

Acceso a la justicia para la población indígena: cambio de paradigma constitucional en un contexto de sujeción del derecho a la voluntad política

Jiménez Padilla, Alejandro

2015-03-20

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/664>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>



FOTOGRAFÍA: ROCÍO SUÁREZ

Acceso a la justicia para la población indígena: cambio de paradigma constitucional en un contexto de sujeción del derecho a la voluntad política

Alejandro Jiménez Padilla

Colaborador del Programa Universitario de Derechos Humanos, IDHIE SJ, Ibero Puebla

Galilea Cariño Cepeda

Responsable del Programa Universitario de Derechos Humanos, IDHIE SJ, Ibero Puebla

Introducción

Vimos que nuestro silencio evitó que la muerte y la destrucción crecieran. Así se desenmascararon los asesinos que se esconden tras los ropajes de lo que ellos llaman el “estado de derecho”. Arrancado el velo tras el que se escondían, aparecieron los tibios y pusilánimes, los que juegan con la muerte por ganancias, los que ven en la sangre ajena una escalera, los que matan porque al matador aplauden y solapan. Y el que gobierna se despojó de su último e hipócrita ropaje. “La guerra no es contra los indígenas”, dijo mientras perseguía, encarcelaba y asesinaba indígenas. Su propia y personal guerra lo acusó de asesino mientras nuestro silencio lo acusaba...

Fragmento, V Declaración de la Selva Lacandona

El reto de construir un Estado de derecho en México comienza a ocupar las agendas políticas y el debate público ante el levantamiento zapatista que evidenciaba ya la decadencia del sistema político de un partido hegemónico a mediados de la década de los noventa. La represión de este movimiento por parte de las fuerzas armadas pretendió legitimar el uso de la fuerza pública por la defensa de un “Estado de derecho”. El discurso oficial se apropiaba de un concepto nuevo aunque en la práctica subsistía un sistema complejo de reglas informales y lealtades políticas que establecían un panorama de un derecho siempre negociable y favorable a las élites políticas y económicas en el poder.

Ante la expectativa del cambio de partido político en la Presidencia de la República, las movilidades y los cambios partidistas en espacios clave de poder (tanto en 2000 como en 2007), no tuvieron un desenvolvimiento satisfactorio pues no simbolizaron una mejora significativa en la construcción de un Estado de derecho. Por el contrario, el proceso de democratización que exigía una transformación en las estructuras legislativas, policiales y judiciales para acceder a la justicia, permeó únicamente en la retórica del antiguo régimen autoritario subsistente, con un efecto más marcado en un grupo desprotegido al que “los esfuerzos por dar garantías constitucionales formales” han sido conflictivos (Schatz, Concha y Magaloni, 2008: 340): la población indígena.

Así, nos situamos, por un lado, ante un Estado de derecho que no termina por embeber el actuar de las autoridades del Estado mexicano forjadas en el derecho subordinado a la voluntad política y, por otro, ante una política exterior en materia de derechos humanos sumamente progresista que disminuye la presión internacional hacia México en la materia.

I. Derechos humanos y reformas: un pendiente de voluntad política

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en torno al caso Radilla Pacheco, significó una nueva llamada de atención por parte de la comunidad

internacional al Estado mexicano, esta vez repercutiendo directamente en el sistema jurídico mexicano, en gran parte, gracias al impulso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tomar la iniciativa en el cumplimiento de dicha sentencia en su papel legítimo como contrapeso político y al transpolar e incentivar, desde su marco de actuación, la reforma judicial de junio de 2011.¹

El cambio de paradigma consiste en la subordinación del principio de legalidad² al “principio pro persona”, el cual prescribe que ante la interpretación de la ley se otorgue la protección más extensiva cuando se trate de reconocer derechos humanos y a *contrario sensu*, cuando se trata de restringir el ejercicio de ellos. Este principio pro persona se encuentra establecido en el párrafo segundo del artículo primero de la Constitución.³ Asimismo, en el párrafo tercero del mismo ordenamiento, se establece la obligación de todas las autoridades, independientemente de su ámbito competencial, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁴ Tomando en cuenta que la Constitución es el marco en donde se plantea el proyecto de nación y en un acuerdo de voluntades políticas, cualquier modificación a la misma, implica una reformulación del Estado.

Aunque la apropiación del discurso de derechos humanos por parte de las autoridades contuvo la presión internacional que perseguía al Estado mexicano décadas atrás, aún la reforma de 18 de junio de 2008, en materia de seguridad pública y justicia penal se enfrenta a complejos obstáculos para su implementación y definición con una plena vigencia de derechos humanos. Sumado a esto, las frecuentes quejas reportadas, no sólo por comisiones

1 Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos plantean otro cambio de paradigma consistente en un Estado de derecho subordinado al respeto de todos los derechos y libertades de las personas, reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) y los Tratados Internacionales suscritos por el Estado, a esto se le llama “Estado constitucional de derecho”.

2 El principio de legalidad es el fundamento operativo del “Estado de derecho” en el que el actuar de la autoridad sólo puede darse dentro del margen que la ley le faculta para tal efecto, mientras que el ciudadano puede hacer cuanto la ley no le prohíba. Este principio de legalidad (en la experiencia internacional), aún bajo leyes expedidas dentro de los presupuestos democráticos de representación, entró en crisis con el régimen nazi y frente a su cumplimiento, se cometieron los actos inhumanos que todos conocemos. Estos vicios en el Estado de derecho, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se intentaron subsanar obligando a los Estados a cumplir con estándares mínimos y principios de respeto y protección a la dignidad humana, los que se encuentran en los tratados internacionales y que en su mayoría fueron firmados y ratificados por el Estado mexicano.

3 “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

4 “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

de derechos humanos sino por organizaciones de la sociedad civil, han evidenciado violaciones sistemáticas de derechos humanos por parte de diversas autoridades hacia grupos en situación de vulnerabilidad. Entre éstas destacan los abusos de autoridad, las aprehensiones ilegales, el atraso de los agentes del Ministerio Público en la presentación del acusado ante los jueces, las falsas acusaciones, los casos de negligencia médica, la privación del derechos constitucionales, la tortura (Schatz, Concha y Magaloni, 2008:317-318). El contraste entre estos actos diacrónicos y los perpetrados bajo el contexto actual⁵ es alarmante por las violaciones generalizadas de derechos humanos,⁶ aunado a la persistente impunidad que en esta transición no dejó de lado las antiguas prácticas despóticas.

2. Derecho penal y acceso a la justicia como un derecho de la población indígena

A pesar de que el Derecho Penal tiene como objetivo la protección de los intereses y bienes fundamentales de la sociedad, su intervención debe ser de *ultima ratio*. Es decir, a través del principio de intervención penal mínima, su uso sólo se justifica cuando otras medidas no resultan adecuadas. Sin embargo, uno de los problemas centrales radica en la relación existente entre la criminalización primaria y la criminalización secundaria.

En cuanto a la criminalización primaria (creación normativa), diversos especialistas asienten que “el sistema de justicia mexicano está conformado por un cuerpo de leyes y reglamentos en los que no hay homogeneidad o consistencia interna” pero además, que

[...]la tradición política (del antiguo régimen autoritario, y también del actual gobierno) está orientada a usar reformas constitucionales y a la creación de leyes (a través de mayorías legislativas artificiales) como principales instrumentos de procuración y justicia, sin un análisis de las acciones gubernamentales y sin tratar de mejorarlas, y desde luego sin comprender el comportamiento criminal o desarrollar formas para prevenirlo (Alvarado, 2008:54).

Esta problemática se ve totalmente reflejada en el populismo punitivo de nuestro sistema y en la sobrepoblación exacerbada en los centros de reinserción social, sin ser limitativos en la descripción de otros efectos.

5 Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

6 El recuento de estas violaciones sistemáticas se enmarcan claramente en la actual estrategia de seguridad pública y se identifican como tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y otros abusos graves. Véase el Informe de Human Rights Watch (2011), *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Estados Unidos: Human Rights Watch.

Centrándonos en la población indígena sobre la que aplica tal análisis, coincidimos con Hernández y Ortiz (2008:107) en que el reconocimiento de derechos no es suficiente porque las prácticas discriminatorias se superponen al mandato normativo que genera “una discordancia entre normatividad del Estado y realidad empírica que configuran un entramado de ficciones legales”. La criminalización secundaria (aplicación normativa), lejos de mantener un postulado garantista con plena vigencia de derechos humanos de las personas indígenas, deviene en una praxis arbitraria y parcial.

En los dos casos que a continuación se exponen, no sólo se revela la ineficacia en la investigación de ambos delitos en los que se procesan a tres personas indígenas, sino que además, se detecta el uso del sistema de justicia penal para criminalizar la defensa de los derechos humanos de estas personas y sus comunidades. Se puede observar el trato diferente y el alcance de las acciones arbitrarias de las autoridades.

Caso 1. José Ramón y Pascual fueron electos por su comunidad (Atla, Pahuatlán, Puebla) como autoridades tradicionales. Durante el ejercicio de sus cargos no recibieron remuneración, por el contrario, éstos fueron cargos de honor. En su gestión continuaron la materialización de un proyecto para hacer efectivo el acceso al agua equitativo y gratuito, para todos los pobladores. Sin embargo, el cacique de la comunidad, Guillermo Hernández, quien por décadas ha mantenido el control del agua en Atla, utilizó sus influencias para maquinarse, en confabulación con autoridades (Ministerio Público y autoridades judiciales), el delito de robo con violencia, motivo por el cual fueron condenados a una pena privativa de libertad de 6 años, 10 meses y 20 días de prisión, y una multa de 550 días de salario mínimo. Su caso ha sido atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷

Caso 2. Elmo Guzmán, junto con dos personas de su comunidad (San Martín, Ixtepéc, Puebla) fueron acusados del delito de daño en propiedad ajena doloso (supuesto incendio de la vivienda del ex presidente municipal). La comunidad había exigido y logrado la destitución del presidente municipal por malversación de fondos, quien valiéndose de sus influencias y contactos, maquinó este delito como un medio de venganza contra la acción emprendida de forma conjunta por la comunidad. A pesar de las inconsistencias en la Averiguación Previa 45/2009/Hue, se dictaron las órdenes de aprehensión correspondientes.

En la siguiente tabla se pueden observar las violaciones sistemáticas en las que se incurrieron en ambos casos:

7 Caso de defensa llevado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, con la colaboración del Programa Universitario de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J. de la Universidad Iberoamericana Puebla. Consúltense en: http://centroprodh.org.mx/comunicacion/Dossier_defensores_del_agua_version_final_web.pdf.

Derecho	Violaciones
Legalidad y seguridad jurídica	Procesos fabricados por parte de agentes del Ministerio Público
Garantías judiciales	Al principio de presunción de inocencia; a una defensa adecuada (defensor e intérprete); valoración de pruebas
A la no discriminación	Imputación falsa de delito y abuso del sistema de justicia penal en virtud de su identidad indígena
Derecho al agua	A la defensa y promoción al derecho de todas y todos a tener agua (Caso José Ramón y Pascual)

Fuente: Elaboración a partir del *dossier* ¡Agua y Libertad! José Ramón y Pascual. Presos injustamente.⁸

A pesar de la estrategia 15.6 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del gobierno de la República, que consiste en: “garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado” y que “implica trabajar conjuntamente con los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno para que el acceso de los indígenas a la justicia, sobre todo en los asuntos penales [...] asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura, y conforme al mandato constitucional”,⁹ la población indígena en conflicto con la ley está cada vez más vulnerable. En un sentido amplio se criminaliza la pobreza sin atender a la resolución de conflictos por una vía que no debe constreñirse a la penal. En ambos casos se trata de personas indígenas nahuas que no tuvieron oportunidad de una comunicación intercultural, a través de su defensor o intérprete, pero además se delata una criminalización hacia quienes promueven y defienden los derechos humanos de su comunidad, contraviniendo el deber de garantizar protección frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de defensa de los derechos humanos de forma individual o colectiva.¹⁰

Conclusiones

La promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos, son los medios de legitimación de nuestra frágil democracia, en la que subsisten patrones de conducta autoritarios fuertemente arraigados, forjados en la sujeción del derecho a la voluntad política. La apropiación del discurso oficial del concepto “Estado de derecho” surge originalmente

como una institución que busca eliminar la arbitrariedad en el campo de la actividad pública o política, pero en México es empleada para maquillar ante los organismos internacionales un “Estado policial”.

La figura del Ministerio Público, ya sea por vía legislativa o jurisprudencial, ha recibido atribuciones desorbitadas (Zepeda, 2008) y en estos dos casos se identifica el alcance de los actos negligentes que son confirmados por la autoridad judicial. Estas acusaciones contradicen el principio de *ultima ratio* del Derecho Penal dadas las circunstancias en que ambos sucesos se desarrollaron. En ambos casos, no sólo figuran delitos maquinados en colusión para afectar a personas inocentes sino que el perjuicio trasciende a la estabilidad de la comunidad, al generar incertidumbre y amenaza por las acciones emprendidas de promoción y defensa de sus derechos humanos.

Ante este panorama, los órganos jurisdiccionales están llamados a emprender una participación activa en la democracia mexicana, controlando el actuar de la autoridad bajo los principios y derechos humanos reconocidos en la Constitución. De tal forma que se otorgan facultades al Poder Judicial federal y a las entidades federativas (los correspondientes), mediante las resoluciones que se dictan en cada caso en particular, para satisfacer con un contenido explícito de derechos fundamentales. Esto implica a su vez un cambio en la manera de argumentar y fundamentar dichas resoluciones judiciales, postradas en una tradición jurisprudencial vigente, cuyos criterios emitidos, en su mayoría, restringen el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos.

El reconocimiento de los derechos fundamentales no sólo depende de su positivización sino que mediante la aplicación de las normas internacionales, nacionales y locales debe prevalecer una interpretación de la norma que más beneficie y menos restrinja el ejercicio de los derechos humanos; por encima de la legalidad debe predominar el respeto a la dignidad de las personas.

⁸ Consúltense en: http://centroprodh.org.mx/comunicacion/Dossier_defensores_del_agua_version_final_web.pdf

⁹ Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/pueblos-indigenas.html>, el 2 de mayo de 2012.

¹⁰ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, artículo 12, 2.



... a pesar de la estrategia **15.6 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** del gobierno de la República, que consiste en: “*garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado*” y que “*implica trabajar conjuntamente con los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno para que el acceso de los indígenas a la justicia (...) la población indígena en conflicto con la ley está cada vez más vulnerable.*”

© Bg_knight | Stock Free Images & Dreamstime Stock Photos

Bibliografía

- Naciones Unidas, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144.
- Hernández, R. y H. Ortiz, (2008), “Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia”, en Alvarado, A. (ed.), *La reforma de justicia en México*, México: El Colegio de México, 95-124.
- Human Rights Watch (2011), *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, Estados Unidos: Human Rights Watch.
- James, S. (2005), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Universidad Internacional de Andalucía: Editorial Trotta.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), Informe del Diagnóstico sobre El acceso a la justicia para indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca. México: OACNUDH.
- Schatz, S., H. Concha, y A. Magaloni (2008), “El sistema judicial mexicano: continuidad y cambio durante un periodo de consolidación democrática”, en Alvarado, A. (ed.), *La reforma de justicia en México*, México: El Colegio de México, 305-346.