es la diversidad cultural, sino que se aspira a la interacción armoniosa y en condiciones de igualdad de las personas y pueblos que la integran. Por lo que no es suficiente la declarativa sobre ser un país pluricultural, además se debe concretar y trascender esa pluralidad en distintos ámbitos.

Uno de los ámbitos en los que la concepción del pluralismo cultural debe irradiar es el relativo al *derecho consuetudinario o sistema normativo*, buscando propiciar una convivencia armónica e igualitaria de este sistema con el sistema jurídico mexicano. De no hacerlo se negaría el reconocimiento mismo de la pluralidad cultural de México.

Al respecto, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en su informe para México señala que:

Los pueblos indígenas reclaman decidida y persistente el reconocimiento de sus culturas y sistemas jurídicos consuetudinarios en la administración de la justicia. Se ha señalado que el no reconocimiento de los usos y leyes consuetudinarias autóctonas es indicio de la existencia de violaciones de derechos humanos que llevan a abusos en el sistema de administración de justicia. **El no reconocimiento del derecho indígena forma parte de la negación de las identidades, sociedades y culturas indígenas por parte de los Estados coloniales y poscoloniales, y es una de las dificultades con que tropiezan los Estados modernos para reconocer su propia identidad multicultural.** En muchos países la concepción monista del derecho nacional impide el debido reconocimiento de las tradiciones jurídicas plurales y conduce a la subordinación de los sistemas jurídicos consuetudinarios a una sola norma jurídica oficial. En esas circunstancias, las tradiciones jurídicas no oficiales apenas han sobrevivido o se han hecho clandestinas. Aunque en los tribunales se ofrece seguridad jurídica en el marco de un solo sistema judicial oficial, los pueblos indígenas, cuyo propio concepto de legalidad se ignora, sufren inseguridad jurídica en el sistema oficial y sus prácticas jurídicas suelen ser criminalizadas. En vista de la discriminación que existe en los sistemas judiciales nacionales, no es de extrañar que muchos pueblos indígenas desconfíen de éstos y que reivindiquen un mayor control de los asuntos familiares, civiles y penales. Ello refleja diversas cuestiones relativas al autogobierno y a la libre determinación [...].¹⁶

Con base en esta consideración hoy en día, es innegable la atención de la diversidad cultural en los Estados multiculturales y, en segundo lugar, una necesidad de tomar en cuenta el derecho indígena en los sistemas jurídicos nacionales, como elemento fundamental para el pleno disfrute de los derechos humanos de los pueblos

¹⁶ ONU, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a México. 23 de diciembre de 2003. E/CN.4/2004/80. (El resaltado es nuestro).

indígenas. De lo contrario se podría estar frente a una cultura jurídica oficial de un país que no está adaptada para hacer frente al pluralismo cultural y donde los valores dominantes de una sociedad tienden a ignorar, olvidar y rechazar las culturas indígenas. "La existencia de un sistema de justicia eficaz y justo es fundamental para promover la reconciliación, la paz, la estabilidad y el desarrollo entre los pueblos indígenas"¹⁷ y de éstos a su vez, con el Estado nacional.

Dar pie al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas dentro de un sistema jurídico nacional implica dar una respuesta a la continua exigencia de los pueblos indígenas por contar con un marco jurídico adecuado que les permita actuar y ser respetados en la resolución de sus conflictos internos; elemento sustancial que se vincula con el ejercicio de su derecho a la libre determinación.

En este sentido tanto en el Convenio Núm. 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, como el artículo 2, en su fracción II apartado A, de la Constitución Federal, reconocen como un elemento de la diversidad cultural y como un derecho específico de los pueblos indígenas el derecho a utilizar su *derecho consuetudinario* o *sistema normativo* para la regulación de su vida y la solución de sus conflictos internos, por lo tanto su uso es un derecho reconocido a los pueblos en el marco de la diversidad y el ejercicio de la libre determinación.

Ahora bien, si entendemos este reconocimiento con un enfoque pluralista en los términos plasmados por la Declaración de la UNESCO, cualquier reconocimiento debe superar toda concepción *asimilacionista* o *proteccionista*, es decir, no debe ser un reconocimiento transitorio cuya vigencia se tolere hasta que las comunidades y pueblos aprendan o asimilen el sistema jurídico estatal. Tampoco debe ser un reconocimiento funcional, en el sentido que se les reconozca porque llenan un vacío estructural del aparato de justicia en México que no llega a todos los rincones indígenas. Por el contrario, en el marco del reconocimiento de la diversidad y el pluralismo cultural comprendido en el marco internacional de los derechos humanos, debe interpretarse este reconocimiento como la posibilidad de diálogo, convivencia y coordinación, entre los diferentes sistemas normativos existentes en un mismo Estado-nación.

En este sentido se han orientado las reflexiones entorno a esta temática, en especial, en las Jornadas Lascasianas promovidas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) al reflexionar el contenido del Convenio Núm. 169 de la OIT. Relativo a los sistemas normativos indígenas, se expuso:

La única salida sensata, civilizada, duradera, estructural a esta coexistencia de culturas jurídicas diferentes en un mismo territorio es el diálogo. [...] El diálogo intercultural debe permitir encauzar el respeto a cada cultura jurídica [indígena y no indígena], reconociendo lo que a cada una le es propio, lo que las complementa y sobre todo lo que las opone. Ninguna concepción jurídica es superior a las otras. Se trata de escuchar al otro y acordar con él las normas comunes de convivencia respetuosa, tolerante y solidaria.¹⁸

¹⁷ Ídem.

¹⁸ ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (compilador); Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT, IX Jornadas Lascasianas, UNAM, pp. 94.

Bajo esta perspectiva, el *pluralismo jurídico* debe ser la respuesta a la diversidad normativa caracterizada fundamentalmente por la presencia de los sistemas normativos en el país, del mismo modo que lo es el pluralismo cultural frente a la diversidad cultural.

II. PLURALISMO Y SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

A. Pluralismo jurídico

Con base en el enfoque que se ha señalado en el apartado anterior, por *pluralismo jurídico* debe entenderse la coexistencia de dos o más sistemas normativos en el marco de un Estado multicultural, de tal modo que ninguno se imponga sobre el otro ni procure su asimilación, por lo que habrá de ser en un contexto de diálogo, coordinación y de establecimiento de reglas, principios y mecanismos de resolución de conflictos en sus distintos ámbitos de validez.

Con relación al pluralismo jurídico, Norberto Bobbio señala que antes de la conformación de los actuales Estados, la sociedad medieval, fue una sociedad pluralista, “formada por varios ordenamientos jurídicos, que se oponían o se integraban: por encima de lo que hoy son los Estados nacionales había ordenamientos jurídicos universales como la Iglesia y el Imperio, y había ordenamientos particulares por debajo de la sociedad nacional, como los feudos, las corporaciones y los municipios. También la familia se considera en la tradición del pensamiento cristiano como una sociedad natural, era en sí mismo un ordenamiento. El Estado moderno se fue formando a través de la eliminación y absorción de los ordenamientos jurídicos superiores e inferiores por la sociedad nacional, por medio de un proceso que se

podría llamar de monopolización de la producción jurídica [...]”.¹⁹

Pero esta forma de resolver el pluralismo jurídico existente antes de los actuales estados, no ha sido igual. Sin embargo, el ejemplo más cercano de este suceso en México, fue la separación Iglesia-Estado, por lo que las normas estatales eliminaron a las normas de la Iglesia al triunfo del movimiento liberal, dándose un proceso de asimilación y eliminación similar al descrito por Bobbio; empero por lo que hace a las normas e instituciones indígenas tal y como se encontraban al finalizar la colonización, éstas fueron ignoradas totalmente por el entonces naciente sistema jurídico mexicano.

No podemos decir que haya ocurrido en nuestro país un proceso de asimilación de las normas comunitarias al sistema jurídico mexicano, pues salvo el reconocimiento de la asamblea —una instancia reconocida como la máxima autoridad dentro de las comunidades—, como máximo órgano de la comunidad en la ley agraria y el reconocimiento de algunas costumbres por disposición expresa de la ley, no encontramos otros aspectos en que se haya *legalizado* la aplicación de los llamados “usos y costumbres”; tampoco podemos decir que se haya eliminado este sistema normativo indígena, pues éstos siguen existiendo, son vigentes y eficaces en las comunidades indígenas, como se ha documentado en diversas monografías sobre la vigencia de los sistemas jurídicos indígenas.

Así, la diversidad de sistemas normativos es una realidad en México y su presencia representa una oportunidad de construir un marco jurídico que responda mejor a la realidad pluricultural del país; es decir, si a la fecha se reconoce esta existencia e

¹⁹ BOBBIO, Norberto; *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis, 2ª Edición, 2002, pp. 9

implícitamente se tiene presente que no ha ocurrido una asimilación del sistema jurídico indígena, ni su eliminación, existen las condiciones para reconocer y desarrollar un marco jurídico que posibilite la convivencia de ambos sistemas y por consecuencia la convivencia real de culturas en el Estado mexicano.

Ahora bien, del mismo modo que el reconocimiento de la diversidad cultural con un enfoque de pluralismo cultural debe posibilitar intercambios culturales, y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública, el reconocimiento del sistema normativo indígena desde la perspectiva del pluralismo jurídico debe lograr la coexistencia del sistema jurídico indígena con el sistema jurídico mexicano sin que se imponga uno al otro, ni lo elimine o pretenda su asimilación —en especial, del sistema jurídico mexicano sobre el sistema jurídico indígena—.

B. Características de un reconocimiento de los sistemas normativos indígenas con el enfoque de pluriculturalidad y pluralismo jurídico

El marco jurídico que reconozca los sistemas normativos indígenas desde el enfoque del pluralismo jurídico, por lo menos deberá prever los siguientes aspectos:

1. Reconocimiento pleno

Por reconocimiento pleno entendemos que debe hacerse desde el punto de vista del pluralismo jurídico, de modo tal que siguiendo la concepción del pluralismo cultural propicie intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública, como lo dispone el artículo 2 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural; además, bajo esta concepción, el reconocimiento debe adoptar la denominación de sistema normativo indígena y sus implicaciones, pues ello incluirá superar su concepción como “usos y costumbres” o como fuente de derecho; asimismo este reconocimiento legal debe llevar implícito el otorgamiento de *validez* del sistema normativo indígena en el Estado que lo reconoce, es decir, una vez reconocido no debe estar condicionada su validez a la disposición de otra norma o la determinación de alguna autoridad. Sólo de esta forma se asumirá con plenitud la pluriculturalidad.

2. Integralidad

Debe ser una característica del reconocimiento pleno del sistema normativo indígena, por lo que puede estar integrado en el criterio anterior; no obstante, aquí lo anotamos por separado para clarificar su implicación. De entrada se debe tener presente que en las comunidades existen *normas, principios, autoridades, procedimientos, sanciones, cosmovisión*, entre otros, que regulan su vida interna o que son utilizadas para la solución de conflictos y que en su conjunto integran el sistema normativo indígena. Por integralidad se debe entender el reconocimiento de todos los componentes del sistema; es decir, no basta con que se reconozcan sólo las normas y se creen nuevas autoridades; tampoco sería idóneo reconocer a las autoridades y no las normas o los principios; un reconocimiento parcial indefectiblemente lo desnaturaliza.

3. Resolución de conflictos competenciales

En principio, podemos encontrar un conjunto de conflictos que son atendidos por las comunidades y no trascienden el ámbito comunitario, por lo que no llegan a ser del conocimiento de las autoridades estatales (ministerios públicos, jueces de primera instancia). De igual modo existe un conjunto de conflictos que las propias autoridades comunitarias reconocen que no son de su competencia, por lo general conflictos o hechos que derivan en la comisión de delitos clasificados como graves (homicidios, lesiones, delincuencia organizada). Sin embargo, hay un tercer grupo de conflictos en los que ambos sistemas reclaman competencia; se trata de aquellos que son atendidos al interior de la comunidad y que por alguna razón salen de su ámbito y se trasladan a las autoridades estatales. Éstas toman conocimiento no sólo del conflicto, sino también de la intervención que tuvo la autoridad indígena, juzgando muchas veces esta intervención como abuso de autoridad.

En estas condiciones, es necesario que el reconocimiento legal haga explícita esta distribución de competencias para eliminar en forma clara este tercer grupo en que se disputan la competencia ambos sistemas.

Por otra parte, el reconocimiento que se hace de los sistemas normativos tanto en diversos instrumentos internacionales como en el artículo 2 de la Constitución Federal, establecen como límite de dicho reconocimiento que no contravengan los principios del sistema jurídico nacional, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. Es necesario que la legislación prevea mecanismos para verificar la observancia de estos principios y derechos.

4. Eficacia

Prever mecanismos para que dicho reconocimiento sea eficaz. No basta con el reconocimiento del sistema jurídico indígena para que ésta se aplique realmente; es decir, el sólo reconocimiento no lleva a su aplicación en los hechos. Por esa razón, el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas debe prever reformas a las leyes reglamentarias, a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, así como mecanismos para hacer justiciable este derecho, con la finalidad de hacer eficaz dicho reconocimiento. No puede hacerse un reconocimiento para que todo siga igual.

Se considera que estos criterios responden al marco jurídico del pluralismo cultural recogido en el ámbito internacional ya expuesto en los apartados precedentes. Por esta razón, el marco jurídico internacional y los criterios enunciados servirán para mirar el conjunto de legislaciones que se han reformado para reconocer la diversidad cultural y los sistemas normativos indígenas. Especial atención se ha prestado al tema de la eficacia que han tenido dichos reconocimientos, por lo que se analizará con mayor profundidad este aspecto en los estados de Guerrero, Chiapas y Yucatán, pues se tiene presente que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha recomendado que “se reconozca el derecho indígena junto con el derecho positivo en el marco de la libre determinación, y que los Estados tomen medidas, en consulta con los pueblos indígenas, para abrir sus sistemas judiciales al derecho indígena.”²⁰ asimismo, ha afirmado que “En los últimos años la negociación

²⁰ ONU. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 20 de enero de 2006, E/CN.4/2006/78/Add.4.

y la promulgación de leyes se han convertido en un importante recurso para los derechos indígenas, pero aún en esos casos sigue abierta la cuestión de su aplicación en la práctica.²¹

C. Los sistemas normativos indígenas

La existencia y vigencia de los sistemas normativos indígenas es el fenómeno que plantea la necesidad de su reconocimiento y convivencia con el sistema jurídico estatal en un marco de pluralismo jurídico. Por ello, se considera pertinente precisar algunos aspectos sobre el tema.

Por sistema normativo indígena se entiende el conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos.

Bajo esta concepción y conforme al reconocimiento legal que se hace en los ámbitos nacional e internacional se desprenden dos niveles de esta problemática a saber:

- a. El reconocimiento del sistema normativo indígena en tanto sistema de procuración e impartición de justicia en el ámbito comunitario.
- b. El reconocimiento del sistema normativo indígena cuando un indígena individualmente considerado es sometido a las instancias de procuración y administración de justicia del Estado.

En el primer aspecto se plantea el reconocimiento, propiamente, como un derecho colectivo, el derecho que tienen las comunidades y pueblos indígenas para utilizar sus normas, procedimientos, autoridades y principios en la impartición de justicia. El planteamiento desde esta perspectiva es el que se ha desarrollado en líneas anteriores bajo el enfoque del pluralismo jurídico.

En el segundo aspecto se tienen presentes los problemas que enfrentan los indígenas cuando tienen que sujetarse al aparato judicial del estado, tales como el desconocimiento de la lengua oficial en que se siguen los juicios, en este caso el español, la carencia de recursos para allegarse de una defensa adecuada, la sanción de conductas que no son consideradas delictuosas en el contexto comunitario, la imposición de sanciones distintas a las que tradicionalmente se aplican en la comunidad. El reconocimiento en este aspecto, plantea la necesidad de tomar en cuenta las normas y cosmovisión indígena durante el proceso y fundamentalmente al momento de emitir la sentencia.

En las distintas disposiciones del ámbito internacional e internacional esta doble problemática se ha reconocido en los siguientes términos:

²¹ ONU. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 26 de enero de 2004, párrafo 7 E/CN.4/2004/80/

SISTEMA NORMATIVO INDÍGENA

Como derecho colectivo a impartir justicia al interior de las comunidades y pueblos indígenas.

Como derecho a que sean tomados en cuenta cuando un indígena es sometido al aparato de justicia estatal.

CONVENIO 169 OIT

Artículo 8

1. Al Aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán de tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

Artículo 9

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas en la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanciones distintos del encarcelamiento.

DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 2

A. 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:

II. 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. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Artículo 2

A. 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:

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En estos términos y conforme al reconocimiento establecido por los instrumentos legales transcritos se pueden considerar, de algún modo, superados los debates en que se cuestionaba la existencia y vigencia de los sistemas normativos indígenas y se les daba un trato como usos y costumbres o derecho consuetudinario.

No se trata de un reconocimiento como sistema normativo que sobredimensione su existencia y vigencia, sino que se trata de un reconocimiento que tiene sustento, pues se pueden encontrar diversos estudios que documentan su condición de “sistemas normativos contemporáneos, dinámicos, con una enorme capacidad para incorporar elementos nuevos y para renovar y cambiar sus tradiciones, y no ante la expresión de supervivencias prehispánicas que suelen ser vistas como atávicas; los sistemas son producto de una historia de dominación ante la cual han debido responder, adaptarse, o resistir”.²²

De esta forma, el reconocimiento como sistema normativo lanza nuevos retos y abre un horizonte no sólo para la atención de esta problemática en las comunidades y pueblos indígenas, sino para el estudio y desarrollo del sistema en el marco del pluralismo cultural reconocido en el país. Se abre así la posibilidad de construir otra historia de la pluriculturalidad de nuestro país, superando lo que, en términos de Cristina Velásquez ha sido una “historia de un sistema jurídico subordinado, disfrazado, clandestino y negado, pero con un horizonte de eficacia que lo hace reproducible y en sumo grado interesante [...]”.²³

Toca entonces examinar la legislación que se ha originado en México reconociendo los sistemas normativos, con la finalidad de conocer si el nivel de dichos reconocimientos y su eficacia posibilitan una nueva realidad para dichos sistemas; es decir, si el marco jurídico que se ha venido aprobando es suficiente para una convivencia, coordinación y resolución de conflictos entre el sistema normativo indígena y el sistema jurídico mexicano; o si, por el contrario estamos frente a un conjunto considerable de reformas que poca trascendencia han tenido en la práctica.

²² SIERRA, Teresa; Conflicto Cultural y derechos humanos en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, Institute of International Education, Boletín Informativo “Diálogo”, Abril 2001, Vol. 5, No. 9. p. 5. www.iie.org/PDFs/LatinAmerica_Spanish/dialogo9

²³ VELÁSQUEZ CEPEDA, María Cristina; El Nomenclario. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, pp. 14.

SEGUNDO CAPÍTULO

Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones Políticas de los estados de la República, como marco jurídico que reconocen los sistemas normativos indígenas

INTRODUCCIÓN

Desde la reforma constitucional de 1992 en que se reconoció la condición pluricultural de México, se han multiplicado las reformas legales que han buscado reconocer y regular los derechos indígenas. A la fecha 21 estados de la República mexicana han incorporado el tema en sus Constituciones estatales,²⁴ asimismo, existen por lo menos 11 leyes reglamentarias de estas disposiciones constitucionales y en algunas de ellas se contemplan reformas institucionales en diversas materias. A su vez, cada una de estas reformas contiene una reglamentación específica de los sistemas normativos indígenas.

La legislación existente es abundante y su sola lectura se torna compleja porque cada uno presenta distintos matices y niveles de reconocimiento. Por esta razón, hemos considerado necesario generar algunas categorías de análisis para realizar un estudio comparado de la legislación. En principio, no perdemos de vista que lo que se intenta determinar es si este reconocimiento cumple con la finalidad de garantizar la diversidad cultural, en este sentido, traemos al análisis los aspectos que desde nuestra perspectiva deben contemplar un reconocimiento de los sistemas normativos indígenas desde la óptica del pluralismo jurídico. El análisis contemplará los siguientes puntos:

- a. **Reconocimiento pleno:** denominación y otorgamiento de validez al sistema jurídico indígena;
- b. **Integralidad:** si se reconocen las normas, principios, autoridades, procedimientos, sanciones y cosmovisión del sistema normativo indígena;

²⁴ Los estados de Querétaro, Oaxaca y Guerrero adoptaron reformas en materia indígena antes de 1992, con excepción de estas entidades federativas el resto de las reformas legales han tenido lugar después de dicha reforma constitucional y fundamentalmente después de la reforma constitucional indígena de 2001.

- c. **Resolución de conflictos competenciales:** si la reforma prevé mecanismos de resolución de conflictos de competencia entre ambos sistemas;
- d. **Eficacia:** si el reconocimiento se aplica en la realidad y los efectos que esta aplicación está generando.

Los tres primeros aspectos guían el análisis en este apartado, el último será parte del tercer apartado de este estudio, en el que se analiza la legislación a la luz de los casos concretos de los estados de Chiapas, Guerrero y Yucatán.

Además, procuraremos distinguir entre el reconocimiento del sistema normativo como derecho colectivo y el reconocimiento como garantía individual, consistente en la obligación de las autoridades de tomar en cuenta el sistema normativo cuando algún indígena es sometido a la jurisdicción del Estado.

Desde luego, forman parte del marco de análisis las disposiciones de los instrumentos internacionales que reconocen los Derechos de los Pueblos Indígenas y la diversidad cultural en el ámbito internacional.²⁵

II. ANÁLISIS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL

Antes de proceder al análisis de la legislación estatal, consideramos pertinente realizar un análisis de la norma constitucional reformada en el año 2001.

La Constitución Federal en su artículo 2 fracción II reconoce que dentro del ámbito de autonomía de los pueblos indígenas, éstos tienen derecho 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. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.

En un primer acercamiento a esta norma constitucional, podemos afirmar que se hace con el enfoque de pluriculturalidad y pluralismo jurídico, aunque cabe señalar que en su parte final, desfigura esta concepción al remitir la validación del sistema normativo reconocido a los Jueces, Tribunales y a una Ley reglamentaria.

En un análisis pormenorizado de esta disposición, tenemos:

- a. La Constitución establece un derecho colectivo, cuyo titular son los pueblos indígenas, ya que dispone que los pueblos tienen derecho a aplicar sus sistemas normativos propios.
- b. Desde el inicio del apartado “A” la Constitución establece que “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía” por lo que en estos términos se

²⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Convenio 169 de la OIT, Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

admite que los sistemas normativos que reconoce tienen una existencia previa. Y en este sentido debe entenderse que estos sistemas participan de la definición misma de los pueblos indígenas como aquellas que descienden de poblaciones que habitaban el país antes de la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras, en los términos definidos por el inciso “b” del artículo I del Convenio Núm. 169 de la OIT.

- c. Otorga la calidad de sistemas normativos a las formas de regulación y solución de los conflictos internos, despejando de cualquier otra denominación y concepción con el que se ha nombrado a este sistema, tales como “usos y costumbres”, “derecho consuetudinario” o “costumbres”, entre otros.
- d. No establece ninguna limitante sustantiva al reconocimiento del sistema normativo indígena o a determinados ámbitos materiales o personales de validez, es decir, no señala que este sistema se aplicará sólo para determinados casos —agrario, civil, penal, entre otros— y para determinadas personas. En cuanto al ámbito espacial de validez, si establece que estos sistemas se aplicarán para solucionar los conflictos internos, entendiéndose por tal, el ámbito de la comunidad y, en su caso del pueblo indígena.
- e. No obstante este reconocimiento pleno en lo sustantivo, la norma constitucional prevé la necesidad de que sean respetados los derechos humanos, los principios generales de la propia Constitución y fundamentalmente los derechos de la mujer; por lo que establece que éstos serán los únicos límites a la aplicación del sistema reconocido.

Este apartado puede tener una interpretación adicional si se considera que los criterios establecidos pueden constituir la base para un sistema de resolución de conflictos por la aplicación del sistema normativo indígena; esto es, para el caso de que se alegue que en la aplicación de estos sistemas se ha violado alguna de las limitaciones establecidas por la Constitución, se estaría en la necesidad de revisar la aplicación del sistema en un proceso convalidatorio. Así, todos aquellos casos resueltos por las autoridades indígenas conforme a sus sistemas normativos, pueden tener un procedimiento de revisión para constatar el cumplimiento de los derechos humanos o los derechos y dignidad de la mujer.

- f. En cuanto a la integralidad del reconocimiento, en virtud de que la norma no distingue que reconozca sólo a las autoridades, procedimientos u otro aspecto del sistema, debe interpretarse que el reconocimiento lo abarca en su totalidad.

Hasta aquí, desde nuestra perspectiva, la norma constitucional cumple con el enfoque de la pluriculturalidad y del pluralismo jurídico.

- g. Sin embargo, al establecer en su parte final que “La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”, bajo el tema del otorgamiento de validez del sistema que reconoce, el legislador deja en entredicho el enfoque del pluralismo jurídico.

En efecto, aún cuando expresamente no se señala que con el reconocimiento del sistema normativo se le otorga validez, se podría interpretar que este otorgamiento de validez se encuentra implícito, pues de lo contrario no se entendería para qué efectos sería el reconocimiento. Sin embargo, esta posibilidad de interpretación se destruye con la última parte de la norma constitucional que ahora comentamos, pues expresamente traslada el otorgamiento de la validez a una autoridad, a un tribunal y a una ley reglamentaria. En otras palabras el reconocimiento constitucional de los sistemas normativos como derechos de los pueblos y comunidades indígenas no conlleva la validación de este sistema, la validez está condicionada a una decisión en otro momento.

Bajo el principio de legalidad y Estado de derecho, los sistemas normativos indígenas no son respetados por las autoridades estatales por carecer de validez, es decir, por tratarse de normas que no han cumplido con los procedimientos ante la instancia encargada de promulgar las leyes: el Poder Legislativo. Tan pronto como cumplan con este procedimiento, se tornarían válidos y técnicamente no existiría razón para no aplicarlos o no respetarlos. Así, el proceso de reforma constitucional, tenía como principal objetivo reconocer y dar validez al sistema normativo indígena para superar su funcionamiento al margen de la ley, máximo que ha reconocido el sistema como derecho de los pueblos.

En gran medida las consideraciones que ahora hemos expuesto con relación a la norma constitucional que reconoce los sistemas normativos, son aplicables a gran parte de las legislaciones estatales que han seguido esta misma lógica.

Nos avocamos ahora a formular algunas consideraciones respecto de las legislaciones estatales.

III. UNIVERSO LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De las 32 entidades federativas que integran el Estado mexicano, 11 de ellas no han realizado reformas para reconocer a los pueblos indígenas; las 21 restantes han generado reformas desde 1987 hasta el año 2007.

Las 21 entidades federativas que han introducido reformas legales reconociendo la presencia de los pueblos indígenas y regulando sus derechos son: Guerrero e Hidalgo, cuya reforma fue anterior al año de 1992; Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz modificado después de la reforma de 1992; asimismo, Durango, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro San Luis Potosí, Tabasco, y Yucatán, quienes introdujeron las modificaciones después de la reforma Constitucional de 2001.

Es importante tener presente esta primera distinción entre las modificaciones que tuvieron lugar después de 1992 de aquellas posteriores al 2001, porque el contexto y desarrollo conceptual que precedió la reforma constitucional de 1992²⁶ fue menor al debate y reflexión logrado antes de la reforma de 2001,²⁷ en esta última, los conceptos y contenidos tuvieron mayor desarrollo y tomaron en cuenta en forma preponderante el Convenio Núm. 169 de la OIT, como se puede apreciar en los acuerdos de San Andrés Larrainzar. De este modo, las reformas que tuvieron lugar después del 2001 suponen mayor profundidad en el reconocimiento y reglamentación; lo mismo ocurre con las 11 leyes reglamentarias de las disposiciones constitucionales.²⁸

IV. ANÁLISIS DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES QUE RECONOCEN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

A. Reconocimiento del sistema normativo indígena como derecho colectivo y como garantía individual

Del conjunto de la legislación que hemos relacionado en el apartado precedente, se puede apreciar la intención por reglamentar con mayor amplitud el ámbito del acceso a la jurisdicción estatal, es decir, el reconocimiento del sistema normativo cuando un indígena es sometido a la jurisdicción del Estado. De modo tal que es fácil encontrar en la legislación el derecho a la identidad o autoadscripción, el derecho a la lengua y a contar con un traductor e intérprete, el derecho a una defensa culturalmente adecuada —con conocimiento del contexto cultural—, el derecho a tomar en cuenta los usos y costumbres durante el proceso y al momento de dictarse sentencia, el derecho a penas alternativas, dentro de ellas al trabajo comunitario.

En cuanto al reconocimiento del sistema normativo como derecho colectivo, es decir, como derecho de los pueblos a resolver sus conflictos internos con base en este sistema, podemos distinguir los distintos niveles de reconocimiento. Conforme a las categorías de análisis, la situación es la siguiente:

²⁶ Esta reforma se dio en el contexto de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América y a unos meses de la entrada en vigor en México del Convenio 169 de la OIT.

²⁷ La reforma del 2001 derivó de la propuesta de reforma constitucional elaborado por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y después de los acuerdos de paz suscritos el 16 de febrero de 1996 entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés.

²⁸ Las leyes reglamentarias que se han promulgado a la fecha son: Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca, del 19 de junio de 1998; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del estado de Quintana Roo, del 31 de julio de 1998; Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado de Chiapas, del 29 de julio de 1999; Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Campeche, de 15 de junio de 2000; Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, del 10 de septiembre de 2001; Ley Reglamentaria del Artículo 9 de la Constitución Política del estado sobre Derechos y Cultura Indígena de San Luis Potosí, 13 de septiembre de 2001; Ley de Derechos y Cultura Indígena del estado de Nayarit, de 18 de diciembre de 2004; Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria del estado de San Luis Potosí, de 30 de mayo de 2006; Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del estado de Jalisco, de 11 de enero de 2007; Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Querétaro, de 27 de julio de 2007; Ley de Justicia Comunal del estado de Michoacán de Ocampo, de 30 de marzo de 2007.

I. Denominación

En las constituciones de cinco entidades federativas,²⁹ no obstante que reconocen su conformación pluricultural, no regulan en forma alguna lo relativo a los sistemas normativos indígenas. Todas ellas corresponden a modificaciones constitucionales que tuvieron como marco el derogado artículo 4 constitucional.

En la República mexicana 11 estados³⁰ expresamente adoptan la denominación de *sistemas normativos* al reconocer la forma de impartir justicia al interior de las comunidades y pueblos indígenas. Algunas de estas constituciones al reconocer los sistemas jurídicos retoman textualmente lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Federal, incluso en su última parte que remite el otorgamiento de validez del sistema a una norma secundaria; otros, como en los casos de Durango, Tabasco y Morelos, retoman el texto constitucional sin esta última parte. En el caso de la Constitución del estado de Oaxaca, no sólo las denomina como sistemas normativos, sino que explícitamente les otorga validez y reconoce jurisdicción a las autoridades indígenas, su artículo 16 establece que “Se reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos”.

En algunos casos, además de reconocerlos con la denominación de sistemas normativos, establecen una definición de lo que ha de entenderse por dichos sistemas, este es el caso los estados de Jalisco, Oaxaca y San Luis Potosí. Estas definiciones aluden a las normas, autoridades, procedimientos y resoluciones, lo que efectivamente confirma que el legislador tiene presente el alcance del reconocimiento que otorga y la implicación del uso de la denominación como sistema normativo. Jalisco, en el artículo 7 de la ley reglamentaria define a los sistemas normativos como el “Conjunto de normas jurídicas, escritas u orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas utilizan para regular sus actos públicos y las que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos y que contribuyen a la integración social”; Oaxaca, lo hace en el artículo 3 de la ley reglamentaria señalando que los sistemas normativos internos son el “Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos”.

En las restantes Constituciones que aluden el tema de las normas para la resolución de los conflictos internos, utilizan denominaciones distintas, en el estado de Hidalgo se les llama “prácticas y costumbres jurídicas”. En Quintana Roo, se les denomina “normas internas”, en Chiapas “usos, costumbres y valores culturales”; en Yucatán, se les designa como “formas de resolución” y “justicia alternativa”, finalmente, en la Constitución de Chihuahua se les denomina “métodos de resolución”. En esta misma dirección se advierte que las legislaciones del estado de San Luis Potosí y Nayarit, pese a otorgarle reconocimiento como sistema normativo en algunos preceptos se refiere a este sistema como “alternativo” (San Luis Potosí) o “auxiliar” (Nayarit). En el caso de San Luis Potosí, el artículo 13 de la ley reglamentaria establece que “la justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria; pero los delitos que se persiguen de oficio y las acciones del estado civil de las personas, quedan reservados al fuero de los jueces del orden común”.

²⁹ Se trata de los estados de Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

³⁰ Campeche, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco.

En los casos de Quintana Roo y Yucatán, además de no hacer un reconocimiento como sistema normativo, el primero expresamente señala que se instituirá un sistema de justicia indígena y el segundo, aún cuando no lo señala expresamente, en los hechos genera un sistema paralelo al sistema indígena, adoptando la figura de los Jueces de Paz como veremos más adelante. En este sentido, es el artículo 13 de la ley reglamentaria del estado de Quintana Roo, establece que la “ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades mayas del Estado, a cargo de jueces tradicionales, y en su caso de Magistrados de Asuntos Indígenas, que funcionen en salas, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.”

B. Otorgamiento de validez

Hemos visto con relación a la norma constitucional que la denominación no siempre lleva consigo el otorgamiento de validez, por lo que es necesario una revisión por separado de este último aspecto.³¹

Ya sea en la constitución local o en la ley reglamentaria, seis constituciones estatales expresamente se refieren a los sistemas normativos y en forma expresa se les otorga validez.³² En los cinco restantes podríamos decir que implícitamente se les otorga validez y en otros cinco se les otorga validez o se pretende hacerlo bajo la concepción de métodos de regulación, normas internas, usos, costumbres y valores culturales, formas de resolución y prácticas jurídicas.

En los estados en donde se reconoce expresamente esta validez de los sistemas normativos se establece que ésta se otorgará siempre y cuando se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del estado, las leyes estatales vigentes y los derechos humanos; circunstancia que en algunos casos se traduce en la imposición de límites más allá de los que la Constitución establece. Y al igual que señalamos con relación al texto constitucional, estos principios pueden traducirse en principios de resolución de conflictos competenciales entre sistemas, que, si bien algunas legislaciones lo prevén, como es el caso de San Luis Potosí y Oaxaca, no desarrollan el tema.

Frente al panorama que nos presenta el universo de la legislación existente respecto a la denominación y el otorgamiento de validez, es posible formular algunas consideraciones:

³¹ No obstante, de haberse hecho la primera diferenciación entre las legislaciones que los denominan como sistemas normativos y los que usan otras denominaciones, en este apartado se contemplan todas las legislaciones que regulan la resolución de conflictos al interior de las comunidades.

³² Campeche, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí.

- a. Es posible denominar y reconocer las formas de regulación y resolución de conflictos de las comunidades y pueblos indígenas como sistemas normativos, como ya lo hacen II de las constituciones estatales, adecuando esta normatividad a la Constitución Federal y a los mínimos de los derechos indígenas reconocidos en instrumentos internacionales.
- b. El reconocimiento como sistemas normativos, como ya hemos dicho, contribuye al fortalecimiento del sistema y como consecuencia fortalece la pluriculturalidad del país.
- c. Si bien, por si sola la adopción de una denominación distinta a la de sistemas normativos no produce efectos negativos en el reconocimiento, sí denota la concepción con la que el legislador observa, reflexiona y toma las decisiones con relación a este fenómeno e influye en el resto de la reglamentación.
- d. El reconocimiento implica que el sistema ya existía antes de adoptar la medida legislativa y su inclusión en la legislación debe ser para generar un marco jurídico que garantice su existencia y desarrollo, así como para su interrelación con el sistema jurídico mexicano, por ello, la decisión de instituir un sistema de justicia diferente como el que se anuncia en Quintana Roo o como el adoptado en el estado de Chiapas no puede generar dicho marco jurídico.
- e. Reiteramos que el otorgamiento de validez al sistema que se reconoce, ya sea tácito o implícito, es el aspecto fundamental por el que los sistemas normativos no son respetados en las instancias estatales; con el argumento de que no son normas promulgadas por el estado y no se les toma en cuenta.

C. Integralidad

Los elementos que hemos considerado y deben observarse para ser una reglamentación integral son las normas, los principios, las autoridades, los procedimientos, sanciones y cosmovisión del sistema normativo indígena.

El primer elemento que se toma en cuenta para el análisis es el del reconocimiento de las autoridades tradicionales o autoridades indígenas. El Estado de México, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí reconocen a las autoridades indígenas de manera explícita con relación a la resolución de conflictos internos.

En tres estados se reconocen también a las autoridades indígenas, pero únicamente como auxiliares de la administración de justicia, ejemplo de ello es Chiapas, donde se establece que: “Las autoridades tradicionales, quienes ancestralmente han aplicado los usos, costumbres y tradiciones de sus comunidades en la solución de conflictos internos, serán auxiliares de la administración de justicia y sus opiniones serán tomadas en cuenta en los términos de la legislación procesal respectiva [...]”; situación semejante ocurre con Nayarit y Quintana Roo, donde se establece que: “la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades del Estado.”

En cuanto a la competencia fijada a partir del reconocimiento de los sistemas normativos, hacen alusión a ésta el Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí; siendo distintas las materias bajo las cuales fijan la actuación de las autoridades indígenas. Dentro de las materias que pueden conocer las mismas autoridades indígenas encontramos por ejemplo: tenencia individual de la tierra, faltas administrativas, atentados en contra de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras comunitarias, asuntos de carácter civil y familiar;³³ o cuestiones en donde el delito deba sancionarse con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión³⁴ o en otros casos, se fija la competencia por razón del ámbito familiar, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención, regulación y solución de conflictos al interior de cada comunidad, como lo reconocen San Luis Potosí³⁵ y Jalisco.³⁶ En el caso de Querétaro, la competencia se establece en razón del lugar donde se cometió la infracción en lugar donde se encuentren los bienes de la controversia.³⁷

En resumen como límites a estas competencias, la legislaciones establecen que se trate de un conflicto entre integrantes de la comunidad (Estado de México, Jalisco, Oaxaca, y Querétaro) o entre éstos y terceros (San Luis Potosí), o con respecto a su territorio (Jalisco) o con respecto a la cuantía (Oaxaca). En todos los casos la garantía del respeto a los derechos humanos, la Constitución Federal y las legislaciones estatales, son la parte fundamental para la validez de los sistemas normativos. En cuanto al reconocimien-

to del procedimiento, sólo Oaxaca y San Luis Potosí reconocen de manera textual los procedimientos propios, como parte de los sistemas normativos.

Con relación a la sanción de los delitos, sólo el Estado de México, Oaxaca y Querétaro reconocen explícitamente que la sanción que dicten las autoridades indígenas será de acuerdo a sus sistemas normativos. Y respecto a los otros elementos como los principios, las normas y cosmovisión, no existe reconocimiento expreso en las legislaciones en estudio.

D. Resolución de conflictos competenciales

Referente a la resolución de conflictos que pudieran surgir, es importante señalar que en la mayoría de los casos en que se reconocen a los sistemas normativos, se deja abierta la posibilidad de acudir ante instancias externas, y fijan las actuaciones de las autoridades indígenas como elemento de prueba para formar y fundar la convicción de jueces y magistrados, como auxiliares de la administración de justicia o alternativa a la vía jurisdiccional.

Se habla de procedimientos para solucionar las posibles controversias que pudieran surgir mediante la convalidación (Oaxaca) y la validación (San Luis Potosí), aunque en otro estado como Querétaro, se fija que: "las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, con base a sus sistemas normativos internos, dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, deberán ser respetadas por las autoridades estatales respectivas" además de que

³³ Ley de Derechos, cultura y organización del Estado de México.

³⁴ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca.

³⁵ Ley reglamentaria del artículo 9 de la Constitución Política del Estado, sobre derechos y cultura indígena.

³⁶ Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del estado de Jalisco.

³⁷ Ley de Derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Querétaro.

“el Estado mantendrá comunicación constante con los pueblos y comunidades indígenas, para coadyuvar a que sus sistemas normativos sean adecuadamente reconocidos y respetados por personas e instituciones ajenas a ellos”.

Lo cierto es que ninguna de estas legislaciones desarrolla el tema de la coordinación entre sistemas o los mecanismos de resolución de conflictos de competencia.

Con relación a estos dos últimos apartados formulamos una observación final. El reconocimiento integral del sistema normativo indígena, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación y resolución de posibles conflictos competenciales, son dos aspectos de vital importancia para introducir claridad y principalmente certeza al reconocimiento. Problemas concretos, tales como, el procedimiento a seguir y la solución que habrá de darse si una de las partes se inconforma por la aplicación del sistema normativo indígena, o la duda si el sistema no generará abusos o violación de derechos humanos, debe ser resuelto por los principios de integralidad y resolución de conflictos. Del mismo modo, en este apartado se puede precisar qué parte del sistema habrá de tomarse en cuenta cuando un indígena es sometido a la jurisdicción del Estado.

En este contexto, se ha planteado la posibilidad de la convalidación para el caso de inconformidad de las partes y la homologación cuando un indígena se encuentra ante las autoridades estatales. En el primer caso, que tiene que ver con el tema que ahora nos ocupa, se parte de que la resolución de la autoridad es válida y ante la inconformidad de una de las partes es necesario convalidarla, revisando si dicha resolución cumplió con los principios generales de la Constitución, los derechos humanos y los derechos de la mujer y en caso de que así sea, es decir, que haya cumplido con dichos principios se procederá a convalidar el proceder de las autoridades.

**Análisis de la eficacia
y las implicaciones prácticas
del reconocimiento de los
sistemas normativos indígenas
en los estados de Yucatán,
Chiapas y Guerrero**

T E R C E R C A P Í T U L O

Análisis de la eficacia y las implicaciones prácticas del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas en los estados de Yucatán, Chiapas y Guerrero

I N T R O D U C C I Ó N

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la eficacia de las normas es un tema que incumbe al conjunto de las leyes instituciones del Estado, no es exclusivo de las normas que reconocen la diversidad indígena y los sistemas normativos. El problema radica en examinar si las normas vigentes son realmente aplicadas o acatadas por sus destinatarios y por tanto cumplen con su razón de ser. Todas las normas se emiten para cumplirse, señalan los teóricos del derecho y reconocen que pueden existir normas vigentes dotadas de validez, pero ineficaces.

Tratándose de las normas por las que se reconoce la diversidad cultural y se otorgan derechos a los pueblos indígenas la atención es aun mayor; pues rebasa la preocupación doctrinal para incluir una preocupación de parte de los beneficiarios, quienes en los últimos años han reivindicado su derecho a ser consultados para adoptar medidas legislativas que realmente se cumplan. Claramente los derechos indígenas atienden a la especificidad cultural de los pueblos, pero se dirigen a mejorar sus condiciones de vida y su situación de vulnerabilidad respecto del resto de la sociedad, por ello es imprescindible que éstos rápidamente se traduzcan en mejoras tangibles para la población destinataria.

Con esta preocupación, en el reciente proceso de discusión sobre los derechos indígenas en el contexto de la búsqueda de paz en Chiapas, se determinó que el conjunto de reformas en materia de derechos y cultura indígena debían contemplar tres niveles de reconocimiento para lograr su eficacia; un primer momento debía ser el reconocimiento constitucional de estos derechos; un segundo momento, sería el reconocimiento en las leyes secundarias y reglamentarias y, un tercer momento requería de reformas institucionales que concreten las disposiciones legales.³⁸

³⁸ En el punto 2 relativo a los compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas, del Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, se expone: "El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la

De esta forma, no basta el reconocimiento constitucional y legal de los derechos indígenas y en especial del sistema normativo indígena, se tienen que prever los mecanismos institucionales para que estas normas se apliquen realmente en la práctica.

Sobre este aspecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen expresa:

Durante el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1994-2004) numerosos países han llevado a cabo procesos legislativos y reformas constitucionales para el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, incluyendo el reconocimiento de las lenguas, culturas y tradiciones, la necesidad de la consulta previa e informada, la regulación del acceso a los recursos naturales y a la tierra o, en algunos casos, el reconocimiento de la autonomía y el autogobierno. Pese a estos avances se advierte la existencia de una “brecha de implementación” entre la legislación y la realidad cotidiana; su aplicación y cumplimiento se enfrentan a múltiples obstáculos y problemas [...]”.³⁹

Ahora bien, reconocida la pluriculturalidad, el problema de la eficacia respecto de los sistemas normativos indígenas nos exige otro componente en el que debemos evaluar si su aplicación en la práctica está teniendo resultados en la dirección de garantizar la existencia de los sistemas normativos indígenas y como consecuencia la existencia de la pluriculturalidad o, si por el contrario, está provocando la desconfiguración o peor aún su paulatina desaparición como sistema normativo, pues en este último caso bien valdría que las normas fueran ineficaces, pues no cumplirían con garantizar el derecho a la diversidad cultural contenida en los instrumentos internacionales.

En el presente estudio, intentamos abordar esta preocupación mediante la profundización en el análisis de las leyes que reconocen el sistema normativo indígena y el contraste con su aplicación en los estados de Guerrero, Chiapas y Yucatán. Para este propósito, intentamos describir cómo es que funciona el sistema normativo indígena con independencia de su reconocimiento legal, parte esencial de nuestro estudio; posteriormente se analiza la forma de su reconocimiento en la legislación estatal y, finalmente se describe la forma en que se encuentra el sistema normativo indígena con relación a su reconocimiento legal.

Antes de continuar, es importante realizar dos prevenciones iniciales: Primero. La descripción que haremos del sistema normativo indígena en cada uno de los estados no es por mucho un análisis de dichos sistemas en

participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.”

³⁹ ONU, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, E/CN.4/2006/78.

todos sus aspectos e implicaciones, pues esta tarea rebasa las pretensiones de este estudio. La descripción sólo se ocupa de aquellos aspectos que nos permiten contrastar el funcionamiento de los sistemas normativos indígenas con base en las practicas tradicionales y con base en la legislación que los ha reconocido. Segundo. Desde luego que el problema de la eficacia también puede ser vista al interior de las comunidades, es decir, en tanto se trata de un sistema normativo, también puede evaluarse el nivel de eficacia de estas normas en la solución de los conflictos internos; sin embargo, también este nivel escapa de las pretensiones de este esfuerzo.

Por otra parte, en la selección de los estados de Yucatán, Guerrero y Chiapas, se ha tenido presente la alta presencia de pueblos indígenas en esta zona del país. Yucatán es particularmente especial dada su composición con un sólo pueblo indígena en todo su territorio, el pueblo maya; El estado de Guerrero también presenta la peculiaridad de no contar con una reforma que reconozca la pluriculturalidad ni los sistemas normativos, no obstante ha sido escenario de una importante experiencia comunitaria en la prevención y sanción de delitos, como el caso de la policía comunitaria impulsada por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC). Por su parte, el estado de Chiapas fue seleccionado por prever dentro de su legislación el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, una reforma institucional mediante la cual fueron creados los Jueces de Paz y conciliación indígena quienes forman parte de la estructura del Tribunal Superior de Justicia del estado.

II. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE YUCATÁN

En el estado de Yucatán son los Jueces de Paz, con base en sus sistemas normativos, los encargados de resolver los conflictos surgidos en los municipios de composición indígena. Aunque la legislación establecía que debían ser nombrados por los presidentes municipales, dichas autoridades, reconocidas en la legislación local, hasta hace aproximadamente unos 15 años, eran nombradas de manera tradicional por los pobladores de cada municipio, situación que a cambiado a partir de la representación de diferentes partidos políticos y la celebración de elecciones a través de las urnas.

A partir de este suceso, la figura del juez de paz ha estado sujeta a diferentes cambios que de una u otra manera han impactado en su tradicional forma de aplicar los sistemas normativos indígenas. Esto debido a dos situaciones específicas:

- a. Al ser nombrados por los presidentes municipales su funcionamiento, en algunos casos, responde más al interés del partido político ganador que al interés de la comunidad, y
- b. El Poder Judicial comenzó a realizar actividades tendientes a garantizar que el funcionamiento de los mismos se apegue a lo que la legislación les reconoce como atribuciones.

En este último caso se puede advertir una transformación paulatina en las facultades que tradicionalmente venían ejerciendo los jueces de paz, ya que a partir de su incorporación al Poder Judicial de estado, el tipo de conflictos que generalmente atendían ha sido circunscrito a casos de mínima importancia.

Anteriormente podían intervenir en conflictos que implicaban la comisión de delitos graves como lesiones, o en las transferencias de tierras, casos que con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial ahora no son de su competencia. Circunstancia que como mencionamos ha generado cambios paulatinos, ya que como veremos más adelante en algunos casos los jueces de paz continúan ejerciendo la potestad jurisdiccional que tradicionalmente les ha reconocido su pueblo. Sin dejar de destacar los posibles riesgos del debilitamiento del sistema de justicia maya ante dicha situación, y ante el hecho de que están siendo nombrados por los presidentes municipales, además el cargo empieza a ser ocupado por personas jóvenes que realizan estudios de derecho, pues conforme al municipio son las personas adecuadas, pero que en la opinión del pueblo no cuenta con la capacidad necesaria para atender las diferentes problemáticas que se presentan; menos aún para buscar soluciones con base en el sistema normativo maya.

Contexto que enmarca de manera breve el escenario sobre el cual funcionaban y funcionan los jueces de paz y que será abordado con mayor amplitud más adelante.

A. Análisis del marco normativo estatal

Como ya hemos adelantado, en el estado de Yucatán las autoridades inmediatas encargadas de atender los conflictos surgidos al interior de las comunidades y municipios indígenas son los jueces de paz. Autoridades que se encuentran reconocidas tanto en la Constitución estatal como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.

En este sentido, y con el fin de analizar dicha legislación, a continuación se transcriben fragmentos de los siguientes artículos:

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN

Artículo 75. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia funcionando en pleno.

III. Nombrar y remover a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz, a los secretarios, a los actuarios y demás empleados subalternos de la administración de justicia;

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE YUCATÁN

Artículo 56. **El Tribunal Superior de Justicia en pleno designará a los jueces de paz, a propuesta del presidente municipal de la localidad a que pertenezcan.**

- Artículo 57. **Los jueces de paz dependerán del Tribunal Superior de Justicia, con cargo al erario municipal** donde pertenezcan y actuarán con dos testigos de asistencia, quienes deben reunir los requisitos exigidos a los propios jueces.
- Artículo 58. Para ser juez de paz se requieren los requisitos siguientes:
- I. Haber cumplido veintiún años de edad;
 - II. Haber concluido la enseñanza primaria y poseer conocimientos necesarios para desempeñar bien el cargo;
 - III. Carecer de antecedentes penales
- Artículo 59. Los jueces de paz durarán en su cargo tres años, pudiendo ser reelectos, y antes de tomar posesión realizarán su protesta ante el presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado.
- Artículo 60. **Los jueces de paz conocerán de los asuntos civiles cuyo interés no exceda de 200 veces el salario mínimo** que rija en la ciudad de Mérida, y de aquellos cuyo conocimiento les confiere el Código de Procedimientos Civiles del Estado.
- Artículo 61. Son obligaciones de los jueces de paz:
- I. Cumplir los despachos que reciban de las autoridades judiciales superiores;
 - II. Desahogar y rendir las informaciones que les encomienden los poderes legislativo y ejecutivo; y
 - III. Diligenciar los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Como se desprende de los artículos antes referidos la creación y reconocimiento de los jueces de paz no están vinculados, en ningún aspecto, con lo que tradicionalmente representan estas autoridades al interior de sus comunidades y municipios. Pues como se puede observar en ningún apartado de la legislación citada existe referencia a que dichas autoridades puedan o deban aplicar sus sistemas normativos en la solución de conflictos. Como tampoco existe referencia a que el nombramiento de estos jueces tenga que recaer en personas indígenas que conozcan los sistemas normativos propios de sus comunidades.

En este mismo sentido, la legislación contempla que el nombramiento de estos jueces debe realizarse por parte del Tribunal Superior de Justicia a propuesta de los presidentes municipales. Por lo que la concepción de los jueces de paz en la legislación no está relacionada con lo que es una autoridad indígena encargada de hacer justicia aplicando sus sistemas normativos. Lo que en el caso de Yucatán, resulta contrastante con lo observado por vía de los hechos, debido a que, como veremos más adelante estos jueces de paz, en su mayoría, conservan, conocen y aplican sistemas normativos indígenas mayas para la solución de los conflictos que les son presentados.

Por lo tanto existe una diferencia entre lo que estos jueces realizan al interior de sus comunidades y municipios, y lo que les reconoce la legislación. Los jueces de paz no sólo no son nombrados por el Tribunal sino que también han pasado a ser parte de su estructura. Por lo que estamos frente a una legislación que a pesar de referirse a una autoridad tradicional plenamente identificada con y por las comunidades y municipios indígenas, ésta no fue creada bajo la perspectiva del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas. Sistemas normativos que de igual manera se siguen aplicando pero que con el transcurrir del tiempo y bajo esa perspectiva no están plenamente garantizados.

Aunado a este panorama legislativo tenemos la reciente reforma realizada a la Constitución del estado, en la que se garantiza al pueblo maya sus *formas de regulación para la solución de conflictos*. Situación que por un lado puede ser interpretada como el reconocimiento de sus sistemas normativos, pero que por el otro igualmente no corresponde con las características propias del pleno reconocimiento.

Al respecto, el texto constitucional refiere que:

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN

Artículo 2 [...]

El estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en el pueblo maya, el cual desciende de la población que habitaba la península yucateca, al iniciarse la colonización; que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones e idioma, así como, sus instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas.

La conciencia de la identidad maya de Yucatán es el criterio fundamental para determinar que a una persona le son aplicables las disposiciones sobre el pueblo maya yucateco y sus comunidades.

[...]

El estado garantizará al pueblo maya la aplicación de sus propias formas de regulación para la solución de conflictos internos, como medio alternativo de justicia; sujetándose a los principios jurídicos de oralidad, publicidad, intermediación, contradicción, economía y concentración, con pleno respeto a sus derechos y garantías y de manera relevante, la dignidad de las mujeres, **sin contravenir las leyes vigentes.**

Artículo 7 bis. **Se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya,** bajo un marco autonómico en armonía con la unidad estatal, **conforme a las siguientes prerrogativas y atribuciones:**

[...]

V. Los integrantes del pueblo maya serán considerados como sujetos de derecho publico, tendrán acceso pleno a la jurisdicción del estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, por lo que se deberán tomar en cuenta sus practicas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta constitución; con derecho a ser asistidos por intérprete y defensor, en su propio idioma y cultura.⁴⁰

Como puede apreciarse no se hace un reconocimiento como *sistemas normativos*, sino como *formas de regulación*, señalándolo como una forma “alternativa de justicia”. Ya hemos dicho que la denominación con la que se hace el reconocimiento denota el enfoque con el que se realiza; al no designarlo como sistema normativo no puede pensarse que se hace este reconocimiento con un enfoque de pluralismo jurídico o asumiendo plenamente el pluralismo cultural; su reconocimiento como sistema alternativo de justicia lleva implícita la potestad de los destinatarios, de decidir si se acepta o no esta alternatividad; asimismo, denota que existe un sistema matriz o principal, y que excepcionalmente se habrá de invocar o utilizar el sistema alternativo.

El texto constitucional, no otorga validez expresa a la forma de regulación maya, la validez de esta forma “alternativa de justicia” se encuentra implícita en la norma que la establece.

Así mismo, el nuevo texto constitucional no considera en su integralidad al sistema normativo maya eliminado su validez ante la hipótesis de ser un medio alterno de justicia y no un derecho del pueblo maya. En este sentido dichos sistemas normativos están sujetos a la observancia de ciertos principios no propios de su especificidad cultural, y que la Constitución enuncia como *principios jurídicos*

de oralidad, publicidad, inmediación, contradicción, economía y concentración.

Por otro lado, no se encuentran explícitos los límites al ámbito de la competencia. Estableciendo que en todo caso habrán de respetarse los *derechos, garantías, dignidad de las mujeres y leyes vigentes*. Debiendo destacar que cuando se habla de *derechos* en ningún momento se refiere a los derechos humanos.

De esta manera podemos decir que el texto constitucional no contempla un pleno reconocimiento de los sistemas normativos mayas y en consecuencia su eficacia no está garantizada; pues como ya podemos advertir el desempeño tradicional de los jueces de paz y los sistemas normativos mayas continúan sin ser reconocidos a luz del marco internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Finalmente podemos decir que el texto constitucional y la Ley Orgánica no contemplan un pleno reconocimiento de los sistemas normativos mayas y sus efectos en la práctica serán limitadas. La reforma no sólo no cumple con los derechos mínimos establecidos en el ámbito internacional, sino incluso no es congruente con el reconocimiento constitucional que hace el artículo 2 apartado “A” fracción de la Constitución Federal en el que se reconocen los “sistemas normativos” para la resolución de los conflictos internos.

⁴⁰ El resaltado es nuestro.

B. El sistema de justicia maya y los jueces de paz

1. Percepción general

A partir de la obtención de algunos testimonios y de documentación diversa, en este apartado realizamos un primer acercamiento demostrativo sobre el funcionamiento del sistema de justicia maya. Exponemos en primer lugar algunos elementos característicos de este sistema normativo y posteriormente refiriéndonos a algunas repercusiones que la legislación existente ha tenido en el mismo.

En este sentido, volvemos a señalar que los elementos que abordamos como característicos del sistema de justicia maya no son exhaustivos, ya que para fines de este estudio fueron retomados aquellos elementos que de manera palpable han sido impactados por la aplicación de la legislación existente. Dichos elementos se refieren a aspectos como: el mecanismo de nombramiento de los jueces de paz, tipos de casos atendidos y resueltos, y solución de casos. Aspectos que de alguna manera nos reflejarán parte de la filosofía, principios y cosmovisión del pueblo maya, pero que como ya dijimos no fueron objeto de este estudio.

El sistema de justicia maya permanece vigente en la mayoría de los municipios y comunidades indígenas del estado de Yucatán. Su principal institución, y el que lo caracteriza, es la figura del juez de paz, autoridad tradicional más importante y encargada de mantener la armonía o restaurar la amistad entre los integrantes de la comunidad y el municipio. Como consecuencia, todos los aspectos que giran entorno a esta figura, tienen capital importancia para los indígenas mayas así como para el conjunto de ellos. Así, el nombramiento, sus facultades, las formas de proceder, su visión y actuación a la hora de impartir justicia son elementos que son vigilados con especial atención por los integrantes de la comunidad.

2. Nombramiento

Los jueces de paz eran electos por los ciudadanos a los que habría de servir; la ciudadanía al tener el derecho de elegir al juez e incidir en su actuar, sentían que el sistema de justicia les era cercano y que a su vez debían prestar atención a las formas y modos de hacer justicia pues en algún momento podrían ser electos para este cargo.

Conforme a los sistemas normativos mayas, el cargo de juez de paz recaía en la persona que quedaba en segundo lugar al momento en que era electo el presidente municipal. La elección se hacía en asamblea pública, se ponían al frente los candidatos y detrás de ellos se colocaban todas las personas que los apoyaban. Posteriormente se contaba a las personas que se enfilaban detrás de cada candidato y quien obtenía el mayor número de “votos” quedaba en el cargo, quien obtenía el segundo lugar en la votación recibía el cargo de juez de paz. Así lo informa el siguiente testimonio:

Antes nos enfilábamos. El candidato se paraba acá, y detrás de él los que iban a estar con él, venía gente de Mérida del Ayuntamiento a ver que se realice sin pleitos. Entonces se contaban; en esta fila hay 100, en ésta hay 90, Ésta era la forma de elegir a nuestras autoridades. Y el segundo, quedaba como el juez de paz.⁴¹

⁴¹ Entrevista realizada con jueces y ex jueces de paz, del Tribunal Superior de Justicia del estado.

Las personas que llegaban a ocupar estos cargos eran personas conocidas por los ciudadanos; además ya habían ocupado otros cargos, y su buen desempeño se reconocía al momento de ser propuestos. Aún cuando la elección involucraba la designación del presidente municipal, la referencia más importante era el juez de paz, éste, se decía, no podía ser cualquier persona, debía contar con algunas características que hicieran posible el mantenimiento de la armonía entre las personas y al interior de sus pueblos.

3. Funcionamiento

Los jueces de paz funcionan como árbitros y/o mediadores entre las partes involucradas en un conflicto⁴² “no cualquiera puede intermediar, no cualquiera puede hacer justicia, para hacer justicia necesitas de un lenguaje, hay una jerga de los conciliadores mayas que es el hablar dulce, tienes que estar calmado, sereno, no vayas a decir nada que se te vaya a sulfurar el otro. Es un hablar que no cualquiera tiene [...] de tal manera que impartir justicia, es hablar un lenguaje, donde todo mundo se sienta bien y esté dispuesto a conceder.”⁴³

En la solución de un conflicto entre indígenas mayas, lo primero que se busca es hacer amigos o terminar como amigos, ésta es su visión de justicia, pues sólo así se logra que las personas “no se peleen”. Una frase resume su búsqueda de la justicia a través de la amistad, ellos dicen: “aquí vamos a solucionar su conflicto y vamos a buscar amistades entre ustedes [...] la idea es resolver el conflicto buscando amistad y la pacificación de los contendientes.”⁴⁴ Por esta razón el juez de paz, es electo por su pueblo.

La población percibe a los jueces de paz como una autoridad imprescindible en el mantenimiento de la cohesión y el orden social al interior de las comunidades, quienes siempre tienen una palabra que es respetada por todos.

4. Competencia

Los jueces de paz, conforme a sus sistemas normativos, conocían de todo conflicto que surgía al interior de sus municipios y comunidades. Para su intervención sólo era necesario que alguna de las partes involucradas en una controversia acudieran ante él.

⁴² Con relación a una opinión que un ex juez de paz dio a otro en funciones se recabo el siguiente testimonio: “Tú lo que tienes que entender es que se respete el acuerdo que ellos hicieron, porque la mentalidad de los jueces de Mérida es: —tú estas para hacer justicia, —no, tú estás aquí para ver que se saque un acuerdo entre las partes y se respete; así le dijo él, y tú estás cometiendo una injusticia porque ni siquiera has investigado lo que hiciste, si te vas a poner en el plan de hacer justicia, te vas a meter en un lío. Porque a ver ¿dónde está el cadáver del pavo? ¿Cómo sabes cuánto pesaba el pavo? Entonces empezó a retroceder el juez. No, si tú vas a poner cuánto cuesta un pavo, a ver muéstrame el cadáver, vamos a pesarlo, cómo sabes qué perro fue, dónde lo viste, no te hagas, eso no nos toca a nosotros, les toca a ellas que vieron qué perro brincó la albarrada, qué pavo, cuánto pesaba el pavo. Ya habían sacado un acuerdo, te metiste tú y lo echaste a perder. Claro porque existe corazón malo, como dicen ellos, fue una señora, le calentaron su cabeza: no puedes aceptar 300 por el pavo, el pavo vale 600, fue y dijo me retracto, ya no quiero 300, quiero 600.” Entrevista en el Centro de Derechos Humanos Indignación. A.C., Mérida, Yucatán.

⁴³ Entrevista a la Dra. Ella Fany, investigadora de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), Mérida, Yucatán.

⁴⁴ Entrevista con el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito del Décimo Cuarto Circuito, con sede en Mérida, Yucatán.

La conflictividad vivida al interior de las comunidades y pueblos indígenas mayas se suscriben a asuntos menores, surgidos como parte de la cotidianidad y convivencia diaria entre vecinos y familias; la gran mayoría de ellos eran resueltos por los jueces de Paz,⁴⁵ situación que denota la vitalidad del sistema y la aceptación por los miembros de la comunidad, quienes, aceptan la jurisdicción propia y se someten a su autoridad, procedimiento y resolución.

En aquellos casos de mayor gravedad (lesiones graves, asaltos, homicidios) los jueces de paz tienen la potestad de decidir si son o no remitidos ante los Ministerios Públicos y/o Jueces de Primera Instancia. No obstante, algunas de estos casos fueron conocidos por los jueces de paz si así es manifestado por las partes, quienes pueden renunciar a acudir ante las autoridades estatales.

Con relación a estos casos, se tuvo información de un homicidio imprudencial en el que las autoridades del municipio decidieron no dar conocimiento al Ministerio Público ya que las familias se pusieron de acuerdo y el responsable reparó el daño a los familiares de la persona fallecida. Todos en el municipio decidieron no dar a conocer el caso a las instancias del gobierno y éstas no se enteraron.⁴⁶ Asimismo, se tuvo un testimonio de un posible caso de allanamiento de morada que no fue denunciado al Agente del Ministerio Público:

*Ayer un viejito que vende *chack' uak*, aguardiente. —Anteayer se emborracho uno de sus clientes y le dieron una trompada, y viene su hija —Juez, qué me cuentas cuándo una persona entra en tu casa, a pegar al dueño, —eso se llama allanamiento de morada. Dice así: la persona que entra en una vivienda, en una oficina, en un cuarto, en un aposento, sin el permiso del dueño o sin el permiso de alguna autoridad, se le impondrá de dos a seis años de cárcel o de 20 a 500 días de multa. Este señor no entró sin permiso, lo invitaron, no lo podemos obligar a que pague 500 días de multa o que vaya seis años de cárcel y, este señor también está vendiendo artículos ilícitos, vender alcohol a la gente sin permiso. —Si yo fuera malo te mandaba al ministerio público y, vas a pagar una buena multa, porque está haciendo ventas ilícitas, y aquí dice que es prohibido. Y no puedo castigar a este señor, porque tú lo invitaste, porque es tu cliente. Ahora si tú quieres que yo actúe conforme a la ley, castigo este señor, pero tú también vas a pagar la multa. Y dijo —mejor dejémoslo así. Y listo se fueron. Aquí están estos artículos busco cómo voy a solucionar un problema. Dependiendo el caso yo voy a buscar cómo resuelvo el asunto.⁴⁷*

⁴⁵ En el Municipio de Maní, durante la gestión que corrió de 2004 a 2007, el juez de paz atendió 1,460 audiencias y se levantaron 175 archivos, desahogando un promedio de una audiencia por día.

⁴⁶ En este caso se mantiene en confidencialidad los datos sobre el municipio en que aconteció el hecho.

⁴⁷ Entrevista con ex jueces de paz. Mérida, Yucatán. El caso referido nos fue expuesto por un juez de paz convencido de los límites y atribuciones que le impone la legislación estatal. Por lo que el mismo caso resulta doblemente revelador en cuanto al estado de superioridad que en los hechos guardan los mecanismos tradicionales sobre los códigos y procedimientos jurídicos positivos.

En un intento por sistematizar los casos que eran de la competencia del juez de paz, podríamos señalar los siguientes:⁴⁸

- Robos
- Delitos cometidos en riña
- Lesiones leves
- Violencia intrafamiliar
- Amenazas
- Divorcios⁴⁹
- Pensiones alimenticias
- Custodia de menores
- Calumnias (chismes)
- Asuntos relacionados con la Tierra
- Y en casos excepcionales, homicidios

5. Resolución de conflictos

Como se ha señalado antes, la aplicación de sanciones no es la parte más importante ni en la que pone mayor énfasis el sistema de justicia maya, pues para ellos la solución estriba en lograr la amistad o reestablecerla entre las partes. Bajo esta perspectiva, la preocupación mayor está relacionada con la reparación del daño ocasionado, de tal suerte que tanto la parte ofendida o agraviada como la responsable puedan recuperar la armonía entre sí una vez que se ha reparado la afectación.

No obstante, para la solución y la determinación del pago del daño se busca identificar si el hecho sucedió de manera voluntaria o involuntaria, lo que en palabras de los indígenas mayas implica buscar si fue una tragedia o una maldad.

Al respecto, nos manifestaron:

Lo primero que decidirá el juez, es si fue a propósito, sin querer o no. Hay ciertos principios de derecho tradicional, por ejemplo: "y les dijo que ya no se vuelvan a pelear y el que empiece será el culpable". Una de las tareas es ver quién empezó, porque la gente no debe pelear. Uno de los principios también es que cuando hay un problema cuya solución puede perjudicar a la comunidad, se opta por castigar al culpable con tal de que no se perjudique a la comunidad".⁵⁰

Si se encuentra que el daño se causo en forma dolosa sí se procede a imponer una "sanción", que trascienda la búsqueda de la amistad, y se hace mirando que no se vuelva a cometer. Comúnmente la sanción es el arresto de las personas, aunque en los casos de robos de animales o de bienes, en el que el daño es meramente

⁴⁸ "Los conflictos muchas veces son: robos, pleitos, pleitos callejeros, amenazas, has de cuenta que, cuando yo te vea te voy a romper la cara, entonces para que no suceda se notifica y se levanta una constancia de planificación un poco, previniendo, para ambos. [...] Un problema familiar, de compañeros en la calle, de papás que pegan mamás, de personas que brincan en terrenos de otros y lo descubre el esposo [...] Robos de pavos, de gallinas, de bicicletas". Entrevista con jueces y ex jueces de paz del Tribunal Superior de Justicia del estado de Yucatán.

⁴⁹ "Los familiares, separación de familias. De 2,460 el 70% son separaciones." Entrevista con jueces y ex jueces de paz del Tribunal Superior de Justicia del estado de Yucatán.

⁵⁰ Ídem.

material, el reembolso del costo de los mismos es la sanción más común. La sanción impuesta a cada conflicto es distinta a pesar de que puedan ser conflictos parecidos. Para la determinación de una sanción no sólo es considerado el hecho, si no también las circunstancias personales de los involucrados y el bien comunitario-colectivo. En algunos municipios, se sigue imponiendo como sanción el trabajo en favor de la comunidad.

Por otra parte, un gran número de soluciones a los conflictos se dan mediante acuerdo entre las partes, de tal manera que la parte afectada termina convencida con la solución y con la sanción, al mismo tiempo que quien ocasionó el daño se somete a una sanción que puede cumplir.

El cobro de multas no es una práctica recurrente entre los indígenas mayas, para ellos el delito no debe cobrarse, el delito se debe sancionar con la finalidad de volver las cosas al estado que tenían antes y previniendo la realización de nuevos actos delictivos.

Finalmente, encontramos en la población indígena una buena aceptación a la forma de impartir justicia que tenían los jueces de paz, reconocen en este sistema legitimidad, eficacia y un componente fundamental para el desarrollo de la vida en comunidad, Al respecto el siguiente testimonio es ilustrativo:

No podemos cambiar esas formas de antes, porque entonces la organización ya no va a funcionar; no podemos mandar los asuntos muy sencillos que se pueden arreglar a Valladolid, la gente va a decir que es muy drástico, porque no concientizan. Entonces el quejoso y inculpado, lleguen a un acuerdo, y al final estén felices con un acuerdo común. No como en la ciudad, hay mucho trámite burocrático, aquí en la comunidad no se hace eso.⁵¹

C. Legislación estatal vigente y repercusiones de su aplicación

Retomando parte de lo dicho al inicio de este apartado, podemos decir que uno de los aspectos que más han impactado en la aplicación de los sistemas normativos mayas ha sido la modificación del mecanismo tradicional de elección y nombramiento de los jueces de paz; ya que conforme a algunos testimonios recabados con indígenas que fueron jueces, al ser nombrados y reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia del estado y en consecuencia ser parte de su estructura, no sólo sus funciones se han limitado, sino que también en algunos casos el reconocimiento al interior de sus municipios ya no es el mismo.

Así pues, y con relación a lo anterior, expondremos cómo es que funciona el mecanismo legal de selección y nombramiento de los jueces de paz. Plasmando algunos ejemplos sobre las consecuencias que dicho mecanismo ha traído consigo.

⁵¹ Entrevista con autoridades del Municipio de Xocen, Yucatán.

I. Nombramiento de los jueces de paz

Con base en la legislación ya citada anteriormente, y sin que contemos con información sobre la aplicación de la reciente reforma constitucional del estado, al momento los jueces de paz son propuestos por los presidentes municipales ante el Tribunal Superior de Justicia, quien otorga el nombramiento de los mismos. Para ello el Tribunal emite una convocatoria abierta al público en cada municipio.

Dicha convocatoria establece de manera general los requisitos⁵² que deben cubrir los interesados, sin existir mención alguna sobre si la persona debe ser indígena y/o conocer el sistema tradicional de justicia maya. En consecuencia, cualquier persona que cumpla con dichos requisitos puede acudir a la convocatoria.

Al final el presidente municipal, bajo su propio criterio, elige a uno de los contendientes para asumir el cargo remitiendo su decisión ante el Tribunal, quien otorga el nombramiento oficial.

Este mecanismo ha funcionado desde hace aproximadamente unos 15 años, tanto por disposición de la ley, como por la llegada de nuevos partidos políticos a los municipios; ya que a partir de entonces se instituyeron las elecciones vía las urnas y el voto secreto. Siendo ésta una de las razones de mayor peso en el cambio del mecanismo para elegir a los jueces de paz.

[C]uando llega el PAN a Mérida, pone más reglas, quitando autonomía a los pueblos; argumentan ellos que eso es democracia y lo nuestro no es nada, no sirve, nos quieren democratizar nuestro modo, porque ellos fueron los que cambiaron el sistema de las elección de autoridades, nos metieron urnas; nosotros teníamos una forma muy antigua que se cambio hace 17 años. Llega y dice: "eso que hacen ustedes como eligen a sus autoridades, es una barbaridad, es cosa fuera de lo normal [...]".⁵³

A partir de la presencia de los partidos políticos en los municipios se rompe la manera tradicional de elegir a las autoridades municipales, de tal manera que éstas empiezan a ser identificadas con un determinado partido y no necesariamente con el pueblo. Situación que se reproduce al momento de seleccionar al juez de paz, ya que es nombrado aquel que sea afín al presidente municipal electo. Pudiendo romper el establecimiento tradicional del equilibrio de poderes que existía al interior de los municipios.

Cuando entra un nuevo presidente asigna al juez de paz, es un cargo de amistad, no pertenece en el cabildo del Ayuntamiento, se le da una constancia de asignación y va al Tribunal Superior de Justicia. Se dice que es de amistad porque no está instituido entre los cabildos del Ayuntamiento. Entonces el presidente lo elige de su grupo, entre su partido; por ejemplo, aquí ganó el PRI. El presidente

⁵² Estos requisitos según el artículo 58, de la Ley Orgánica del Poder Judicial son: Haber cumplido veintiún años de edad; haber concluido la enseñanza primaria y poseer conocimientos necesarios para desempeñar bien el cargo y carecer de antecedentes penales.

⁵³ Entrevista con jueces y ex jueces de paz del Tribunal Superior de Justicia del estado de Yucatán.

elige quien es el más apto de grupo, no va a elegir a uno que va en contra de su grupo [...] por ejemplo, este juez que ya está nombrado, no le convino su trabajo al grupo, ellos mismos se ponen de acuerdo con su cabildo; lo quitan y ponen a otro [...]”.⁵⁴

Así pues, podemos decir que el mecanismo anteriormente descrito implica por lo menos dos cambios palpables en cuanto a la concepción tradicional de la figura del juez de paz.

- Por un lado, su nombramiento ya no es hecho por el pueblo, pudiendo recaer en una persona no necesariamente legitimada y con las capacidades necesarias que el cargo mismo demandan.
- Por el otro, sus funciones se ven limitadas en comparación con las que tradicionalmente realizaba hasta antes de ser incorporado a la estructura del Tribunal Superior de Justicia.

Con relación a estos cambios identificados se retoman los siguientes testimonios:

- Respecto de los jueces de paz legalmente reconocidos pero, sin legitimidad:
[E]l penúltimo alcalde priísta que tuvo la ciudad de Mérida aplicó el sistema de nombrar a la autoridad, y fueron tres años de desprecio total al juez, que a la mitad de su periodo se tuvo que ir, porque el pueblo no sentía que él fuera la autoridad. Y todos iban con el otro juez de paz; se formó una comisión de los señores grandes, y dijeron, vamos a presentarlo como el candidato que queremos que ocupe el juzgado.
- Y respecto de los jueces de paz incorporados a la estructura del Tribunal Superior de Justicia sujetos a la normatividad del poder judicial:
Nos limitaban el área de trabajo, aquí la gente estaba acostumbrada, a que cuando había un problema familiar; pues recurren con el juez de paz o [por problemas de] terrenos ejidales o terrenos del pueblo, cuando tomaba los cursos me decían: no puedes hacer ningún acta de traspaso del terreno ni compra-venta. Ese es un problema, porque históricamente nosotros hemos vivido aquí, lo hemos heredado de abuelos, de papás, aquí todos tenemos una constancia: Que mi papá me dio un pedacito de terreno para hacer mi casa, vamos al juzgado de paz, y el juez dice: fulano de tal le traspasa áreas de tanto por tanto a su hijo, y ese papelito que paga el juez es lo que me ampara. Y es justamente lo que nos dijeron que no debemos de hacer. Las cosas se empeoran para el pueblo, ya no puedes hacer los trámites que antes se hacían aquí, a nivel local.

⁵⁴ Ídem.

Yo como juez de paz tengo el derecho de actuar en asuntos familiares y civiles. Asuntos civiles son, por ejemplo, cuando se trata de una constancia de predio, o la venta del predio. Son asuntos que para papeles correctos, se necesita de un abogado, pero en estos asuntos no hay tiempo, entonces se va con el juez, se le pide una constancia donde fulano le compro a fulana y, se firma de conformidad. Ya después se busca un licenciado.

Es un cargo muy delicado, hay que hacer las cosas según el reglamento, sino también se puede castigar a un juez, se le reporta al tribunal de justicia y se le llama la atención.⁵⁵

Retomando estos testimonios, y sin que éstos sean presentados como la constante de los cambios registrados a partir de la modificación en la selección de los jueces de paz, debemos señalar que invariablemente los presidentes municipales seguirán eligiendo a los jueces de paz, a la vez que éstos seguirán dependiendo del Tribunal Superior de Justicia.

Al respecto, lo que en los hechos suceda, por ejemplo, en cuanto a los casos que en verdad son resueltos por los jueces de paz, éstos son referentes de análisis que sirven en la evolución de la eficacia del marco normativo. Pues la distancia existente entre la ley y la realidad hace que la norma no garantice eficazmente los sistemas normativos, independientemente de que estén reconocidos.

A continuación nos referimos al funcionamiento de los jueces de paz y a aquellos casos que por ley son de la competencia de los mismos.

2. Funcionamiento y competencia

Conforme a la disposición de la ley, los jueces de paz son competentes para conocer de casos *civiles cuyo interés no exceda de 200 veces el salario mínimo, así como de aquellos* cuyo conocimiento les confiere el Código de Procedimientos Civiles del estado.

De entrada esta competencia es menor a la que tradicionalmente ejercen los jueces de paz. Algunos testimonios refieren que esta reglamentación de su competencia implica una limitación en la práctica. Y con relación a su funcionamiento, ahora existe la posibilidad de ser denunciados y juzgados ante las autoridades estatales, situación que los coloca en un dilema, pues reconocen que no están plenamente capacitados para aplicar las normas de la legislación que establece su funcionamiento. En este sentido se conducen nuestros entrevistados en los siguientes testimonios:

Es un cargo muy delicado, hay que hacer las cosas según el reglamento, sino también se puede castigar a un juez, se le reporta al tribunal de justicia y se le llama la atención.

⁵⁵ Ídem.

[S]abemos que la ley vigente occidental dice que el robo se persigue de oficio. Y nosotros por ejemplo, sabemos que Bety lo robó y está caminando en el pueblo, pero no agarramos un teléfono y denunciarnos para que vengan a buscarla, sino a través del juzgado se llega a la conciliación. ¿Por qué lo hacemos? Porque aquí se trata de que nadie salga lastimado, sino de corregir el error que se cometió, reparar el daño. Tú robaste un cabo, una bicicleta, devuélvelo, y si ya lo vendiste: devuélvele el costo.⁵⁶

En este sentido, la legislación lejos de generar un marco jurídico para el desarrollo de las actividades de los jueces de paz, está significando una camisa de fuerza que constriñe a los jueces a sujetar su actuación a la ley alejándolo de los procedimientos orales y al escrutinio de los ciudadanos a los que sirve como tradicionalmente lo venía haciendo.

3. Resolución de conflictos

Al igual que ocurre en los casos anteriores, la resolución de los conflictos sigue la reglas establecidas en la ley y tiene como principal atribución la aplicación de sanciones que ahí se prevén. Su funcionamiento, en este aspecto, también es distinto al que tradicionalmente desempeñaban, no se encuentra recogido en la ley la visión de buscar la amistad como forma fundamental de solución de los conflictos.

D. Consideraciones finales

En las entrevistas y las visitas de campo se puede advertir la importancia que los jueces de paz tienen dentro del sistema jurídico maya, mismos que a pesar de haber adquirido el nombre de jueces, conservan la cosmovisión y principios del pueblo maya. Es posible hablar de un sistema de justicia maya vigente al interior de los municipios y comunidades, pese a que dicha figura también funciona conforme a las normas escritas y como parte de la estructura del Tribunal Superior de Justicia. Por esta razón deben ser reconocidos como una institución propia, que nutre la diversidad cultural y el pluralismo cultural en un marco de pluralismo jurídico y conforme a los derechos humanos recogidos en los instrumentos internacionales.

El establecimiento y reglamentación de los jueces de paz en la Constitución y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, es, como expresamente lo señala la Constitución, un sistema de justicia alternativa, pero no un reconocimiento del sistema jurídico maya. La sola adopción de la figura de los jueces de paz, no implica un reconocimiento de toda esta institución, pues la norma fija nuevos criterios de competencia, funcionamiento y desempeño.

En cuanto a la eficacia conviene analizar si los efectos de la aplicación de las leyes contribuyen a fortalecer el sistema jurídico indígena, y por tanto favorecen la pluriculturalidad, podemos señalar, con base en lo expuesto

⁵⁶ Ídem.

en este apartado, que la aplicación de las normas que pretenden reconocer el sistema jurídico maya, está teniendo una repercusión contraria al espíritu que contiene el artículo 2 de la Constitución Federal. Puesto que como observamos la reciente reforma a la constitución estatal, no constituye propiamente un reconocimiento pleno de los sistemas normativos mayas, ya que considera a los mismos como simples mecanismos de regulación, y no como verdadero sistema de normas que en su integralidad implica el reconocimiento de sus autoridades, procedimientos, sanciones, principios, filosofía y cosmovisión. Por lo que no hay un reconocimiento de la validez de estos sistemas y en consecuencia se le reconoce como “medio alterno” al sistema de justicia que ofrece el Estado.

En este sentido la eficacia de la norma existente, no es verificable ya que por un lado permanece en sentido opuesto a la realidad y por el otro reconoce parcialmente a los sistemas normativos.

III. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN EL ESTADO DE CHIAPAS

A. Introducción

Chiapas es un estado *sui generis*, sobre el cual se pueden elaborar diferentes perspectivas e hipótesis de su acontecer político, social y económico, y siendo éste sólo un acercamiento respecto de los sistemas normativos propios aplicados por los pueblos indígenas, no podemos dejar de mencionar que en el tema confluyen diversas prácticas-experiencias, que más allá de ser analizadas desde un punto de vista antropológico-histórico, son retomadas como partes de un gran rompecabezas que al final representan la diversidad que se vive en el estado.

Hay muchas variantes de sistemas normativos y de autoridades tradicionales, y mucho también tiene que ver con las diferentes organizaciones y partidos políticos que hay en las comunidades, militancias, en Chenaló hay tres instancias en que se imparte la justicia [...] En las comunidades han también adoptado estas figuras que el sistema positivo les ha impuesto, pero que a la larga se han quedado como autoridades tradicionales, para muchas comunidades su autoridad es su agente municipal, se van convirtiendo en autoridades tradicionales.⁵⁷

En este sentido y para tener una mejor comprensión sobre esta diversidad, resulta que en la aplicación de sistemas normativos indígenas al interior de algunos municipios y comunidades no sólo actúan las autoridades propias de un municipio (como son los regidores, comisarios u agentes), pues al interior de éstos también se encuentran de manera paralela o alterna otras autoridades a quienes un determinado grupo de personas les reconocen como tal.

⁵⁷ Entrevista en el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas A. C., San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

En algunos municipios la resolución de conflictos va de la mano con el grupo, organización o partido político al que se pertenezca. De tal manera que en un mismo municipio coexisten: el juez municipal (identificado con el Partido de la Revolución Institucional, PRI); el juez de paz, designado por el Tribunal Superior de Justicia; el juez tselstal, miembro del movimiento eclesial jesuita, y el consejo autónomo (base zapatista).

Hay muchas autoridades, el agente municipal, el presidente municipal; en Chiapas empieza a haber una secularización del PRI, la gente empieza a resolver conforme a los intereses de su partido político, los disidentes se dan cuenta que lo que pueda resolver la autoridad va a ser parcial en contra de ellos, peor si son zapatistas. Entonces para buscar una solución, si es zapatista, va con autoridad autónoma; si es entre zapatista y priísta el agente municipal busca diálogo con el priísta y a ver si pueden encontrar una solución. Si es un conflicto de tierras está el comisariado ejidal autónomo, y en el mismo ejido está el comisariado oficial, en algunos casos se juntan a platicar y en otros no [...]”.⁵⁸

Así pues, y teniendo en perspectiva dicha realidad, es que pasamos al análisis de la legislación del estado para posteriormente conocer algunos aspectos del trabajo y la práctica de los denominados jueces de paz y los jueces tselstales.

B. Marco normativo estatal

La legislación del estado de Chiapas reconoce el derecho de los pueblos indígenas para aplicar sus “usos y costumbres” en la resolución de conflictos.⁵⁹ Se reconocen a las autoridades tradicionales de las comunidades, creando al mismo tiempo los denominados jueces de paz y conciliación indígena quienes tienen entre sus funciones las de resolver conflictos con base en las prácticas propias de las comunidades.

Este derecho reconocido a los pueblos indígenas del estado se encuentra contemplado en la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado de Chiapas y el Código Penal.

A continuación se transcriben los artículos de referencia.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Constitución del estado de Chiapas, artículo 13 “En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, **será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales**, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos.” (El resaltado es nuestro).

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

Artículo 13. El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandon y mocho.

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomara en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones [...]

En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, **será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales**, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos.

CÓDIGO PENAL DEL ESTADO

Artículo 52. El órgano jurisdiccional fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir: **Cuando el procesado perteneciere a un pueblo indígena, se tomaran en cuenta, además, sus usos y costumbres [...].**

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO

Artículo 347. **En los lugares del estado donde existan pueblos indígenas y las partes en el juicio pertenezcan a ellos, en la substanciación y resolución de sus conflictos, se respetarán sus usos, costumbres, tradiciones, valores culturales y prácticas jurídicas, pudiendo aplicarse, en lo conducente, las normas relativas al procedimiento establecidas en este título, debiendo salvaguardarse las garantías individuales que establece la constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos.**

Artículo 350. Los procesos seguidos ante los juzgados de paz y conciliación indígena, serán resueltos por el juez, quien previamente deberá oír a las autoridades tradicionales del lugar, y sus resoluciones no admitirán recurso alguno, con excepción de la sentencia definitiva, de cuya apelación conocerá la sala indígena.

Artículo 351. La aplicación de las sanciones se hará conforme a la práctica y costumbres jurídicas de las comunidades indígenas donde ocurra el juzgamiento [...].

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

Artículo 40. En cada municipio habrá el número de juzgados de paz y conciliación y de paz y conciliación indígena que el consejo de la judicatura acuerde, con las atribuciones y competencias que la ley determina.

Artículo 43. La instalación de los juzgados de paz y conciliación y de paz y conciliación indígena que el consejo de la judicatura en pleno determine, así como la circunscripción territorial que éste les fije, deberán publicarse en el periódico oficial del estado.

Artículo 46. Los jueces de paz y conciliación y de paz y conciliación indígena, y sus suplentes, serán nombrados por el consejo de la judicatura, tomando en consideración las propuestas de los ayuntamientos municipales.

[...]

Los jueces de paz y conciliación, substanciarán y resolverán los conflictos que surjan entre personas pertenecientes a esos pueblos indígenas, aplicando sus usos, costumbres, tradiciones y prácticas jurídicas, salvaguardando las garantías individuales que establece la constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos.

LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS DEL ESTADO DE CHIAPAS

Artículo 11. Con las modalidades que se establecen en este capítulo y en las leyes respectivas, los usos, costumbres y tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de sus controversias.

- Artículo 12. **El Supremo Tribunal de Justicia del Estado, establecerá juzgados de paz y conciliación indígenas en los municipios o comunidades con población indígena que por sus características lo requieran.** La competencia jurisdiccional de dichos juzgados será la establecida en los códigos de la materia y su procedimiento se regirá por los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución.
- Artículo 13. **En materia penal, los jueces de paz y conciliación indígenas podrán aplicar las sanciones conforme a los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas donde ocurra el juzgamiento, en tanto no se violen los derechos fundamentales que consagra la constitución general de la república, ni se atente contra los derechos humanos.**
- Artículo 14. En los términos de la legislación vigente, **los juzgados de paz y conciliación indígenas sólo tendrán jurisdicción para conocer de los asuntos o controversias en que ambas partes sean indígenas; pertenecientes a una misma o a diferentes comunidades;** por lo que deberán excusarse de conocer de controversias en las que una de las partes no sea indígena.⁶⁰

I. Análisis de la normatividad

El reconocimiento de los sistemas normativos indígenas para la resolución de conflictos en el estado de Chiapas, conforme a su normatividad, se circunscribe al ámbito de determinadas características sobre las cuales descansa la vigencia del mismo. En este sentido estas características son:

- Los sistemas normativos indígenas para la resolución de conflictos son aplicados en aquellos municipios con población de mayoría indígena.⁶¹
- Estos sistemas son aplicables para la resolución de conflictos surgidos sólo entre indígenas.⁶²
- Serán aplicados dentro de los límites del “habitat” que tengan dichas poblaciones.⁶³
- Se reconoce la competencia de las autoridades tradicionales nombradas por las comunidades indígenas conforme a sus propias costumbres. Autoridades tradicionales que fungen como *auxiliares* de los denominados jueces de paz y conciliación indígena.⁶⁴

⁶⁰ El resaltado es nuestro.

⁶¹ Código de Procedimientos Penales del estado; artículos 347 y Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado de Chiapas, artículo 12.

⁶² Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado de Chiapas, artículo 14.

⁶³ Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado de Chiapas, artículo 11.

⁶⁴ Constitución del estado de Chiapas, artículo 13.

- Se crea la figura de los llamados jueces de paz y conciliación indígena, quienes deben tomar en cuenta las *opiniones* de las autoridades tradicionales para la resolución de aquellos conflictos que se sometan a su jurisdicción.⁶⁵
- La resolución de los conflictos e imposición de sanciones se hará aplicando los *usos, costumbres, tradiciones y/o prácticas* propias de las comunidades.⁶⁶
- Finalmente se crea una Sala Indígena por disposición de la misma legislación, sin embargo dicha instancia aún no se encuentra en funciones, por lo que un estudio sobre su funcionamiento no fue posible.

Por disposición de la ley la *aplicación* de los sistemas normativos en el estado Chiapas recae en la figura de las autoridades tradicionales y los jueces de paz. Las primeras tienen el reconocimiento legal para conocer de todo conflicto y en su caso resolverlo aplicando sus propias sanciones, sin que exista norma alguna que regule sus funciones. Mientras que en el caso de los jueces de paz sus facultades y atribuciones están claramente descritas en la legislación. Por lo que la intervención de las autoridades tradicionales está estrechamente vinculada con el reconocimiento que de facto le da su comunidad y/o municipio. A diferencia de los jueces de paz quienes son reconocidos por parte del Poder Judicial del estado, formando parte de su estructura.

La creación de los juzgados de paz está supeditada a los criterios del Tribunal Superior de Justicia del estado, quien dependiendo de las características de cada municipio o comunidad indígena acuerda la creación o no de un nuevo juzgado. Creándose hasta el momento juzgados de paz en los municipios con población mayoritariamente indígena. Y si bien es cierto que el nombramiento de los jueces de paz recae en el Tribunal, éste lo hace tomando en cuenta las propuestas de los ayuntamientos municipales.⁶⁷

La competencia de los Jueces de paz es:

- En materia civil: Conocen de todo juicio cuya cuantía no pase de los 500 salarios mínimos; de la determinación de la patria potestad de menores; de las dispensas para contraer matrimonio siendo menores de edad; de la separación de personas; de jurisdicciones voluntarias; de la acreditación de concubinatos; de las pensiones alimenticias, y demás que se puedan dar en el ámbito familiar.
- En materia penal: Puede conocer de todo caso que se persiga por querrela o a petición de parte, como de aquellos casos en los que las partes decidan someterse a la conciliación. No puede conocer de delitos graves.

⁶⁵ Código de Procedimientos Penales del estado, artículo 350; Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 42 y Constitución del estado de Chiapas, artículo 13.

⁶⁶ Código de Procedimientos Penales del estado, artículo 351; Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 47; Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado, artículo 13.

⁶⁷ Circunstancia semejante a lo observado en el estado de Yucatán, en dónde el juez de paz que es propuesto por el Ayuntamiento de un municipio es una persona identificada con la propuesta política del mismo. Y no necesariamente la persona idónea para el desempeño de esa función. Situación que en algunos casos también se ha presentado en el estado de Chiapas y que por lo tanto cobra relevancia para este estudio.

- Los juzgados de paz podrán aplicar sanciones conforme a las prácticas y costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en donde se registre el conflicto y de no aplicar éstas impondrá las penas que establece el código penal. Al respecto no quedan establecidos los casos y/o circunstancias en los que, y por que las cuales, un juez de paz puede decidir o preferir imponer una pena con base en el código penal y no con base en las prácticas jurídicas propias de las comunidades indígenas. Situación de derecho que como observamos, en algunos casos, puede generar la aplicación arbitraria de la ley.

En este sentido cabe destacar que igualmente las autoridades judiciales que conocen de delitos no graves cometidos por indígenas y que ameritan pena privativa de la libertad pueden sustituir a ésta por trabajos en beneficio de la comunidad. (Dicho beneficio se dará sólo a petición del sentenciado y de las autoridades tradicionales de su comunidad).

En términos generales la legislación de Chiapas en cuanto al reconocimiento de las autoridades tradicionales representa un aspecto positivo, sin dejar de señalar que ello no ha significado un reconocimiento sobre la eficacia e integridad de los sistemas normativos indígenas del estado.

En consecuencia la creación de los juzgados de paz viene a reproducir las prácticas estatales que históricamente se han ejecutado en los municipios y comunidades con población indígena. Pues se sobreponen o crean instancias legalmente instituidas por encima de las autoridades que tradicionalmente han reconocido y nombrado los pueblos y comunidades indígenas, desconociendo con ello al sistema normativo indígena.

Prueba de lo anterior es que las autoridades tradicionales son consideradas, por ley, como auxiliares de los jueces de paz. Como si las mismas se encontrarán en un nivel inferior a estos jueces y sin que exista claridad sobre la validez de las resoluciones que emiten las autoridades tradicionales y si las mismas pueden o no ser impugnadas ante un juez de paz.

Como se observa en la legislación estatal, una de las partes más importantes a destacar es el reconocimiento realizado a dos diferentes ámbitos de autoridad que pueden aplicar sistemas normativos. Los jueces de paz son parte del poder judicial del estado, y los que de manera tradicional son reconocidos y nombrados por las comunidades y municipios indígenas.

En este sentido la legislación hace un reconocimiento de los sistemas normativos indígenas que por un lado puede garantizar el ejercicio pleno de los mismos, pero que por el otro, y al crear nuevas instancias, los limita.

Esta legislación, en tanto que reconoce a las autoridades tradicionales, puede considerarse como una ley que da la pauta para el reconocimiento implícito de la integridad de los sistemas normativos indígenas; con sus procedimientos, mecanismos y formas de solución tradicional de los conflictos. Lo que puede asegurarse a partir de que las propias autoridades que conocen el sistema normativo también lo apliquen.

Situación contraria a lo que puede significar la creación de juzgados indígenas, que integrados al Tribunal, resuelven aplicando más la legislación estatal que los sistemas normativos indígenas. Circunstancia que se da no por el simple hecho de pertenecer al poder judicial, sino también por el mecanismo de su selección y de los

diferentes factores que intervienen en el mismo. Ya que, como mencionamos anteriormente en Chiapas como en Yucatán, el juez de paz es propuesto por el municipio.

En conclusión, y refiriéndonos al texto de la legislación del estado de Chiapas, ésta no es una legislación en que quede establecido el pleno reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, su validez e integralidad. Sin embargo, tal y como hicimos en el estado de Yucatán, en Chiapas realizamos una serie de entrevistas que de manera demostrativa pudieran reflejar el trabajo realizado por los jueces de paz.

Por otro lado, y atendiendo a lo estipulado por la ley en cuanto al reconocimiento de las autoridades tradicionales, también se documentó parte del trabajo realizado por los jueces tradicionales tseltales, con el fin de conocer los dos ámbitos reconocidos por ley, y sin que el ejercicio sea una comparación entre ambos.

C. Jueces de paz y conciliación indígena

Del análisis realizado sobre la legislación por la cual fueron creados los juzgados de paz, resultan como principales factores de atención, para el estudio de esta figura, los siguientes:

- La forma en que son nombrados y designados los juzgados de paz; y
- El ejercicio de sus atribuciones con relación a la aplicación de los sistemas normativos propios y la sanción de los conflictos surgidos conforme a dichos sistemas o bien de acuerdo a lo que establece el código penal. Sin que exista norma alguna que determine el criterio bajo el cual el juez de paz puede optar entre poner un tipo de sanción u otro.

Con respecto al nombramiento y selección de los jueces de paz, se plasmarán algunas de las posibles implicaciones que puede tener el crear autoridades diferentes a las que las mismas comunidades y pueblos indígenas reconocen como propias y tradicionales para la resolución de sus conflictos. Situación que como vimos en el caso de Yucatán, en primer lugar, puede impactar en el grado de su reconocimiento y aceptación al interior de sus comunidades y municipios, ya que también pertenecen oficialmente al órgano judicial.

Sin dejar de destacar que su desempeño, imparcialidad e independencia, en algunos casos, ha sido cuestionado en virtud de que estos jueces deben su cargo al municipio que los propone ante el Tribunal Superior de Justicia. Y en un contexto en donde la pertenencia o no a un determinado grupo o partido político puede ser motivo de polarización, dicha circunstancia suele ser determinante en el funcionamiento de cualquier autoridad. En este sentido, retomamos el siguiente testimonio:

Aquí hay un problema de origen, no es una figura que venga de la cultura indígena, es una figura impuesta por la visión occidental, tampoco hubo una consulta para crear jueces de paz y conciliación, y éstos siempre responden al grupo que está en el poder. Entonces si llegan priístas, aunque haya sido violación aquí lo resolvemos, y en base a los usos y costumbres, pero si eres disidente, pues te agarro

y te entrego al Ministerio Público; los jueces aunque están en la estructura del poder judicial más bien responden a los intereses de la presidencia municipal.⁶⁸

Dicha situación deberá tomarse en cuenta a lo largo del análisis que se realiza sobre la función y el trabajo realizado por los jueces de paz. Sin que sea posible afirmar que todos los jueces de paz funcionen de la misma manera.

Aunado a lo anterior; debemos considerar que estos jueces de paz desde siempre han pertenecido a la estructura del Tribunal Superior de Justicia (situación distinta al caso de Yucatán), por lo que en el desempeño sus funciones resulta más evidente la resolución de conflictos con base en los criterios del sistema de impartición de justicia del estado; ejemplo de esto es la clasificación de los conflictos que se hace conforme a los delitos tipificados en el Código Penal.

Cada juez de paz cuenta con el apoyo de un secretario de acuerdos (que es un abogado no indígena), para el levantamiento de las actas; aunque también apoyan en la elaboración de las argumentaciones jurídicas basadas en la legislación del estado y **por virtud de las cuales algunos casos son resueltos con base en la ley de estado y no en los sistemas normativos indígenas.**⁶⁹

[E]n los juzgados de paz y conciliación existe un juez, un secretario de acuerdos, que forzosamente tiene que ser abogado; llegan las partes a la audiencia, empiezan a exponer sus problemas ante el juez, entonces ya el secretario de acuerdos tiene que estar pendiente de la declaración para ver en qué artículo del Código Penal, en este caso si es un asunto penal, lo va encuadrar. Lo adecuan a un tipo penal porque definitivamente no se puede levantar un expediente sin encuadrarlo en un tipo.⁷⁰

Así pues y a pesar de que en la práctica la resolución de los conflictos se base prioritariamente en lo establecido por el Código Penal, resulta que el 50% de los casos atendidos por los jueces de paz son solucionados conforme a los sistemas normativos indígenas.⁷¹ En este tipo de casos, el juez de paz extiende un acta-documento que comprueba que el caso se resolvió conforme a los “usos y costumbres”. Situación que habla de la importancia que aún guardan las prácticas y mecanismos indígenas utilizados para la resolución de conflictos internos.

⁶⁸ Entrevista en el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas A. C. Chiapas.

⁶⁹ “Los jueces de paz y reconciliación indígenas han funcionado, hace seis años fue presidente municipal, entonces coordinó trabajo con los jueces. Funciona sólo para algunos delitos menores: hombre que pegó a su mujer, discusión en la calle. Si son delitos mayores, entonces corresponde al ministerio público. Se resuelven delitos graves en los municipios si hay un abogado presente. En las comunidades indígenas hay dos jueces, uno titular y un suplente, y se requiere un abogado que no hay. Los abogados son de fuera, no hablan la lengua, por lo que sale igual o peor porque no entienden, lo que se requiere es que sea un abogado indígena el que se incorpore, para que se puedan entender.” Entrevista con legisladores indígenas del Poder Judicial estatal.

⁷⁰ Entrevista en la Coordinación de Juzgados de Paz y Conciliación Indígena.

⁷¹ Ídem.

[E]l 50% tienen que aplicarlo a la ley ¿por qué? Porque forzosamente una conducta tiene que estar adecuada en un artículo, a un tipo penal, y el cincuenta por ciento, porque no todo lo que dice la sanción que impone la ley se aplica a la parte responsable, sino conforme a los usos y costumbres. Por ejemplo, en el robo: se le sancionará de veinte días de salario mínimo, no se cobra multa, simplemente llegan a los acuerdos, el otro otorga perdón o regala una caja de refrescos como multa [...].⁷²

En referencia a este punto y la vigencia de los sistemas normativos para la resolución de conflictos, se registraron algunos casos en los que a pesar de que los jueces de paz no tienen competencia para conocer de ellos (por ejemplo violaciones), estos intervienen resolviéndolos.

Se da mucho eso de que violan la competencia, jurisdicciones, como los jueces son normalmente analfabetas, no tienen estudios, pues dicen: “ya soy juez, soy autoridad y puedo hacer lo que quiero”, puedo ir a levantar el cadáver, puedo conocer de un homicidio. A veces en las comunidades conocen mucho de lo que es la violación, y también los ministerios públicos, pues ya están acostumbrados que se les quita un poquito de trabajo, y cuando se dan casos de violación, pues le dicen a las partes: “Dile a tu juez, arréglenlo como usos y costumbres porque pues yo tengo mucho trabajo.”⁷³

El criterio sobre el cual se basa un juez de paz para conocer de casos que van más allá de la competencia que le reconoce la legislación, se basa en que exista un acuerdo entre las partes, un acuerdo de conciliación en el que por voluntad de los implicados un caso, el que sea, puede ser solucionado.

Sin embargo, y tomando en cuenta todos los aspectos involucrados en el nombramiento de un juez de paz tal como sucede en el estado de Chiapas, esa potestad para decidir entre qué casos conocer y cuáles no, y entre qué tipo de sanción poner —si conforme al sistema normativo tradicional o conforme al código penal—, es distorsionada y mal utilizada pudiéndose cometer algunos abusos.

Con relación a lo anterior tenemos que:

[L]as actuaciones en los juzgados no se da de acuerdo a los usos y costumbres, pues quién juzga, los jueces de paz y conciliación indígena, son puestos en la mayoría de los casos por el presidente municipal, tiene que ser del partido que llega al poder en el municipio, la corrupción ha permeado los juzgados y se mueven

⁷² Ídem.

⁷³ Ídem.

intereses más partidistas o personales. Se usan más como un medio de control interno, político, por la cuestión de deudas, a pesar de que tienen deudas de carácter civil no deben de tener aplicaciones: las encierran, las hacen pagar multas muy elevadas, tomando la condición de la filiación religiosa, política o personal.⁷⁴

La discrecionalidad con que son impuestas las sanciones depende en mucho del margen normativo creado al respecto, pues como observamos la legislación no establece el criterio bajo el cual un juez de paz puede imponer sanciones conforme a los sistemas y tradiciones de la comunidad o bien puede aplicar las sanciones descritas en el Código Penal. Situación que puede abrir la posibilidad para que los jueces cometan abusos, y sobre la cual se obtuvo el siguiente testimonio:

[L]os jueces aunque están en la estructura del poder judicial, más bien responden a los intereses de la presidencia municipal, mucha gente que viene con nosotros siente que no es justo lo que resolvió el juez. En algunos momentos hemos presentado denuncias penales contra los jueces de paz y conciliación. En el caso de Chamula hubo una orden de aprehensión contra un juez suplente, por privación ilegal de la libertad.⁷⁵

Aunque pudiera reconocerse como una debilidad, en la actuación de los jueces indígenas o autoridades tradicionales, la falta de legislación que otorgue carácter legal a las resoluciones tomadas por éstos; en la práctica la conciliación de los intereses en conflicto consiste en dirimir las diferencias a satisfacción de las partes, con lo que se logra la eficacia de los sistemas normativos en cuanto a su cumplimiento y disminución de la reincidencia.

Por esta razón el argumento de que se están denunciado a los jueces de paz por que una de las partes luego no quieren cumplir el acuerdo que firmaron, no es del todo apegado a lo que suele suceder en el ámbito de la impartición de justicia con base a los sistemas normativos propios.⁷⁶

Debido a las divisiones generadas entre comunidades y vecinos de una misma comunidad según el grupo u organización a la que se pertenezca, una práctica común entre los indígenas de Chiapas es acudir, en primera instancia, ante la autoridad a quien se le reconoce legitimidad, por lo tanto los acuerdos a que se llegan en la solución de un conflicto son cumplidos.

⁷⁴ Entrevista realizada con la Secretaría de Pueblos Indígenas, del Estado de Chiapas.

⁷⁵ Entrevista en el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A. C.

⁷⁶ "Antes no había leyes, seguridad pública, sólo acuerdos internos, si se prestaba, todo eran acuerdos a través de la palabra, a partir de que se fueron amestizando, se fueron contaminando, unos a otros. Cuando aparecen los partidos políticos se descompone la situación en mayor grado ahora se firman documentos y no se cumple. Las comunidades tienen sus agentes, toman sus acuerdos, en caso de amenazas se organizan para entregar a la justicia, todo se descompone en el ministerio público, ahí se confrontan, se descompone la cultura indígena a través de otras personas. El indígena es honesto, honrado, los demás están maleados. Antes la palabra era ley, si se empeñaba la palabra se tenía que cumplir; atendían delitos graves, siempre y cuando haya acuerdo de ambas partes para atender ese problema. Ahora terceras personas mal informan". Entrevista con legisladores indígenas del Poder Judicial del estado, Chiapas.

Una característica registrada de los procedimientos realizados conforme a sistemas normativos propios es que no se da por resuelto un caso hasta que las partes involucradas estén de acuerdo y convencidos con la resolución emitida. En consecuencia si un caso llega ante el juez de paz —quien es identificado como parte de la estructura estatal como, lo es un ministerio público— puede deberse a tres situaciones:

- a. Porque no es posible llegar a un acuerdo ante la autoridad tradicional inmediata con la que se cuenta.
- b. Porque una de las partes involucradas es afín al partido político que se encuentra al frente del municipio.
- c. Porque, por distintas razones, no se busca solucionar el conflicto sino “perjudicar” a la otra parte, saltándose por lo general a la autoridad tradicional inmediata.

Situaciones que a la inversa igualmente repercuten en el desconocimiento de diversas resoluciones emitidas por estos jueces.

Así pues, y una vez que hemos presentado un panorama general sobre el funcionamiento de los jueces de paz, podemos decir que el reconocimiento, legitimidad y representación de las autoridades tradicionales indígenas, cualesquiera que sea su nombre, depende, en primera instancia, de que los pueblos y comunidades indígenas sean las que los designen conforme a sus propios sistemas de normas.

En este sentido, los jueces de paz en Chiapas carecen desde su nacimiento del reconocimiento por parte de los municipios y comunidades indígenas. En un estado en donde la diversidad de posiciones y opciones es parte de la vida cotidiana de los pueblos, la lectura inmediata que surge sobre unos jueces que son propuestos por los municipios es que dichos jueces harán justicia conforme al interés de las autoridades municipales.

Ya en el caso de Yucatán se anotaba que en la elección de autoridades el que quedaba en segundo lugar era nombrado como juez, como un mecanismo de contrapeso a la autoridad electa. Sin embargo, en cuanto los jueces empiezan a ser nombrados por los municipios y avalados por el Tribunal Superior de Justicia, dentro de un contexto de elección de autoridades por partidos políticos, el contrapeso de poderes se rompe y la autoridad de los jueces de paz se quebranta. Aunque en el caso de Yucatán, es tal la fuerza de la cultura, que la autoridad de los jueces de paz continúa presente sin que se tengan que nombran, hasta ahora, autoridades paralelas o alternas. Acontecimiento contrario a lo que sucede en el estado de Chiapas.

Son los jueces de paz instancias creadas con la intención de dar cabida oficial y legal a la aplicación de los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas. Actualmente se encuentran funcionando 21 juzgados de paz y conciliación indígenas en todo el estado.

D. Sistema de justicia tseltal

En virtud de que la legislación del estado de Chiapas reconoce a las autoridades tradicionales que aplican sistemas normativos, se consideró importante poder tener conocimiento de algún proceso organizativo en el que los sistemas normativos indígenas fueran retomados, impulsados y aplicados. En este sentido, los *Jjmeltsa'anwanejetic*, jueces tseltales, representan una de las experiencias más consolidadas en el estado pues además han trabajado arduamente en el rescate de sus tradiciones originarias.

Por esta razón, y sin que hayamos realizado un estudio a profundidad sobre el sistema de justicia tseltal, la información aquí mostrada refleja parte de los elementos culturales que se encuentran inmersos al momento en que los jueces tseltales imparten justicia.

I. Antecedentes y contexto de creación

Al norte del estado de Chiapas, en la región de Bachajón y Chilón zona en la que se encuentran asentados mayoritariamente indígenas tseltales, se han desarrollado diversos procesos organizativos que surgieron, en principio, como mecanismos de defensa ante las diferentes acciones de abusos, despojos y graves violaciones de derechos humanos cometidas en contra de las comunidades indígenas.

Alrededor de los años cincuentas llega a esta zona la misión jesuita, espacio de referencia obligado para el entendimiento y conformación de los distintos procesos que el pueblo tseltal ha desarrollado en esta región del estado de Chiapas. Desde entonces el trabajo realizado por la misión jesuita constituye uno de los factores fundamentales en la construcción y reflexión sobre las estrategias de reconstrucción, fortalecimiento y estructuración de la autonomía del pueblo tseltal.

Es en el año de 1992 cuando se consolida la creación del Centro de Derechos Indígenas A. C. (CEDIAC), organización no gubernamental que tiene como principal objetivo la defensa y promoción de los derechos humanos en las comunidades indígenas de la zona norte, Los Altos y selva del estado de Chiapas.

El CEDIAC surge en respuesta a las diversas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas por parte del gobierno estatal en las comunidades de la región; surgiendo a la par de este centro los nombramientos de diferentes cargos como son los promotores de derechos humanos, llamados *jcoltaywanej*, y los *j'ulaltaiwanej*, visitantes de derechos humanos.

CEDIAC ha sido la organización encargada de apoyar en la formación de los *Jcoltaywanejetic* y los *Jjmeltsa'anwanejetic*, con el objetivo principal de promover los derechos humanos e incidir en la disminución y denuncia de violaciones. Dichos cargos parten de la base de su cultura e implementan sus sistemas normativos propios para la solución de conflictos.

Con motivo del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el año de 1994, y debido a la agudización de las acciones de represión cometidas en contra de los indígenas alrededor de todo el estado, es que los *jcoltaywanejetic* y los *jmeltsa'anwanejetic* reivindican sus cargos enfrentando la conflictividad surgida al interior de las comunidades. En el contexto del conflicto armado, los tseltales crearon nuevas formas organizativas basadas en las pasadas instituciones tradicionales, con el objetivo de mantener la armonía y la unidad interna de sus comunidades.

Así pues fueron creados los cargos de *jcoltaywanejetic* y *jmeltsa'anwanejetic* quienes desempeñan sus funciones con base en la reproducción de los tradicionales mecanismos de resolución de conflictos.

Como llega a suceder en muchas de las comunidades indígenas del país, en las comunidades tzeltales existe un conjunto de personas que tienen el mandato de la comunidad para hacerse cargo de los diferentes aspectos de la vida cotidiana de las mismas. Dichos cargos son un servicio para la comunidad, de tal suerte que la prestación de los mismos es gratuita.

La ostentación de un cargo implica una responsabilidad importante y es el espacio público interno en el cual una persona obtiene el respeto y la autoridad moral ante su comunidad. En la medida en que el cargo sea ejercido sin dañar a la comunidad y sus integrantes, la persona que ejerce el cargo obtienen el reconocimiento de su comunidad. Aunque sin duda alguna el buen desempeño de todo cargo parte de los acuerdos colectivos tomados en torno a los quehaceres del mismo, no pudiendo actuar unilateralmente y mucho menos al margen de las decisiones que la comunidad tome con relación a determinada situación o aspecto.

Los cargos tienen oportunidad de reunirse cada tres meses, en un espacio denominado el encuentro interregional, en donde se comparten los retos, enseñanzas y dificultades que los cargos han tenido además de recibir algunas capacitaciones. Actualmente este sistema de cargos funciona en 58 zonas y cada zona abarca en promedio de ocho comunidades. En este contexto comunitario es que actúan los *jcoltaywanejetic* y *jmeltsa'anwanejetic*, quienes duran en el cargo tres años.

- ***Jcoltaywanej***: Son promotores de derechos humanos que fueron creados con el objetivo de contribuir en la difusión de estos derechos y en la disminución de las violaciones cometidas. Trabajan al interior de las comunidades difundiendo materiales de derechos humanos y cuando se presenta un caso en el cual pueden intervenir para llegar a una solución realizan dicho servicio o bien lo remiten con el *jmeltsa'anwanej*.
- ***Jmeltsa'anwanej*** o juez tzeltal: Los jueces tseltales tienen como principal función la de ser arregladores de conflictos. Son mediadores en la resolución de conflictos y cuentan con las capacidades necesarias para hacer llegar a un acuerdo a las partes involucradas. Su desempeño se basa en el rescate y aplicación de las prácticas jurídicas propias tseltales y cuentan con conocimientos sobre el funcionamiento del sistema estatal de procuración e impartición de justicia.

En este cargo recae el peso de la aplicación de los sistemas normativos propios tseltales, de suerte que su labor de rescate y reestructuración de los mismos ha significado un aporte fundamental para la reproducción de la cultura en las nuevas generaciones de indígenas.

De acuerdo con la normativa tradicional tseltal, el cargo de juez es asumido en pareja es decir que el nombramiento no recae en una persona en lo individual si no que es un cargo ejercido por la mujer y el hombre, la esposa y el esposo. Los jueces tseltales se agrupan en Colegios de jueces y desempeñan su labor de manera colectiva, expresión de la necesidad que existe entre los indígenas por resolver los conflictos de manera colectiva y con la opinión, consejo y consenso de un grupo de personas.

El nombramiento de las mujeres-esposas como parte del cargo de juez representa el involucramiento indispensable de las mujeres en los procesos de recuperación de la cultura. El objetivo de su incorporación tiene

que ver con la adecuada atención de aquellos casos en que las mujeres son víctimas de violencia, principalmente. Y su participación ha sido fundamental en la resolución de distintos conflictos.

2. Mujeres. Su participación en los cargos y la problemática que enfrentan

En cuanto al tema de la participación de las mujeres en el sistema de cargos tselal, debemos decir que este estudio ha de plasmar, de manera breve, dos aspectos importantes. Uno relacionado con su participación en la solución de conflictos y otro relacionado con la identificación de la problemática que desde su punto de vista padecen más las indígenas de sus comunidades. Ya que conforme a diversos testimonios que fueron obtenidos, los conflictos que en su mayoría surgen en la cotidianidad de las comunidades tienen que ver con aspectos familiares (pensiones alimenticias, patria potestad, separación de personas) y en algunos casos violencia intrafamiliar:

En este sentido y con relación a las situaciones que con frecuencia son expuestas ante las juezes tseltales tenemos:

[L]as mujeres que acuden a ella normalmente llegan a preguntar sobre qué es lo que tienen que hacer; ahorita hay muchos problemas en las comunidades, ya que se está emigrando a Estados Unidos, entonces algunas mujeres se quedaron con hijos, y luego de ahí genera otro problema porque el hombre cuando se va, pues, como que promete enviar dinero, y cuando están allá se olvidan de sus esposas, ellas se quedan desamparadas y tienen que volver a ser papá y mamá a la vez. Y luego a veces también son engañadas por otros hombres, pues aceptan tener otra relación, luego de ahí suele ser abandonada".⁷⁷

Los conflictos que padecen las mujeres, considerando las entrevistas realizadas, no se encuentran únicamente localizados en hechos de violencia intrafamiliar; y aunque los cargos entrevistados (hombres y mujeres) se refirieron a este tipo de casos se observó que los mismos no representan los de mayor incidencia.

El papel de la juez tselal y su participación han significado un aporte fundamental para la atención y resolución de conflictos, cobrando mayor relevancia. Dice el *tantic*:⁷⁸

[C]uando es una violencia de las mujeres entre ellas, el *tantic* no entra sino está la esposa, por eso ella entra como abogada a investigar qué problema, cómo empezaron, cuál fue el motivo; ellos, ya una vez investigada, lo trae aquí con el *tantic* y empiezan a planear o arreglar así en armonía mutua.

[L]os cargos trabajan por parejas [...] la mujer también tiene facultad de poder intervenir [...], entrevistarse con el señor, con las víctimas o con mujeres. Trabajan entre ambas partes, mujeres con mujeres, mujeres atienden a las esposas a veces, y con hombres [...].⁷⁹

⁷⁷ Entrevista con mujeres juezes tseltales, Chiapas.

⁷⁸ Tantic significa señor o señora en tselal.

⁷⁹ Entrevista con mujeres juezes tseltales, Chiapas.

Contrario a muchos de los argumentos utilizados para no reconocer a los sistemas normativos indígenas, y que se plantean en términos de la discriminación y de la violencia que padecen las mujeres, surgen estos sistemas de cargos tseltales en los que la representación de las mujeres es fundamental, pues retoman aspectos culturales imprescindibles como son el dialogar el conflicto, descubrir el motivo de la violencia, reconciliar a las partes y pedir y otorgar el perdón.

Así pues y habiendo plasmado de manera muy breve algunos elementos sobre la participación y problemática de las mujeres, lo que aquí queremos destacar es la manera en como las mujeres indígenas tselatles se han apropiado de los cargos. Ejerciendo las mismas funciones que sus parejas.

3. *Nombramiento de los jueces*

Como los jueces tseltales pertenecen al sistema de cargos creado conjuntamente entre indígenas tseltales y la misión jesuita, su nombramiento se da dentro del ámbito religioso y conforme a la elección que las comunidades, pertenecientes a la misión, hacen de los mismos.

Para obtener el cargo se realiza una ceremonia solemne (asamblea), en la que participan todos los cargos electos eclesiales (catequistas, diáconos, principales) y civiles como lo son los jueces y los promotores de derechos humanos.

Vicente Méndez Gutiérrez, juez tselal, narra que el día que fue nombrado también estuvieron dos jueces más con sus esposas y que a los seis les dieron su cargo. Todos ponen sus manos alrededor de un bordoncito que significa el compromiso que asumen para con su pueblo. Además todos traen un paliacate de color rojo que significa "dar mi sangre, mi cuerpo, mi corazón, mi esfuerzo, y en ese momento tomamos juramento."

El nombramiento de los jueces tseltales, en asamblea y en presencia de quienes los han electo, representa para ellos un compromiso inquebrantable, de tal suerte que su labor con apego a los compromisos que asumen frente a sus comunidades y demás cargos es incorruptible. Su desempeño se da con apego en los principios y reglamentos que se han dado a sí mismos.

Los jueces tseltales son reconocidos por todos aquellos que se agrupan en torno a la organización de la misión jesuita, a quienes en principio ofrecen el servicio, y por lo tanto su nombramiento como tal no es cuestionado.

Los indígenas identificados con este proceso organizativo son quienes acuden a los jueces tseltales para la resolución de sus conflictos; lo que implica que estos jueces actúen al interior de comunidades en donde no todos los reconocen la misma autoridad.

Bachajón colinda con zonas zapatistas en las que las reglas del juego son diferentes a las comunidades que no se han involucrado en la dinámica de la guerra y la resistencia armada. Es por esta razón que muchos de los conflictos, a los que son invitados los *jcoltaywanej* para resolver, involucran a militantes o bases zapatistas. Cuando una de las partes involucradas en el conflicto tienen este rasgo de identidad, los *jcoltaywanej* para hacer eficientemente bien su trabajo, de arreglar de fondo el problema, deben acudir a las instancias correspondientes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional".⁸⁰

Sin embargo, como la labor de los jueces tseltales ha sido la de rescatar y aplicar sus sistemas normativos, los mismos han ido ganado terreno en el ámbito de su reconocimiento y legitimidad ante indígenas que no forman parte de su agrupación. Aunque por otro lado también han sido cuestionados y descalificados: “la comunidad a veces se ríe, pues porque no tienen cargo, está el juez tzeltal nombrado por la iglesia, nosotros no valemos, siempre la comunidad va a decir, va a hablar así pues. Entonces como nosotros, como yo pues no es necesario a contestar esas pláticas”.⁸¹

4. Desarrollo de los procedimientos

Para que los jueces tseltales puedan intervenir en la resolución de algún conflicto es imprescindible que alguna de las partes acuda ante ellos pidiendo su intervención. Una vez que tienen conocimiento del caso acuden a visitar a la contraparte para platicar sobre lo sucedido y convocar a los involucrados a una audiencia. Si en dicha reunión no se llega a un acuerdo conciliatorio, entonces se convoca a otra reunión para que las partes puedan pensar, y así sucesivamente hasta que se llegue a la resolución del conflicto.

Los conflictos no quedan resueltos hasta que las partes queden convencidas de la resolución que se toma. La parte agraviada se siente reparada del daño que se le ocasionó y la parte responsable asume por un lado su culpa y por el otro se compromete a resarcir el daño ocasionado.

[C]uando ya quedaron en una conciliación, levantamos el acta, si todavía no queda el acuerdo [...], lo dejamos pendiente para que piensen ¿verdad?, dejamos la fecha u otro día, o cinco días más después, para que piense [...]. Y cuando ya quedó de acuerdo [...] nos avisa, [...] en ese momento, levantamos la acta”.⁸²

Para poder llegar a un acuerdo de conciliación entre las partes, la imparcialidad del juez tselal, es parte fundamental de su desempeño. Los mismos actúan bajo el criterio de ser mediadores entre las partes, para lo cual se requieren ciertas capacidades como el saber hablar con las partes para animarlas a resolver por la vía pacífica sus diferencias.⁸³

En este sentido, siempre y cuando se llegue a un acuerdo en los términos antes descritos, éste es cumplido y ejecutado por la propia voluntad de las partes y sin necesidad de tomar medidas extraordinarias para su cumplimiento. Situación que podemos decir se debe a cuatro aspectos, principalmente:

⁸⁰ GONZÁLEZ MARÍN, Adelina; CHAMBERLIN RUIZ, Michael; Procuración de la armonía, justicia y derechos Humanos en Chilón, Tesis de Licenciatura en Etnología, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 2001, p. 104.

⁸¹ Entrevista realizada con jueces tseltales.

⁸² Entrevista con hombres jueces tseltales, Chiapas.

⁸³ “Entre los tseltales, educan, en primer lugar los papás, pero también los hacen los principales, así como los hombres y las mujeres, que a través de su vida van logrando hacerse p’ij yo’tan (únicos de su corazón, supone autonomía pero con habilidad para llegar a consensos. Creemos que los jcoltaywanej y los jmeltsa’anwanej han sido elegidos por sus comunidades por ser p’ij yo’tan, pero que esta cualidad la siguen construyendo a lo largo de su proceso y el servicio que prestan. Si ser p’ij yo’tan implica habilidad para lograr consensos, excluyendo la posibilidad de la coerción como un mecanismo de unión comunitaria. El lograr consensos sin coerción implica una habilidad para orientar adecuadamente a los demás, papel que es claramente útil para la familia y la comunidad, sobretodo en términos de unidad, cohesión social e identidad.”

- Las partes dialogan y se sientan a buscar una solución consensuada entre ambas “para abrir su corazón”,⁸⁴ son suficientemente escuchadas a la vez que reciben el buen consejo de los jueces y demás cargos a quienes se puede recurrir para que los involucrados regresen a la armonía.
- El caso no es resuelto hasta que las partes llegan a un acuerdo y hasta ese momento se firma un acta que se levanta como constancia de la resolución. Este acuerdo sólo es posible si ambas partes llegan a comprender y entender lo sucedido, sus causas pero también las posibles consecuencias.
- La resolución no se basa en la obtención de ganancias o beneficios para alguna de las partes, el objetivo es reparar el daño y que regresen a la armonía.
- Los jueces tseltales siempre van a la raíz del problema, “lo que hacen ellos normalmente es estudiar la raíz del problema porque así llegan a una reconciliación”.⁸⁵

5. Tipo de casos o situaciones atendidas por los jueces tseltales

Los problemas que generalmente son atendidos por los jueces tseltales son:

- Conflictos por tierras
- Amenazas
- Lesiones
- Robo de animales
- Conflictos de familias
- Separaciones de parejas
- Pensiones alimenticias
- Engaños de las autoridades hacia las comunidades por que no las respetan

En este sentido, la conflictividad atendida por los jueces tseltales no está relacionada con situaciones graves o delicadas. Aunque han tenido que enfrentar asuntos relevantes considerando la polarización que aún se vive en algunas regiones. A continuación retomamos uno de estos casos con el fin de resaltar la importancia y trascendencia del trabajo que realizan estos jueces, omitiendo los nombres de los involucrados y de las comunidades.

⁸⁴ GONZÁLEZ MARÍN, Adelina; CHAMBERLIN RUIZ, Michael; *Op. cit.*, p. 115. “Entonces nos atrevemos a inferir que cuando el jcoltaywanej, incluso el jmeltsa'anwanej, llama a “abrir el corazón” está diciendo: “te reconozco único, inteligente, autónomo”, y es a esas características del ser a las que apela para llegar a una solución del problema.” Experimentar no sólo supone impresionar sus sentidos con el cosmos: mirar, palpar, oler, escuchar, gustar. Ese ejercicio sensorial presupone un ordenamiento cultural del mundo con base en el cual se generan dinámicas intencionales, ritmos de vida, rutinas y ciclos, momentos, inercias, rupturas. Ubicarse en ese contexto presupone modos de entender y decidir. Esto ya anticipa procesos en los que se prevén desarrollos y sucesos, eventos del futuro próximo o lejano, cuyo recorrido psíquico presuponen sentimientos. Quizá esta es una de las razones por las que el tzeltal comprende el experimentar como ich'el ta o'tanil (traer el corazón)”.

⁸⁵ Entrevista en la Organización Centro de Derechos Indígenas A. C., CEDIAC, Chiapas.

En una comunidad, fue un caso de homicidio, en donde hubo un enfrentamiento entre los compañeros tzeltales [...] se vivió un momento muy tenso, muy difícil; entonces por la intervención de la autoridad tradicional que hay ahí pues empezaron a hablar; igual se puso muy duro la autoridad tradicional, ahí empezamos a hablar con las partes, pues había muchos desplazados, muchos niños abandonados, niñas abandonadas, empezaron a platicar con la misión de Bachajón, con varios centros de derechos humanos, y el juez tzeltal se mete a platicar con las partes, a visitar familia por familia, y llega el momento en que sí los junta en una sola mesa a platicar [...] fue en ese momento cuando nos sorprende que sí va saliendo el acuerdo, se hizo una pequeña reparación de daño y se pudo resolver.”⁸⁶

La resolución de casos como el homicidio o la violación, no es un asunto fácil para los jueces tésales, pues tampoco son situaciones a las que comúnmente se enfrenten. Sin embargo, en ciertas condiciones y bajo determinadas circunstancias, lograr la conciliación entre las familias involucradas ha sido posible debido al reconocimiento y respeto que estos cargos han ido obteniendo en virtud de su desempeño. La eficacia y el cumplimiento de las resoluciones que llegan a emitir han sido motivo suficiente para que, incluso, personas no afines a su organización recurran a ellos como mediadores en la resolución de algún caso.

6. Resolución de conflictos

El tipo de soluciones emitidas para la resolución de conflictos varía de caso en caso, según el tipo de conflicto y dependiendo de las personas involucradas. En este sentido la única regla es no cobrar multas, es decir no cobrar el delito no generar beneficios económicos para ninguna de las partes. La impartición de la justicia se da gratuitamente y ellos al ofrecer su servicio tampoco deben verse beneficiados pues su papel es el de ayudar a la comunidad. Comentaba un juez tselal que para resolver un conflicto que se dio en una comunidad distinta a la suya, tuvo que invertir tres días [tres días en los que no pudo trabajar su milpa] pero que las personas de la comunidad se encargaron de darle hospedaje y alimentación, y que cuando se levantó el acta de resolución se hizo una gran fiesta y le agradecieron mucho.

Conforme al sistema de justicia tselal, la resolución de los conflictos ante las instancias estatales de procuración y administración de justicia conlleva el tener que pagar un dinero que no tienen. En este sentido los jueces tselales, sólo en algunas ocasiones, llegan a imponer sanciones que implican pagar determinadas cantidades; pero esta práctica se da en aquellos casos en donde se robo un animal o un dinero y entonces sí hay que devolver el costo de lo robado y no más.

El principio de resolver los conflictos con el pago de multas, cobra sentido si los agentes municipales, jueces municipales, jueces de paz y ministerios públicos se han caracterizado por cobrar sus servicios. Cobran por dar trámite a una denuncia, cobran para que una persona no se vaya a la cárcel, cobran para dar un citatorio, etc.

⁸⁶ Ídem.

Por lo general, la solución de los conflictos se basa en la reparación del daño, en otros casos pedir perdón es suficiente. También pueden realizarse trabajos comunitarios. Si alguien tira el alambrado de otro, con que lo vuelva a colocar el caso es resuelto.

En atención a la diversidad de autoridades que pueden llegar a resolver un conflicto, resulta importante destacar que se tuvo conocimiento de algunos casos en los que, a pesar de que los involucrados pertenecían a agrupaciones diferentes, ambos junto con las autoridades a quienes reconocen (ya sea juez de paz o juez tsel'tal) pudieron resolver el conflicto de manera dialogada. Sin que dicha circunstancia sea una constante y sin que se pueda establecer qué porcentaje de los mismos es resuelto armoniosamente entre las partes.

E. Consideraciones finales

Para poder realizar un estudio sobre la eficacia de la legislación existente en materia de sistemas normativos debemos tener presentes las dinámicas que se viven al interior de los municipios del estado de Chiapas. Situación por virtud de la cual en algunos casos la aplicación de la ley puede ser distorsionada.

En este sentido, la creación de los jueces de paz no ha resultado ser la concreción de un mecanismo, por virtud de la cual los indígenas puedan resolver sus conflictos con base en sus sistemas normativos. De manera desafortunada, esta autoridad no está plenamente identificada con las comunidades indígenas, por lo que es vista como una autoridad más del gobierno.

El juez de paz al ser nombrado por un municipio y ratificado por el Tribunal Superior de Justicia, ha llegado a ser cuestionado en cuanto a su imparcialidad e independencia.

Al ser creados los jueces de paz se pretendió que resolvieran conflictos conforme a los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, su reglamentación e incorporación al órgano judicial no ha permitido que los mismos ejecuten en su totalidad dicha función. Pues resuelven con base en códigos del sistema de justicia estatal.

Por otro lado la legislación reconoce a las autoridades tradicionales quienes pueden resolver todo conflicto con base en sus sistemas normativos. Siendo respetadas sus decisiones en la medida que las mismas no son "impugnadas" o conocidas por la figura de los Jueces de Paz.

Al respecto la legislación no resulta ser lo suficientemente eficaz en cuanto a la protección de los sistemas normativos, por un lado los reconoce pero por otro crea instancias que funcionan bajo la perspectiva del Poder Judicial estatal.

Así pues, la legislación del estado de Chiapas no reconoce plenamente a los sistemas normativos indígenas, siendo ineficaz en la garantía de los mismos, ya que de entrada las instancias creadas para tal efecto funcionan conforme al sistema de justicia estatal. Además de la falta de reglas para el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre las autoridades tradicionales y los jueces de paz; requisito indispensable para garantizar la coexistencia de ambos sistemas: el estatal y el sistema normativo indígena.

IV. EFICACIA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO

A. Introducción

En el estado de Guerrero la falta de protección y reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas ha permanecido sin que a la fecha la diversidad cultural del estado se vea plasmada en su marco normativo.

Al respecto, en la legislación estatal no existe mención alguna sobre los sistemas normativos indígenas, cuya vigencia en el estado como en muchos otros más de República no depende de su reconocimiento legal. En este sentido y tomando en cuenta el vacío legal existente, para fines de este estudio hablaremos de la presencia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la costa chica y montaña de Guerrero (CRAC) experiencia que destaca por su amplio margen de actuación frente al inexistente reconocimiento del sistema de justicia indígena.

B. Marco normativo estatal

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO

Artículo 10. Son habitantes del estado todas las personas que radiquen en su territorio.

Los **poderes del estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia** y en el marco de la constitución general de la república y de la constitución política del estado de Guerrero, **proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.**

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

Artículo 46. **En cada cabecera municipal habrá cuando menos un juzgado de paz.** El Tribunal en pleno podrá acordar la creación de nuevos juzgados de paz en las municipalidades cuyas necesidades lo requieran, a los que enumerara y señalara competencia.

Artículo 49. **Para ser juez de paz se requiere ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, de preferencia originario o vecino del lugar a donde se le adscriba, no menor de veinticinco años de edad, ni mayor de sesenta y cinco en la época de su nombramiento y tener el título de licenciado o pasante de derecho, pudiendo el tribunal en pleno dispensar este requisito, ser de reconocida solvencia moral y no haber sido condenado por delito intencional”.**⁸⁷

⁸⁷ El resaltado es nuestro.

C. Análisis de la normatividad

La normatividad del estado de Guerrero es una de las más atrasadas a escala nacional en cuanto al reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas. Pese haber sido una de las constituciones estatales pioneras en la materia (ya que se refirió a la existencia de los pueblos indígenas en el año 1989, incluso antes de la firma del Convenio Núm. 169 de la OIT), la normatividad estatal se ha quedado rezagada con relación al resto de los estados en donde existe una presencia indígena importante.

En este sentido la falta de reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas no es una excepción. Por lo que a diferencia de los estados de Yucatán y Chiapas, Guerrero no cuenta con ninguna norma en materia indígena a partir de la cual se pueda establecer una evaluación legal con relación a la aplicación, vigencia y validez de los sistemas normativos. Sin perder de vista, tal y como ya hemos mostrado, que la vigencia de dichos sistemas no depende exclusivamente de que estén ó no reconocidos en la ley. Hecho legal a partir del cual mostramos el proceso organizativo de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la costa chica y montaña de Guerrero (CRAC).

Esta experiencia existe sin reconocimiento legal alguno, y se retoma como un paradigma de la vigencia de los sistemas normativos indígenas con una eficacia tal que la falta de su reconocimiento no ha sido determinante para su permanencia y expansión. Debiendo señalar que el presente estudio, en cuanto a la CRAC, no tuvo como objetivo profundizar en la estructura y organización de dicho proceso. Ya que como dijimos anteriormente nuestro interés es mostrar la vigencia de los sistemas normativos indígenas a pesar de que no estén reconocidos en la ley.

Por otro lado, de manera enunciativa, debemos destacar que en el estado de Guerrero los indígenas de forma tradicional recurren a determinadas autoridades para la solución de sus conflictos. Dichas autoridades inmediatas son los comisarios, éstos en algunos casos se basan en los sistemas normativos internos para la atención de las controversias que les son expuestas. Aunque también existen los jueces de paz, quienes no representan una figura tradicional.

Tanto el juez de paz como el comisario, no tienen ninguna connotación legal en materia indígena e incluso no existe mandato legal alguno en el que se establezca como requisito el que estas autoridades tengan que ser indígenas o hablar alguna lengua del lugar en donde ejerce sus funciones, menos aún que tengan que conocer los sistemas normativos indígenas.

Así pues el estudio sobre el estado de Guerrero, se basa en el interés por hacer visible a los sistemas normativos indígenas a la luz del no reconocimiento legal de los mismos.

D. Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la Costa Chica y Montaña de Guerrero (CRAC)⁸⁸

La CRAC es una organización mayoritariamente indígena cuya función principal es la de garantizar la seguridad pública de sus pueblos. Además de procurar e impartir justicia, bajo la idea de la reeducación de quienes resultan responsables por la comisión de un delito o falta.

Siendo una organización regional de alcances considerables, que abarca a 65 comunidades distribuidas en 10 municipios distintos, ésta aglutina a tres pueblos indígenas: los Tlapanecos, Mixtecos y Náhuas.⁸⁹ Con 12 años de existencia, la CRAC funciona entorno a unas 100,000 personas y cuenta con un número aproximado de 600 policías comunitarios que prestan su servicio de manera gratuita.

Fundada en el año de 1995, la CRAC inició sus actividades organizando a un grupo de policías comunitarios (voluntarios sin sueldo) que fueron elegidos en asamblea y que fueron propuestos por ser personas honestas, que han tenido buena conducta en la comunidad, y que han sido autoridad: comisario, mayordomo, topil.⁹⁰

Estos policías empezaron a recorrer los caminos en donde se venían cometiendo distintos delitos; deteniendo en algunos casos a los responsables y remitiéndolos ante las autoridades correspondien-

tes. Esta labor en principio impactó en la disminución de la delincuencia, pero sin lograr que los responsables fueran procesados debidamente.

Esta situación condujo a la creación de un sistema de procuración y administración de justicia comunitaria, momento a partir del cual la CRAC no sólo ejerce funciones de seguridad sino que también procesa y emite sanciones a los responsables de algún delito o falta. Siendo éste último aspecto el que para fines del presente estudio cobra mayor relevancia, pues como ha sostenido la propia organización esta actividad se desarrolla con base en los “usos y costumbres” de sus pueblos.

1. Estructura actual de la CRAC

En cuanto al sistema de procuración y administración de justicia comunitaria, siendo éste un sistema que funciona de manera regional en razón de su expansión territorial, tenemos que cada comunidad cuenta con un comisario —el mismo que está reconocido por el municipio—, para la resolución de los conflictos que surjan en su interior, siempre y cuando éstos no sean de gravedad.

Ya que para el conocimiento y resolución de los asuntos graves (como homicidios-violaciones) los mismos son remitidos a una instancia diferente integrada por distintos representantes quienes analizan y resuelven en conjunto estos casos.

⁸⁸ La información y datos citados en adelante fueron tomados de la página oficial de la CRAC: www.policiaomunitaria.org.mx

⁸⁹ Se entiende que para la definición del sistema normativo que es aplicado por la CRAC, fueron retomados los principios generales de justicia que confluyen en todo sistema de impartición de justicia indígena; pues a pesar de la diversidad de los pueblos indígenas existentes, éstos en esencia comparten una cosmovisión que les permite el diálogo entre los mismos. Por esta razón no existe conflicto respecto de cuál sistema es aplicado si son tres los pueblos indígenas representados en la CRAC.

⁹⁰ Entrevista realizada con miembros de la CRAC, Guerrero.

A partir del mes de octubre pasado, dichas instancias son las denominadas Casas de Justicia y Seguridad Comunitaria, distribuidas en tres localidades: San Luis Acatlán, Espino Blando y Ziltlaltepec.

2. Sistema de procuración y administración de justicia comunitaria

El sistema de procuración y administración de justicia comunitaria se destaca por basarse en el concepto de reeducación, mecanismo por el cual son “sancionados” los responsables de alguna falta o delito.

La reeducación consiste en imponer a los responsables la realización de trabajos físicos que representan un beneficio para las comunidades. Reparando siempre el daño y buscando un acuerdo amistoso entre las partes. Durante el proceso de reeducación interviene “el consejo de ancianos” quienes acompañan y dan consejo a los “sentenciados”.

Dependiendo de la falta o delito cometido, el responsable se somete a un periodo de reeducación equivalente al tiempo que, conforme al sistema de justicia estatal, permanecería privado de su libertad.

Durante el proceso de reeducación, los responsables realizan trabajo comunitario rotándose cada 15 días en las comunidades. En donde se les da de comer y se les designa un lugar donde vivir. Cada comunidad decide y designa el trabajo que se debe realizar:

Los sujetos a reeducación reciben consejo de la gente mayor y son orientados para que piensen y reflexionen en lo que hicieron y no lo vuelvan a hacer.⁹¹ Al dejar una comunidad, después de 15 días de trabajo, y dependiendo del tiempo que deben cubrir, si la persona tuvo un buen comportamiento se le da un comprobante de buena conducta y “aquel que tuvo mala conducta se le dan otros días más porque no se compone”.⁹²

Por lo general, y previo a la reeducación, los conflictos de menor trascendencia son resueltos con base en un acuerdo mutuo de conciliación entre las partes involucradas. Dicho acuerdo es dado a conocer en asamblea y se levanta un acta que es firmada. Si la parte responsable no cumple, entonces se le somete a la reeducación. Por lo que una de las características que priman en el sistema de justicia comunitario es la búsqueda de la conciliación entre las partes, reparando el daño. Y si no se cumple con lo acordado entonces se recurre al mecanismo de la reeducación.

Lo anterior se entiende a partir de que la mayoría de los casos resueltos son casos de trascendencia menor que no requieren de imponer en lo inmediato una “sanción” basada en la reeducación; tal y como sí sucede en los casos de gravedad, denominados como delitos graves.

Las personas sujetas a reeducación son notificadas-informadas de dicha resolución mediante asamblea y firman un acta en donde aceptan la misma. Suceso a partir del cual se da formalidad de la resolución del caso; haciéndola del conocimiento de las comunidades, sus autoridades y las partes involucradas. Al momento en que una persona concluye su reeducación, la asamblea vuelve a tomar conocimiento y le expide un acta en la que se da por reeducado.

⁹¹ “[E]n cada comunidad le hablan los señores principales, se le da consejo de cómo van a vivir; se le dan sus indicaciones, su instrucción”. Entrevista con miembros de la CRAC. Guerrero.

⁹² Entrevista con miembros de la CRAC. Guerrero.

Cabe destacar el papel que juegan las familias en la resolución de los conflictos, pues no son abogados quien representa a la parte que ha sido acusada sino su propia familia, quien asume conjuntamente el compromiso de hacer cumplir la resolución y “pagar” la reparación.

Al interior de las comunidades es el comisario quien se encarga de resolver los conflictos, el mismo que está reconocido por el municipio. Éste conoce de conflictos comunes y no graves, pues el resto de los casos son remitidos ante las Casas de Justicia y Seguridad comunitaria.

Así pues, algunos de los tipos de conflictos resueltos por la CRAC, son:

- Violencia intrafamiliar
- Separación de parejas
- Herencias
- Chismes
- Abuso de confianza
- Riñas
- Lesiones
- Violación
- Homicidio
- Abigeato

Delitos, que como ya habíamos dicho, son sancionados con base en el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes, se trata de delitos no graves. Y en los casos graves, en donde se aplica la reeducación, el hecho es sancionado tomando como base las penas que contempla el Código Penal, pero bajo la perspectiva propia tradicional de la individualización de la sanción, la reparación del daño y el interés de la comunidad.

Cabe destacar que este sistema de procuración y administración de justicia comunitaria ha sido eficaz en cuanto a la sanción de los responsables y la prevención de futuros conflictos; ya que según el testimonio de los miembros de la CRAC, la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y los jueces ha disminuido considerablemente.

Además de que la gente sometida difícilmente vuelve a reincidir; pues en palabras de los miembros de la CRAC, *éstos se sienten agradecidos*. “Ante los importantes avances de esta novedosa organización de los pueblos (los funcionarios gubernamentales han tenido que reconocer en distintas ocasiones [muy a su pesar] que la operación del “Sistema” ha abatido los índices de delincuencia en la región en un 90%), paulatinos y de facto, así como de la pérdida de espacios de poder propios del Sistema Judicial”.⁹³

En conclusión, la CRAC es un proceso organizativo en el que el rescate, adaptación y aplicación de sus sistemas normativos está vigente, con independencia de que la legislación no los reconozca. Hecho que destacamos a luz del presente estudio; ya que el tema sobre cómo debieran entonces ser reconocidos por legislación no será abordado por nosotros. Al respecto sólo destacamos lo dicho por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen en el sentido de que el estado deberá de respetar este tipo de procesos.

⁹³ www.policiacomunitaria.org.mx

E. Consideraciones finales

La palpable diversidad cultural del estado de Guerrero y el Estado mexicano en su conjunto, hace que la existencia de diferentes sistemas normativos se encuentre presente en cada uno de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Por esta razón el reconocimiento legal de los mismos no ha sido el factor que determine su permanencia. Ya que la misma se encuentra ligada a la permanencia de la cultural de sus pueblos, mismos que han conservado, adaptado y aplicado sus sistemas según los procesos históricos en los que se han desarrollado.

Pese a ello, hoy en día el reconocimiento de esas realidades constituye una obligación por parte de los estados, ya que se trata del reconocimiento de derechos humanos ante los cuales se debe protección y promoción.

En este sentido, no podemos afirmar que la falta del reconocimiento de los sistemas normativos sea la condición que más favorezca a la permanencia de los mismos, como pudiera deducirse equivocadamente a luz de la experiencia de la CRAC, pues indudablemente su labor contribuye a un Estado de derecho que paradójicamente no les reconoce dicha función.

Situación que genera incertidumbre jurídica para ambos sistemas, el comunitario y el que ofrece el estado. Quedando evidentemente más vulnerable el sistema comunitario, quien comparado con el aparato gubernamental no tiene las herramientas jurídicas para ejercer sus funciones. Ejemplo de esto son las diferentes órdenes de aprehensión e incluso detenciones que se han cometido en contra de algunos miembros de la CRAC, bajo los argumentos de usurpación de funciones y detenciones arbitrarias.

Así pues, el reconocimiento legal puede ser una pauta de fortalecimiento ante los sistemas normativos del estado de Guerrero; tarea a la que habrán de darse gobierno, pueblos y comunidades indígenas.

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los Estados-nación como México, constituidos pluriculturalmente enfrentan retos importantes ante el reconocimiento de la diversidad cultural que viven; ya que el mismo impacta directamente en todos los aspectos de la vida nacional como son: el político, económico, social, cultural, y jurídico.

- Dicha diversidad cultural ha sido objeto del reconocimiento y protección en el ámbito internacional, de tal suerte que el pluralismo cultural es considerado parte del contexto democrático en donde los intercambios culturales alimentan la vida pública.
- En México la diversidad cultural se expresa en la existencia de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional. Pueblos indígenas, que a la par de otros del mundo, han enfrentado circunstancias adversas ante las cuales han reivindicado la necesidad de que les sean reconocidos derechos específicos conforme a su propia identidad e historia.
- El reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito nacional como internacional, es parte de un proceso continuo de construcción. Por lo que la concepción y definición de estos derechos son un avance positivo en cuanto a la protección y potenciación de la pluralidad cultural que caracteriza al Estado mexicano.
- Al mencionar que el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se encuentra en un proceso continuo, debemos advertir que la normativa existente aún puede ser mejorada y completada. Circunstancia que no escapa al caso mexicano, pues aún se mantiene en debate y polémica la reforma constitucional en materia indígena del año 2001.

- En este sentido, el Estado mexicano ha reconocido diversos derechos a los pueblos indígenas que engloban aspectos como los: políticos, económicos, ambientales, territoriales, culturales y jurídicos.

- Destacando, para fines de este estudio, el reconocimiento constitucional de los sistemas normativos indígenas que son aplicados para la solución de sus conflictos. Hecho jurídico que entraña el reconocimiento del pluralismo jurídico existente en el país; y que en el ámbito internacional también ha sido objeto de protección.

- Al respecto, y reconociendo los esfuerzos legislativos realizados en esta materia, se advierte que el conjunto de las normas creadas desde la misma Constitución Federal hasta las leyes estatales reglamentarias, reproducen prácticas encaminadas para que el sistema normativo indígena termine por asimilarse al sistema positivo imperante. De tal suerte que no se puede establecer que en México exista un reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas.

- Por esta razón el reconocimiento legal de los sistemas normativos indígenas debe hacerse contemplando diversas características mínimas que hagan posible la aplicación y desarrollo del sistema de justicia indígena. Ya que este sistema, al igual que todo sistema normativo, constituye un cuerpo integral que abarca nombramiento de autoridades, clasificación de faltas o delitos, elaboración de penas, aplicación de sanciones-fuerza coercitiva y aceptación de las mismas-eficacia de las normas. Conjunto de elementos no reconocidos en su totalidad en el ámbito legislativo nacional.

- Por lo que en la normativa existente pueden observarse la creación de diversos mecanismos de validación sobre las resoluciones indígenas, mecanismos que en realidad condicionan la validez de dichas resoluciones a la calificación del sistema positivo imperante; el cual además es aplicado sin el conocimiento real de la cultura y cosmovisión de quienes participan del caso.

- Es la propia Constitución Federal la que marca la pauta sobre la existencia de los mecanismos de validación de las resoluciones, empero deja abierta a los estados la posibilidad de concebir y caracterizar dicha validación conforme a su propio "criterio" lo que en algunas legislaciones se ha traducido en un ahorcamiento del propio sistema normativo indígena.

- Así mismo, uno de los factores que representa la falta de reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas es la creación de nuevas figuras-jueces encargados de resolver conflictos conforme al sistema normativo propio. Desconociendo con ello los mecanismos de elección y nombramiento de autoridades que tradicionalmente resuelven los conflictos al interior de sus comunidades, situación

que puede impactar en el reconocimiento y legitimidad de quien es nombrado. Ya que se registró que en algunos casos la autoridad nombrada por parte del Poder Judicial no era totalmente aceptada por las comunidades, al contrario de quien era elegido tradicionalmente.

- En cuanto al tipo de casos o conflictos que pueden ser conocidos y resueltos por las autoridades indígenas, existe una limitación tal que su campo de acción es mínimo. De tal suerte que sólo pueden intervenir en casos de chismes, amenazas, robos de cuantía menor, entre otros. Circunstancia que en ocasiones, según información obtenida, llega a contrastar con la realidad puesto que algunas autoridades indígenas han resuelto casos como: lesiones graves, conflictos de tierras, violencia intrafamiliar, violaciones, y hasta homicidios. Por lo que en este aspecto habría que retomar la máxima constitucional en el sentido de que el límite a la competencia es el respeto a los derechos humanos, la propia carta magna y la dignidad de la mujer.

- Una de las características primordiales de toda norma es la eficacia de la misma, de tal suerte que el estudio de campo realizado con este fin nos arroja datos en diversas direcciones. Por un lado se pudo constatar el impacto negativo que, de manera paulatina, han tenido las legislaciones que crean y sobreponen autoridades deslegitimando su actuar. Y por el otro registramos prácticas tradicionales que continúan funcionando a pesar o al margen de esas mismas legislaciones. Situación que en uno y en otro caso finalmente pone en riesgo la vigencia de un derecho humano de los pueblos indígenas.

RECOMENDACIONES

Así pues, diversos aspectos de la normativa nacional fueron analizados en comparación con aquellas características mínimas definidas por este estudio, y conforme a las cuales no es posible hablar de un pleno reconocimiento de los sistemas normativos indígenas. Por lo que es posible advertir diversas recomendaciones en la materia:

- Considerando las variantes de las legislaciones estatales, conforme a las cuales se pone en riesgo la vigencia de los sistemas normativos indígenas es necesario retomar el debate en torno a la reforma constitucional del artículo 2, para definir los parámetros del reconocimiento del sistema de justicia indígena.
- En el contexto de la reforma judicial federal, cada entidad federativa, en específico los legisladores debieran regresar sobre las normas ya existentes en la materia para elaborar las reformas idóneas que impacten en el reconocimiento de la integralidad de los sistemas normativos indígenas, potenciando así su eficacia y protección real.
- Debe abrirse y profundizarse el debate sobre el pluralismo jurídico existente en el país; para lo cual es imprescindible la presencia del poder judicial y de las autoridades indígenas encargadas de hacer justicia al interior de sus comunidades.
- Debe procurarse un intercambio real y respetuoso entre ambos ámbitos de procuración y administración de justicia, con el fin de que exista un diálogo fluido entre ambos y en consecuencia puedan establecerse los campos de coordinación requeridos.
- Como parte de la construcción de una nueva relación entre el sistema normativo indígena y el sistema positivo mexicano, continúa presente la necesidad de erradicar los estigmas creados entorno a las culturas indígenas y con base en los cuales son descalificados los intentos por constituir un Estado nacional pluricultural.

Oficina en México del Alto
Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

**El reconocimiento legal
y vigencia de los Sistemas
Normativos Indígenas en México**

