

PROBLEMAS DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS POR DEFICIENCIAS DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA Y PENAL

Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA

SUMARIO: I. Introducción; II. El doble régimen normativo de las comunidades indígenas y los problemas que genera; III. La legislación agraria y penal dentro del sistema legal del indígena en México; IV. Conclusiones propositivas.

I. INTRODUCCIÓN

La deprimente situación de las comunidades indígenas hacen impostergable un mayor tratamiento científico jurídico de sus relaciones humanas, para el efecto de lograr una normatividad adecuada a su idiosincrasia, de sus costumbres que permita su bienestar y su desarrollo pleno en el contexto general de la sociedad.

Con el ánimo de llegar a conclusiones propositivas destacamos en este breve estudio los problemas que se han generado con motivo del doble régimen jurídico a que están sometidos los indígenas y a las deficiencias reiteradas de la legislación aplicable.

Dentro del esquema general del derecho, delimitamos nuestro análisis a las áreas de la legislación agraria y legislación penal.

II. EL DOBLE RÉGIMEN NORMATIVO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOS PROBLEMAS QUE GENERA

La vida del indígena se ha hecho cada día más difícil y compleja; por ausencia de tratamiento sociológico, político y jurídico adecuado.

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

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

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

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

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

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

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

III. LA LEGISLACIÓN AGRARIA Y PENAL DENTRO DEL SISTEMA LEGAL DEL INDÍGENA EN MÉXICO

Dentro del doble régimen normativo del indígena nos vamos a referir en este apartado a su entorno jurídico mediato o régimen legal del indígena, con dedicación a México para el efecto de ubicar dentro del mismo las deficiencias de la legislación agraria y penal en relación a las minorías étnicas.

Es diferente hablar del régimen legal del indígena y del régimen jurídico; el primero se constituye por el conjunto de leyes aplica-

bles, el segundo incluye además de la ley, los principios y los valores del derecho.

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

Conforme a la legislación general todo indígena goza de las garantías que otorga la Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece; asimismo, en su carácter de mexicano, disfruta de los derechos y obligaciones correspondientes y está sujeto a todas las normas jurídicas vigentes.

En forma simultánea las comunidades indígenas están protegidas por una legislación especial enmarcada dentro del derecho social o de justicia distributiva, destacando las referentes a la creación y regulación del Instituto Nacional Indigenista, las que fundamentan y regulan los servicios de asistencia, previsión y solidaridad social, las de carácter agrario y laboral y demás disposiciones protectoras de naturaleza local.

A. Problemas de las minorías étnicas por deficiencias de la legislación agraria

Aclarados los problemas que enfrenta el indígena ante la necesidad de cumplir con la doble normatividad ya señalada, incursionamos en los problemas específicos que se producen por la deficiente legislación agraria dentro del régimen legal del indígena, cuyas reformas y adiciones incluidas las del artículo 27 constitucional y de su ley, posteriores a 1917, en algunos casos, han producido incertidumbre jurídica, injusticia y enfrentamientos entre las comunidades indígenas. Vamos a referirnos concretamente a estas adiciones.

Las deficiencias legislativas no son exclusivas de la materia agraria, éstas se extienden a todas las áreas del derecho y son consecuencias en algunos casos de la improvisación de quienes participan en la elaboración de diseños legislativos y normas jurídicas.

Los principales vicios de la legislación agraria se dan en sus normas instrumentales que obstruyen la vigencia de las normas sustantivas, las que en sí mismas constituyen avances muy significativos en el contexto del derecho comparado y son expresión de conquistas dadas en un amplio proceso histórico, síntesis de las diversas posiciones ideológicas que se manifestaron en la revolución de 1910.

Gran cantidad de reformas y adiciones se han apartado del espíritu del Constituyente de 1917; que reconoció en plenitud a la comunidad y creó el más avanzado mecanismo de redistribución territorial que es el ejido, cuyo impulso constituye el reto definitivo en estos momentos en que el país requiere del mejor esfuerzo en el logro de la autosuficiencia alimentaria.

Con implicaciones directas a la comunidad indígena; en relación a los conflictos por límites de bienes comunales el 17 de diciembre de 1937 fue adicionada con dos subpárrafos la fracción VII del artículo 27 constitucional,¹ junto con su legislación reglamentaria; adición que ha generado interminables conflictos entre las comunidades por límites territoriales, en virtud de que introdujo una desafortunada doble jurisdicción que ha complicado la solución de estos conflictos, ya que las comunidades en litigio, desfavorecidas por la resolución presidencial respectiva y su ejecución, tienen la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte y, en caso de proceder la revocación presidencial, acrecienta el conflicto entre ambos grupos dos resoluciones contradictorias; una ejecutada y revocada y otra definitiva con imposibilidad de ejecutarse en la mayoría de los casos.

Esta situación incomprensible para las comunidades indígenas ha propiciado y está propiciando la comisión de diversos delitos como lesiones, homicidio, "despojo",² asociación delictuosa, entre otros, ya que enfrentan familias contra familias, comunidades contra comunidades, lesionan su armonía y bienestar con un deterioro directo del desarrollo del país.

Esta fracción textualmente señala:

Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará el conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieran conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o

¹ *Diario Oficial*, México, diciembre 6, 1937.

² Algunos códigos penales y de procedimientos penales del país.

partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.³

Como puede observarse, este texto constitucional que se repite en la Ley federal de reforma agraria ⁴ lleva en sí mismo incertidumbre para la familia sencilla del campo, que por una parte considera al presidente de la República como la máxima autoridad agraria, permitiéndose la ejecución de su resolución, y al mismo tiempo se concede a la parte en conflicto no favorecida la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte, que al no confirmar la resolución presidencial, produce una secuela de enfrentamientos de las comunidades, como ya lo expusimos. Todo ello, independientemente del tiempo tan extremadamente largo que duran los procesos y las penurias que en trámites deben soportar las comunidades en conflicto.

Cuando hay juicio de inconformidad ante la Suprema Corte por la resolución presidencial el procedimiento concluye por sentencia del máximo tribunal.

La sentencia pronunciada por la Suprema Corte es ejecutada por el juzgado de distrito respectivo, quien mandará hacer el registro correspondiente.⁵

Otros problemas indígenas generados por deficiencias legislativas son los relacionados con el reconocimiento y titulación de bienes comunales y la restitución de tierras, bosques y aguas, por despojos sufridos por las comunidades indígenas y cuyos procedimientos adolecen de graves deficiencias; que aparte de lo complicado y retardado de su tramitación presentan además problemas de jurisdicción ya que los expedientes pasan de una autoridad a otra, lo que hace difícil delimitar las responsabilidades del juzgador y el acceso del justiciable a la justicia.

³ “Artículo 27, párrafo noveno, fracción VII”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁴ Ley federal de reforma agraria, capítulo II y capítulo III del título cuarto.

⁵ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho procesal agrario*, México, Editorial Trillas, 1988.

B. *Problemas indígenas por deficiencia de la legislación penal*

Gran cantidad de indígenas son procesados penalmente no sólo por las correspondientes deficiencias de la legislación penal, sino como consecuencia de vicios de todo el sistema legal en México.

El deficiente acceso a la justicia en todas las áreas del derecho provoca la justicia por propia mano.

Surge así el castigo de la sociedad por el daño causado, castigo que se realiza mediante la legislación penal sustantiva y adjetiva, y que no ha detenido el avance de la criminalidad.

No han sido suficientes las medidas para evitar la corrupción que se genera con el monopolio del ministerio público, con los diversos cuerpos policiacos y con la administración de los centros de readaptación social.

El deficiente acceso a la administración de justicia de las comunidades indígenas y en general del hombre del campo por el retraso de la ley procesal y la improvisación de juzgadores, ha motivado desconfianza e incertidumbre; que propician la incidencia de conductas delictivas.

La imposibilidad de proceder contra los delincuentes investidos de autoridad es otro factor que provoca inseguridad en los afectados con decisiones arbitrarias y condiciones favorables a conductas delictivas.

La legislación penal conserva en relación a las conductas delictivas de las minorías étnicas, vicios que no han sido superados no obstante las reformas y adiciones que sobre la misma se han realizado.

La legislación penal sustantiva, es incongruente con la realidad y costumbres de muchas comunidades indígenas.

Las ideas de la venganza pública han sido plasmadas en la mayoría de los códigos sobre la materia, en los que podemos observar además la insistencia sobre la sanción y la pena, con independencia de la restitución a la sociedad de las lesiones sufridas por ésta, por acciones delictivas.

No obstante que la costumbre constituye una fuente de la legislación y del derecho, en la elaboración de las disposiciones penales no se han tomado en cuenta los usos de los indígenas en sus muy variadas manifestaciones.

En cuanto a la norma procesal penal ésta se adolece también de notorias deficiencias en relación a las comunidades indígenas.

Conforme a la normatividad ancestral de algunas comunidades, la administración de justicia se realizó en un solo acto, lo cual difiere sustancialmente de nuestro deficiente sistema jurisdiccional, el que imponemos a los indígenas por conductas consideradas como ilícitas por el legislador.

La deficiente reglamentación de los actos procesales en materia penal se hace más grave cuando la aplicamos a las minorías étnicas, las que quedan sujetas a un proceso incomprendido y desconocido.

Las deficiencias en general del ministerio público del monopolio de la acción penal y las del proceso se trasladan a las minorías étnicas.

IV. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Ante el problema planteado, que es estructural, consideramos que México, como organización política contemporánea, será más fuerte en la medida que su norma suprema, su legislación y sus instituciones tengan mayor congruencia con todos los matices de la vida nacional, y las minorías étnicas queden constituidas por hombres plenamente realizados, de conformidad con su pasado histórico común, sus tradiciones, etcétera, para lo cual el fortalecimiento municipal constituye el primer paso.

Proponemos una profunda reforma interdisciplinaria principalmente de la legislación procesal agraria y la legislación penal, para que se delimiten y precisen los derechos de la población, con mecanismos procesales que faciliten el acceso a la administración de justicia en todas las áreas jurídicas, en búsqueda de mejores formas de convivencia para desterrar conductas adversas y delictivas y que hagan del campesino un hombre plenamente realizado e integrado con arraigo a su tierra, a sus hermanos y a su pasado histórico común.

Sobre la legislación procesal agraria reiteramos nuestra propuesta en el sentido de reformar y adicionar las fracciones VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del párrafo noveno, del artículo 27 constitucional, así como la legislación reglamentaria para modificar la jurisdicción, la acción y el proceso agrario, con el efecto de integrar el sector agropecuario en una sola Secretaría que brinde infraestructura agraria a los destinatarios de las tres formas de tenencia de la tierra; con participación directa en la organización y el desarrollo agrario del país y transforme la Subsecretaría de Asuntos

Agrarios y el Cuerpo Consultivo Agrario en tribunales de derecho social agrario, conjuntamente con las comisiones agrarias mixtas y las oficinas locales correspondientes de la Subsecretaría mencionada.

El Tribunal Agrario podrá atender en un solo proceso las 27 figuras procesales que prevé la ley, más los diversos conflictos derivados de la infraestructuras agraria, como créditos, insumos, fertilizantes, seguro, precios de garantía, mecanismos de distribución de productos, etcétera, que serían proporcionados con equidad por una sola instancia administrativa descentralizadas, la que asumiría las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuanto a organización y desarrollo, y de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como la de todos los organismos, fideicomisos y empresas de participación estatal; acciones, todas, encaminadas a devolver la confianza y el entusiasmo a la familia campesina, con apoyos reales dejando atrás las duplicidades y las promesas nunca cumplidas.

La reforma implica la modificación del libro correspondiente a responsabilidad de las autoridades administrativas encargadas de la organización, infraestructura y desarrollo agrario, con el fin de asegurar la equidad, la justicia y la seguridad jurídica, previéndose las figuras de apercibimiento, sanción económica, destitución del cargo, y privación de libertad.

Conjuntamente debe promoverse la reforma de la legislación penal federal y local, considerando las variables regionales, las costumbres y el grado cultural del destinatario de la norma penal.

El reto en materia penal es idear nuevos mecanismos plenamente efectivos para que el infractor restituya a la sociedad el daño causado, lo cual motiva la revisión del actual esquema de privación de libertad, que en sus muy notorias deficiencias ha generado corrupción, asociación para la delincuencia y altos costos fiscales de la sociedad para el sostenimiento de los delincuentes.

En síntesis; tomando en consideración que el problema que hemos planteado en este breve estudio es estructural, proponemos, además de las alternativas ya señaladas, promover un mecanismo eficiente de actualización jurídica que contemple la revisión y modificación procesal con mayor precisión del lenguaje técnico-jurídico, así como la formación y capacitación permanente de los juzgadores.