



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente:

D I C T A M E N

I. Antecedentes

1. El 29 de abril de 2013 la diputada Eufrosina Cruz Mendoza integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción VII del artículo 14 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen correspondiente, recibándose en esta comisión el 14 de mayo de 2013.

II. Contenido de la iniciativa

La iniciativa en cuestión tiene por objeto reformar la fracción VII del artículo 14 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, con el propósito de incluir, dentro de las acciones afirmativa previstas en dicho dispositivo, la garantía de que en cualquier proceso legal que se siga a personas que formen

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

parte de una población indígena, sean asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura.

Al respecto cabe señalar que tal garantía se encuentra ya prevista en la ley que se propone reformar, sin embargo, la diputada iniciante promueve se incluya en ella lo relativo a que tanto el defensor como el intérprete, cuenten con conocimientos sobre la cultura de la persona a la que asistan.

Los argumentos en los que se sustenta la propuesta son:

1. Que el carácter pluricultural y multilingüe de nuestro país está reconocido en el artículo 2º de la Constitución General de la República, contemplando diversos derechos individuales y colectivos para los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, para las personas que formen parte de los mismos. Uno de esos derechos es el del acceso a la justicia que implica que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte esas personas deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, siendo asistidas en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
2. Que ese derecho se encuentra reconocido en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así también en documentos internos como los “Acuerdos de San Andrés”
3. Que en la actualidad, los indígenas viven en un constante estado de indefensión al momento de acceder a la jurisdicción del Estado, puesto que reiteradamente sufren discriminación al no hablar el idioma castellano, negándoseles el acceso a un debido proceso y a una defensa adecuada. De este modo, se incumple lo que mandata el artículo 2º, apartado A, fracción VIII constitucional.
4. La iniciante cita diversas fuentes en las que se refleja el problema fáctico del acceso a la justicia para quienes integran pueblos indígenas, resaltando la constante vulneración del debido proceso en contra de los pueblos y comunidades indígenas.
5. Ante el mandato constitucional que impone el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, primer párrafo, la iniciante argumenta que “[...] como legisladores federales, tenemos el deber de homologar esta disposición constitucional a las diferentes leyes reglamentarias que son las que darán



Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

aplicabilidad a este mandato constitucional, por lo cual, la presente iniciativa busca reformar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y con ello establecer en su artículo 14 fracción VII, que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena, las siguientes acciones (sic), entre ellas el garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho de ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento no solo (sic) de su lengua, sino también de su cultura, ya que actualmente en la disposición en comento, se percata un vacío legal en cuanto al conocimiento de la cultura del indígena, pues no es acorde con lo establecido en el artículo 2 (sic) apartado A fracción VIII, primer párrafo, último supuesto, de la Constitución Federal”

6. La iniciante señala que reformar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, es apenas un primer paso para homologar diversas disposiciones normativas, pero en especial, es de suma importancia reformar dicha ley en su artículo 14, fracción VII, dado que la propia ley de mérito establece que su objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. En este sentido, el sector indígena es uno de los más discriminados por lo que, con la reforma propuesta, se contribuiría a cumplir el objeto de la ley.

7. Que ya la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas prevé en su artículo 10, segundo párrafo, que las autoridades responsables de la procuración y administración de justicia, proveerán lo necesario para que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura. Asimismo, señala la iniciante que otro cuerpo normativo en donde está ya homologada esta situación es el Código Federal de Procedimientos Penales.

8. Que la reforma constitucional de junio de 2011 al artículo 1º impone el deber de interpretar extensivamente y no restrictivamente los instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, que contemplan derechos humanos de manera que todas las autoridades, tanto administrativas como judiciales, tienen esa obligación.

9. La iniciante cita diversas tesis del Poder Judicial de la Federación en las que se reconoce el deber de las autoridades –y el correlativo derecho de quienes integren pueblos y comunidades indígenas- de ser asistidos en todo proceso de un intérprete y traductor que conozca su lengua y cultura. En caso

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

de no hacerlo, se viola el artículo 2º Constitucional, Apartado A, fracción VIII, primer párrafo, primer supuesto, de la Constitución Federal y se actualiza una infracción al procedimiento que amerita su reposición.

10. Asimismo, señala la legisladora en su iniciativa que el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) prevé como uno de sus principios el de “Consideración de las especificidades culturales”, el cual debe permitir al juzgador valorar correctamente el contexto y el significado real de los hechos.

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

En repetidas ocasiones, la Comisión de Derechos Humanos ha dictaminado diversas iniciativas en materia indígena. En esos dictámenes se ha reconocido como un principio fundamental de nuestro sistema jurídico la diversidad cultural y su adecuada tutela a través de los diferentes mecanismos con que cuenta el Estado.

Efectivamente, México se define a sí mismo como un país pluricultural, sustentado en sus pueblos indígenas. En él existen cuando menos 60 pueblos originarios que tienen sus propias lenguas, valores y tradiciones.¹ También cuentan con sistemas sociales, políticos y normativos específicos a partir de los cuales organizan diferentes aspectos de su vida.²

A pesar de la inmensa riqueza cultural que proporcionan a nuestro país, los pueblos indígenas continúan siendo un sector que sufren tratos inequitativos en diversos aspectos cotidianos como laborales, económicos, de acceso real a oportunidades y calidad de vida, entre otros.

Es innegable que existe una deuda pendiente de nuestro Estado con los pueblos originarios de estos territorios a los que hoy llamamos México. Hasta hace poco se emprendieron acciones para disminuir la brecha de desigualdades existentes entre la población indígena y la no indígena. Fuera de la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en

¹ NAVARRETE LINARES, Federico. *Los pueblos indígenas de México*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, México. 2008. Pág. 69.

² MALDONADO Smith, Mario. *Reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la consulta previa de comunidades indígenas en México*. Tesis de licenciatura. UNAM. México, 2011. Pág. 2.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

1990, ningún cambio significativo para modificar el entonces imperante modelo de integración se dio en nuestro país hasta el año de 1992, cuando en el otrora artículo 4º Constitucional se reconoció a México como una nación pluricultural.³

Casi una década después, en 2001 se aprobó una reforma constitucional en materia indígena que admitió a México como un estado multicultural reconociendo a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a ser culturalmente diferentes para no verse así diluidos en un modelo homogeneizador y refractario construido bajo la falsa idea (o mito) de un Estado culturalmente homogéneo.⁴

La iniciativa bajo estudio trata precisamente la materia indígena, en concreto, el derecho fundamental a ser asistidos (los indígenas) en todo juicio o procedimiento en que sean parte, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y también su cultura.

Utilizando como método de interpretación el sistemático⁵, en este dictamen se analiza el ordenamiento jurídico a la luz de los principios maximizadores de derechos humanos para concluir sobre la viabilidad o inviabilidad de la propuesta planteada. Para ello, primeramente, se desarrolla un análisis sobre el derecho de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas, seguido del análisis de la normativa que existente ya en nuestro ordenamiento jurídico y, finalmente, se concluye como se señaló, en la procedencia o no de la iniciativa a la que recae el presente dictamen.

1. El derecho de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas

Este derecho deviene, en última instancia, de un derecho matriz de los pueblos y comunidades indígenas: el derecho a la autodeterminación. Se trata de un derecho matriz porque gracias a él pueden tener lugar los distintos derechos que aseguran la existencia de los pueblos y comunidades indígenas.⁶

³ Ídem. Pág. 12.

⁴ Ídem. Pág. 12-13.

⁵ El método sistemático parte de considerar al derecho como un sistema de normas relacionadas o conectadas entre sí y no como un simple conjunto de normas aisladas. Ver: VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 66-67.

⁶ MALDONADO SMITH, Mario. Ob. Cit. Pág. 24-25.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Ese derecho se encuentra reconocido en nuestra Carta Fundamental en el artículo 2º, así como en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en la jurisprudencia interamericana y universal, así como en algunas tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El derecho a la autodeterminación posibilita, entre otras cosas, que pueblos y comunidades indígenas puedan establecer sus propios sistemas de organización, sus autoridades, instituciones políticas, sistemas de administración de justicia, planes de desarrollo, conservar sus lenguas, tradiciones, culturas y formas tradicionales de vida, entre otras cosas.

La autodeterminación, asimismo, surge como una exigencia universal para poner fin al modelo histórico de imposición de decisiones y políticas, asumido por los Estados asimilacionistas⁷. La autodeterminación encuentra su fundamento en el igual valor y dignidad de todos los pueblos del planeta. En consonancia, el reconocimiento de los sistemas de administración de justicia indígena encuentra su fundamento en el igual valor intrínseco de todos los pueblos.

En materia de administración de justicia existen dos variantes, la primera de ellas hace referencia al reconocimiento de los sistemas o procedimientos de administración de justicia utilizados por los propios pueblos y comunidades indígenas para dirimir sus conflictos internos. Ese derecho, como bien lo señala la Constitución, se encuentra limitado por las exigencias mínimas de justicia que deben de ser observadas por todos los pueblos del planeta para lograr la coexistencia pacífica y el entendimiento mutuo. Tales exigencias son el respeto a los derechos humanos, de los cuales, nuestra Constitución hace especial hincapié en el respeto a la dignidad e integridad de las mujeres.

Ahora bien, por no ser esta variante el objeto de la iniciativa sujeta a dictamen, se omitirá el desarrollo teórico de la misma pasando a la segunda hipótesis que se refiere al acceso a la justicia por parte de pueblos y comunidades indígenas a través de la jurisdicción del Estado, es decir, a través del sistema de tribunales institucionalizados al que toda la población mexicana puede tener acceso. En este sistema de jurisdicción, cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, los operadores jurídicos tienen el

⁷ Modelo que concibe la adaptación de inmigrantes a la sociedad receptora.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

deber ineludible no sólo de garantizar los derechos fundamentales vinculados al debido proceso, sino también, en virtud de una exigencia natural de justicia, brindar mayores elementos que permitan a pueblos y comunidades indígenas acceder a una posición materialmente igualitaria para su adecuada defensa legal. Esta exigencia natural de justicia es un principio constitucional recogido en el artículo 2º Constitucional, en su Apartado A, fracción VIII.

Ese derecho fundamental conlleva sendas obligaciones para el Estado: garantizar el acceso a la jurisdicción estatal en todo juicio y procedimiento; garantizar ese acceso tanto en vía individual como colectiva; deber de tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos constitucionales y la garantía de detener en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En contrapartida, las obligaciones anteriores se traducen en derechos fundamentales de primer nivel en cuanto que con ellos pueden hacerse efectivos otros tantos derechos que también resultan fundamentales. Ese es el caso del debido proceso penal.

Cuando uno esos derechos no se ha garantizado o se encuentra insuficientemente garantizado se configura una flagrante vulneración al derecho genérico del debido proceso penal, violentando así uno de los principios consubstanciales en los que se asienta todo Estado que se asuma como constitucional y democrático de derecho.

Profundizando un poco más se tiene que el primer mandato constitucional es el de asegurar para los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción estatal en todo juicio y procedimiento. El mandato es claro y no deja lugar a duda alguna, en todo juicio, sea penal, civil, laboral, agrario, electoral, etcétera, así como en todo procedimiento (administrativo, fiscal, etcétera), deberá ser garantizado el acceso pleno a la jurisdicción estatal. Dicho acceso debe de ser igual al que cualquier otra persona tiene en nuestro país.

Esa igualdad debe corresponderse tanto en el aspecto formal como en el material, es decir, no basta con que la norma jurídica reconozca el igual acceso a la jurisdicción estatal, sino que es necesario que ese acceso se dé en un contexto, y bajo condiciones tales, que permitan asegurar la igualdad

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

de oportunidades para argumentar en favor o en contra de un determinado proceso jurisdiccional y obtener, en igualdad de oportunidades que cualquier otra persona, un fallo imparcial que determine a quién corresponde el derecho.⁸

Cuando en un proceso jurisdiccional todas las hipótesis normativas del procedimiento a seguirse, así como el conocimiento de los derechos correspondientes y los medios argumentativos de defensa deben ser desarrollados mediante el empleo de un determinado código de comunicación que sólo es conocido por una de las partes, es claro que el proceso de ninguna manera es justo.⁹

Ahora bien, el lenguaje es precisamente uno de los aspectos determinantes de una cultura. Con él, se transmite información y conocimientos sobre determinados hechos, pero además, desempeña una importante herramienta a través de la cual se expresa lo que Ronald Dworkin ha denominado una “cultura societal”, es decir, todo el entramado de símbolos, signos y códigos que determinan el día a día en una determinada cultura.¹⁰ Sólo cuando una cultura puede ser expresada a través de su propio código de comunicación, que es el lenguaje, puede tenerse un conocimiento objetivo sobre la real dimensión que implica una determinada palabra.

En este sentido, para conocer a cabalidad una determinada expresión lingüística, no basta con saber el código de comunicación del otro, sino que

8 “La equiparación fáctica se mide por consecuencias sociales observables que las regulaciones jurídicas tienen para los afectados, mientras que la igualdad jurídica se refiere a la competencia de éstos para decidir libremente en el marco de las leyes conforme a sus propias referencias. El principio de libertad jurídica genera desigualdades fácticas, pues no sólo permite el uso diferencial que los distintos sujetos hacen de los mismos derechos, sino que también lo posibilita; pues es así como cumple los presupuestos subjetivo-jurídicos para una configuración de la propia existencia en el marco de una autonomía privada. Por este lado la igualdad jurídica no puede coincidir con una igualación o equiparación fácticas. Por otro lado, repugnan el mandato de igual trato jurídico aquellas desigualdades fácticas que discriminan a determinadas personas o grupos al mermarles de hecho las oportunidades de hacer uso de libertades subjetivas de acción, que jurídicamente están distribuidas de forma igual.” HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta. Trad., Manuel Jiménez Redondo. 6ª ed. 2010, Madrid. Pág. 499.

9 “... la justicia debería referirse no solamente a la distribución, sino también a las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de las capacidades individuales y de la comunicación y cooperación colectivas” Ídem. Pág. 503

10 Una cultura societal es “una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada” Asimismo, “...dadas las presiones en favor de la creación de una única cultura común en cada país, para que una cultura sobreviva y se desarrolle en el mundo moderno debe ser una cultura societal. Dada la enorme importancia de las instituciones sociales en nuestras vidas, y en la determinación de nuestras opciones, toda cultura que no sea una cultura societal se verá reducida a una marginación aún mayor.” Citado en: KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós. Serie Estado y Sociedad No. 41. Trad. Carme Castells Auleda. Barcelona, 1996. Pág. 112 y 116.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

además es necesario realizar un ejercicio de inmersión cultural en el contexto “del otro” para tener una correcta interpretación lingüística.

Son estas las razones que hacen imprescindible que en los procesos y juicios en los que se encuentren inmersos indígenas, los defensores e intérpretes no sólo conozcan su lengua sino que además se encuentren identificados con su cultura. Puede argumentarse que los medios materiales de los que dispone un Estado como México resultan ser insuficientes para garantizar a cada una de las diversas comunidades indígenas, defensores e intérpretes que conozcan su lengua y cultura, no obstante, ello no es excusa alguna para garantizar esta garantía del debido proceso, sin la cual se vulnera el principio de igualdad procesal de las partes. Citando a Charles Taylor:

“Una sociedad supuestamente justa y ciega a las diferencias no sólo es inhumana –en la medida en que suprime las identidades-, sino que también en una forma sutil e inconsciente, resulta sumamente discriminatoria”¹¹

En un Estado que se reconoce como multicultural, el desarrollo de juicios y procedimientos en una sola lengua atenta contra millones de indígenas que viven en México. El igual carácter y estatus que tienen las lenguas indígenas como lenguas nacionales debe de ser trasladado al plano fáctico para que al igual que el español (castellano) cada una de las lenguas originarias se encuentren en un efectivo plano de igualdad.

Allende lo anterior, el derecho al igual acceso a la jurisdicción estatal debe de ser garantizado tanto en la vía individual como en la colectiva.

Los indígenas tienen una doble titularidad de derechos, por una parte gozan de todos y cada uno de los derechos fundamentales correspondientes a cualquier ser humano, individualmente considerados, pero además, gozan también de determinados derechos que asumen el carácter de ser colectivos.¹² Estos derechos no pueden ser ejercidos individualmente, sino sólo y exclusivamente por el sujeto colectivo que resulta ser el pueblo o la comunidad.

¹¹ TAYLOR, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Fondo de Cultura Económica. 2ª Ed. Trad. Mónica Utrilla De Neira, Liliana Andrade Llanas y Gerard Vilar Roca. México, 2009 Pág. 77.

¹² “Por otra parte, los indígenas también son ciudadanos del Estado que habitan. Gozan de los mismos derechos que los no indígenas, y como tal también gozan de una “ciudadanía diferenciada”. Vale la pena reafirmar que “las diferencias”, y el ejercicio de los derechos colectivos, no atentan contra el principio de igualdad. Precisamente, para respetar cabalmente este principio se deben también respetar las condiciones que los rodean y, en consecuencia, el trato no puede ser totalmente semejante.” RAMÍREZ, Silvina. *La guerra silenciosa: despojo y resistencia. Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Ed. Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina. 2006. Pág. 59.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

De ninguna manera se trata de un estatus de privilegio o exclusión de los pueblos y comunidades indígenas, se trata de una exigencia básica de justicia social para sujetos cuya existencia gira y se desenvuelve sólo en razón del pueblo o la comunidad. Con los derechos colectivos, el bien jurídico que el Constituyente ha querido tutelar, además del individuo, es la existencia de un sujeto o ente colectivo que resulta ser el pueblo o la comunidad.¹³

Esta percepción para muchos puede ser considerada injusta y contraria a los principios de igualdad; tal creencia responde a un contexto que lo justifica pues el medio imperante fuera de la cosmovisión indígena responde a una interpretación plenamente individualista donde el sujeto a tutelar por excelencia es el individuo. El propio origen de los derechos humanos ha respondido a esta visión individualista, no obstante, los pueblos y comunidades indígenas, así como los demás grupos étnico-nacionales han demostrado la existencia de posibles cosmovisiones paralelas en donde el sujeto a tutelar por excelencia no es el individuo sino el sujeto colectivo. Esta discusión se ha enmarcado en el clásico debate filosófico entre individualistas y comunitaristas.

Estos conflictos existen en todos los países eminentemente multiculturales, como lo es México. En países con gran diversidad cultural la clave está en lograr encontrar el justo medio que permita lograr un equilibrio reconociendo el igual valor y dignidad de las diversas culturas que al interior del Estado existen.

Sin embargo, el consenso universal ha dotado del estatus de normas erga omnes a los derechos humanos, por lo que sólo puede darse un dialogo intercultural en igualdad de circunstancias cuando todos los participantes asumen los derechos humanos como un coto vedado, o esfera de lo indecible¹⁴, para el establecimiento de relaciones dentro de un Estado multicultural pero también constitucional y democrático de derecho. Sólo así puede justificarse y alcanzarse un constitucionalismo multicultural.

Superado lo anterior, se entiende la necesaria exigencia de derechos colectivos para sujetos que sólo se entienden por y en razón del grupo o la comunidad a

¹³ "A veces el igual valor y dignidad de las personas sólo puede asegurarse mediante el reconocimiento y la protección de los derechos individuales como miembros de un grupo. La expresión derechos colectivos se refiere a los derechos de esos grupos... en las que el individuo queda definido por su comunidad étnica, cultural o religiosa." Naciones Unidas. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra, 2006. Pág. 4

¹⁴ La idea de coto vedado pertenece a Ernesto Garzón Valdés, la de esfera de lo indecible a Luigi Ferrajoli. Ver: GARZÓN Valdés, Ernesto. "Consenso, racionalidad y legitimidad" En: *Derecho, ética y política*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. Pág. 470; FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés 7ª ed. Madrid, 2010. Pág. 23-24.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

la que pertenecen y sin cuya tutela (del sujeto colectivo) su propia existencia se encuentra en riesgo. Por esta razón, el Constituyente previó como un derecho fundamental el acceso a la jurisdicción del Estado tanto por vía individual como comunitaria por parte de los pueblos indígenas.

Ahora bien, otro derecho vinculado con el acceso a la jurisdicción del Estado es el que sean tomadas en cuenta las costumbres y especificidades culturales de los pueblos indígenas. Un poco se ha hablado ya al respecto, no obstante, se estima conveniente profundizar sobre el particular.

Las instituciones jurídicas que conforman al Estado Mexicano han respondido a una determinada cultura societal, que es, la que a través del proceso de conformación histórico-nacional se construyó a guisa de los avatares ideológico/políticos de determinados sectores sociales a lo largo de las diversas etapas que han acompañado a México desde la conquista, pasando por la independencia, reforma, porfiriato, revolución mexicana y demás. No es una revelación para nadie que en dicho proceso de conformación histórico-nacional, los pueblos y comunidades indígenas hayan sido prácticamente olvidados.

A pesar de ello, la *“permanencia de pueblos indígenas después de 500 años nos demuestra que lejos de ser estáticos, los pueblos indígenas cambian y se adaptan a las nuevas realidades. Los pueblos indígenas han sabido sobrevivir a esta contradictoria y dinámica realidad, buscando la manera de ser parte del presente y del futuro de nuestro país, como lo han sido de su pasado.”*¹⁵

Los pueblos indígenas, en este proceso de conformación nacional ciertamente no renunciaron a sus identidades culturales, por el contrario, la permanencia de las mismas a más de 500 años de su conquista refleja la importante riqueza que es para ellos la conservación de cultura. En este contexto, el multiculturalismo asumido por el Estado Mexicano debe implicar un reconocimiento histórico a esta injusta segregación sobre los pueblos indígenas, articulando instrumentos que permitan garantizar la plena igualdad y dignidad de sus culturas frente a la cultura no indígena.

Por ello, cuando los pueblos y comunidades indígenas se ven inmersos en procesos o juicios dentro de la jurisdicción estatal, se les vincula dentro de

¹⁵ MALDONADO Smith, Mario. Ob. Cit. Pág. 3.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

instituciones creadas bajo una lógica no indígena en la que, por tanto, se ven enfrentados a una situación fáctica de desequilibrio procesal. Siguiendo este razonamiento, el poder reformador de la Constitución tuvo a bien considerar que todo operador jurídico debe tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales. El mandato también es claro, no se trata de una facultad potestativa que pueda o no ejercerse en determinados casos o bien, que esté sujeta a la voluntad o libre arbitrio del juzgador, se trata de una norma plena que bajo el operador deóntico de la obligación señala el deber de “tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales”, con la limitante plenamente justificable, en un Estado constitucional y democrático de derecho, del respeto a los propios preceptos constitucionales, en especial, de los derechos humanos.

Finalmente, como garantía para lograr esa plena igualdad material dentro de los juicios y procedimientos (en la jurisdicción de Estado), donde sean parte indígenas (individual o colectivamente considerados), se establece que deberán ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Se ha señalado ya la importancia de esta garantía para el adecuado proceso penal, así como la necesidad imperante de que los intérpretes y defensores no sólo conozcan la lengua sino además la cultura a la que pertenece el indígena, individual o colectivamente considerado. La vulneración a este derecho violenta uno de los derechos más elementales en todo Estado de derecho y cuya comisión amerita no sólo la reposición del procedimiento, sino también la imposición de las correspondientes sanciones jurídicas al servidor público que incumplió esa norma fundamental.

Una vez señaladas en líneas generales la importancia y dimensión de este derecho, cabe realizar un análisis sistémico de nuestro ordenamiento jurídico para determinar si tal obligación se encuentra o no tutelada.

2. El derecho de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas a la luz del derecho interno y las obligaciones internacionales asumidas por México

En este análisis se da cuenta de cómo se encuentra regulado el derecho de acceso a la justicia, vía jurisdicción del Estado, para pueblos y comunidades indígenas al amparo del derecho interno o fuente interna, así como de la normativa aplicable a la luz de las obligaciones asumidas por México en el

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

derecho internacional de los derechos humanos, tratándose de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas.

a) **El derecho de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas al amparo del derecho interno (derecho de fuente interna)**

Como bien lo señala la diputada iniciante, el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado para pueblos y comunidades indígenas se encuentra tutelado desde nuestra norma fundamental que en su artículo 2º, apartado A), fracción VIII, dispone:

“Artículo 2o.- ...

...
...
...
...

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:*

I. a VII. ...

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.

...

B. ...

...

De la I a la IX.

...

...”

Como se advierte, existe un mandato constitucional para todas las autoridades del Estado en tanto se vean inmersos indígenas, individual o colectivamente considerados, en un proceso o juicio -cualquiera que éste sea- y, dentro de la jurisdicción del Estado, los servidores públicos encargados de la aplicación del derecho deberán tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de los indígenas, así como garantizarles la asistencia de intérpretes y defensores que no sólo conozcan su lengua, sino también su cultura. Ya en el apartado que precedente se ha justificado sobre el por qué resulta ser éste un

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

derecho de la mayor importancia, habida cuenta de su inescindibilidad con las garantías necesarias para un debido proceso.

En este sentido, es la propia norma fundamental la que mandata el cumplimiento de este derecho. Vinculándolo sistémicamente con el artículo 1º Constitucional se da al mismo una real dimensión en tanto que:

- Constituye ley suprema de la unión (vinculación con los artículos 1º, 2º y 133 Constitucional).
- En toda aplicación de este derecho, se deberá realizar una interpretación conforme, es decir, se deberá realizar una constatación de todo el derecho interno con el derecho internacional, buscando siempre la mayor protección de la persona.
- Toda autoridad tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho fundamental, el cual responde a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Ante su vulneración, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar la violación de este derecho.

Ahora bien, la Constitución es una norma, pero no cualquier norma, se trata de la norma fundamental de nuestro sistema jurídico.

Como norma, la Constitución debe de ser interpretada y aplicada por todos los operadores jurídicos.¹⁶ Este es un nuevo paradigma inaugurado por la reforma Constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos; antes de esa reforma, la Constitución era vista ciertamente como la máxima norma de nuestro ordenamiento, pero se asumía como una norma incapaz de ser aplicada directamente por un operador jurídico distinto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así los demás operadores atendían a la ley.

Todo lo que no se encontrara en la ley sencillamente era incapaz de ser aplicado, aún y cuando la propia Constitución sí lo reconociera, pero ante la ausencia de una ley reglamentaria no era capaz de ser aplicado.

Hoy día, se recuerdan aquellas expresiones que surgían al invocarse un precepto constitucional ante los tribunales, de que la autoridad no tenía

¹⁶ "La Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta a las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico." VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 59.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

competencia para conocer del asunto por tratarse de una cuestión constitucional. La Constitución, en suma, era un simple programa político/normativo sin utilidad fáctica.¹⁷

En la actualidad, el control de convencionalidad obliga a todos los operadores jurídicos a dejar a atrás ese caducó paradigma, y permite ver a la Constitución no como un mero programa político o normativo a alcanzar, sino como una norma viva y dinámica que debe ser interpretada y aplicada por todos ellos (reservándose la SCJN, claro está, la facultad de control constitucional cuando se erige en Tribunal Constitucional).

En suma, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a la jurisdicción del Estado, con los correlativos derechos que ello implica, constituye un derecho constitucionalmente tutelado que puede y debe ser aplicado directamente. No obstante ello, existe también legislación secundaria en la que se prevé el mencionado derecho.

En cuanto a la normativa sustantiva penal, tenemos que el referido derecho se encuentra previsto en los 51 y 52 que disponen:

“Artículo 51.- Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.

...
...
...”

“Artículo 52.- El juez 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, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

De la I a la IV. ...

V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o

¹⁷ VIGO, Rodolfo Luís. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 61-76.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

*determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;
De la VI a la VII. ...”*

Ahora bien, el Código Federal de Procedimientos Penales, que regula precisamente los procedimientos en esa materia, prevé el derecho –y la correlativa obligación del Estado- de asistir a los indígenas de intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Así, el artículo 15, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento dispone en su segundo párrafo lo siguiente:

“Artículo 15.- ...

Quando intervengan en las actuaciones personas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas, deberán ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, debiendo asentarse tal circunstancia en el acta respectiva.”

El artículo 18 recoge lo siguiente:

“Artículo 18.- Inmediatamente después de que se hayan asentado las actuaciones del día o agregado los documentos recibidos, el secretario foliará y rubricará las hojas respectivas y pondrá el sello del tribunal en el fondo del cuaderno, de manera que abrace las dos caras.

...

Quando se trate de personas integrantes de pueblos o comunidades indígenas, el intérprete, además de tener conocimiento de su lengua, deberá conocer sus usos y costumbres.”

Por su parte, el artículo 124 Bis preceptúa:

“Artículo 124 Bis.- En la averiguación previa en contra de personas que no hablen o no entiendan suficientemente el castellano, se les nombrará un traductor desde el primer día de su detención, quien deberá asistirles en todos los actos procedimentales sucesivos y en la correcta comunicación que haya de tener con su defensor.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

El juez, en su caso, de oficio, o a petición de parte, verificará que perdure ese canal de comunicación; y si lo estimare prudente, podrá nombrar el defensor o el traductor que mejoren dicha comunicación.”

El artículo 128, fracción IV, dispone:

“Artículo 128.- Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

De la I a la III. ...

IV.- Cuando el detenido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena o fuere extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Tratándose de indígenas, el traductor y el defensor que deberán asistirle, deberán tener además conocimiento de su lengua y cultura. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda, y

Tratándose de personas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas, tanto el defensor como el intérprete correspondiente deberán tener pleno conocimiento de su lengua y cultura.

V.- ...”

El artículo 146, en su primer párrafo mandata:

“Artículo 146.- Durante la instrucción, el tribunal que conozca del proceso deberá tomar en cuenta las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos para conocer su edad, educación e ilustración; sus costumbres y conductas anteriores; los motivos que lo impulsaron a delinquir; sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; los demás antecedentes personales que puedan comprobarse; así como sus vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

ocasión, que en su conjunto demuestren la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente.

...”

El artículo 154, indica:

“Artículo 154.- La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciere, el juez le nombrará un defensor de oficio.

Si el inculpado pertenece a un pueblo o comunidad indígenas, se le hará saber el derecho que tiene de ser asistido por un intérprete y por un defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura, en términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

...

...

...”

El artículo 159 establece:

“Artículo 159.- La designación de defensor de oficio en los lugares donde no resida tribunal federal y en que, por tanto, los jueces locales tengan que auxiliar a éste, se hará entre los defensores de oficio del orden común.

Lo mismo se hará cuando no hubiere defensor de oficio federal en el lugar en que resida el tribunal federal que conozca del asunto.

Cuando el inculpado pertenezca a un pueblo o comunidad indígena, la designación del defensor de oficio recaerá sobre aquel que tenga conocimiento de su lengua y cultura.”

En cuanto a la normativa procesal civil, el Código Federal de Procedimientos Civiles también reconoce este derecho en diferentes supuestos procesales, así, en el caso de absolver posiciones y en el de la declaración de testigos, se

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

prevé el derecho de toda persona indígena a ser asistida por un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura.

“Artículo 107.- En ningún caso se permitirá que la parte que ha de absolver un interrogatorio de posiciones esté asistida por su abogado, procurador, ni otra persona; ni se le dará traslado, ni copia de las posiciones, ni término para que se aconseje; pero, si el absolvente no hablare el español, podrá ser asistido por un intérprete, si fuere necesario, y, en este caso, el tribunal lo nombrará. Si la parte lo pide, se asentará también su declaración en su propio idioma, con intervención del intérprete.

Cuando el que haya de absolver posiciones fuere indígena y no hable el español, o hablándolo no lo sepa leer, deberá asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, asentándose su declaración en español y en su propio idioma.

Cuando el absolvente tuviese alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, el juez de la causa deberá a petición de la parte que lo requiera, ordenar la asistencia necesaria en materia de estenografía proyectada, en los términos de la fracción VI del artículo 2 de la Ley General de las Personas con Discapacidad, de un traductor o intérprete.”

“Artículo 180.- Si el testigo no habla el castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por el tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma, por él o por el intérprete. Este último deberá, antes de desempeñar su encargo, protestar hacerlo lealmente, haciéndose constar esta circunstancia.

Si el testigo fuere indígena y no hable el español, o hablándolo no lo supiera leer, deberá asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, a fin de que rinda su testimonio, sea en su propia lengua o en español; pero en cualquier caso, el mismo deberá asentarse en ambos idiomas.

...”

Además de ello, se establece el deber del juzgador de tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales al momento de dictar su resolución.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

En ese sentido dispone el artículo 222 bis:

“Artículo 222 bis.- A fin de garantizarle a los indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado en los procedimientos en que sean parte, el juez deberá considerar, al momento de dictar la resolución, sus usos, costumbres y especificidades culturales.”

Además, se determina también el derecho de una -o ambas- partes, que sean indígenas, de que las actuaciones en juicios sean traducidas a su lengua con cargo al erario público:

“Artículo 271.- Las actuaciones judiciales y promociones deben escribirse en lengua española. Lo que se presente escrito en idioma extranjero se acompañará de la correspondiente traducción al castellano.

Las actuaciones dictadas en los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas, que no supieran leer el español, el tribunal deberá traducirlas a su lengua, dialecto o idioma con cargo a su presupuesto, por conducto de la persona autorizada para ello.

Las promociones que los pueblos o comunidades indígenas o los indígenas en lo individual, asentados en el territorio nacional, hicieren en su lengua, dialecto o idioma, no necesitarán acompañarse de la traducción al español. El tribunal la hará de oficio con cargo a su presupuesto, por conducto de la persona autorizada para ello.

...
...”

Para el caso de la audiencia final del juicio, también se prevé el derecho –y la correlativa obligación del Estado- de proporcionar al indígena un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura. El artículo 342 dispone:

“ARTICULO 342.- Concluida la recepción de las pruebas ofrecidas por las partes y de las decretadas por el tribunal, en su caso, el último día del término de prueba se verificará la audiencia final del juicio, con arreglo a los artículos siguientes, concurren o no las partes.

Si alguna de las partes fuera indígena y no hablara el español, o hablándolo no lo supiera leer, deberá asistirle un intérprete con

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

conocimiento de su lengua y cultura, a fin de que se conozcan fehacientemente todas las actuaciones judiciales que tengan lugar en dicha audiencia, sea en su propia lengua o en español; en cualquier caso, la misma deberá asentarse en ambos idiomas, si la naturaleza de la lengua lo permite.

...

Si para el desahogo de la audiencia no es posible contar con la asistencia requerida para los indígenas y para los discapacitados visuales, auditivos o silentes ésta deberá suspenderse y ordenarse lo conducente para que tenga lugar en fecha posterior, a efecto de que se cumpla con tal disposición.”

Además de en los ordenamientos señalados, el referido derecho se regula en otras leyes tales como:

- La **Ley Agraria** que dispone en su artículo 164:

“Artículo 164.- *En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley y quedará constancia de ella por escrito, además observarán lo siguiente:*

I.- *Los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas a los que pertenezcan mientras no contravengan lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley;*

II.- *Las promociones que los pueblos o comunidades indígenas, o los indígenas en lo individual hicieren en su lengua, no necesitarán acompañarse de la traducción al español. El tribunal la hará de oficio por conducto de persona autorizada para ello;*

III.- *Los juicios en los que una o ambas partes sean indígenas y no supieran leer el idioma español, el tribunal realizará una versión sintetizada de los puntos esenciales de las actuaciones y de la sentencia dictadas por él, en la lengua o variantes dialectales de la que se trate; debiendo agregarse en los autos constancia de que se cumplió con esta obligación.*

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

En caso de existir contradicción entre la traducción y la resolución, se estará a lo dispuesto por ésta última;

IV.- El tribunal asignará gratuitamente a los indígenas un defensor y un traductor que conozca su cultura, hable su lengua y el idioma español, para que se le explique, en su lengua, el alcance y consecuencias del proceso que se le sigue.

Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros.”

- La **Ley de Amparo** que en su artículo 173 considera como una violación de trascendencia al debido proceso, el no garantizar el intérprete con conocimiento de su lengua y cultura a los indígenas.

“Artículo 173. En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando:

De la I a la XII. ...

XIII. No se respete al imputado el derecho a contar con una defensa adecuada por abogado que elija libremente desde el momento de su detención, o en caso de que no quiera o no pueda hacerlo, el juez no le nombre un defensor público, o cuando se impida, restrinja o intervenga la comunicación con su defensor; cuando el imputado sea indígena no se le proporcione la asistencia de un defensor que tenga conocimiento de su lengua y cultura, así como cuando el defensor no comparezca a todos los actos del proceso;

XIV. En caso de que el imputado no hable o entienda suficientemente el idioma español o sea sordo o mudo y no se le proporcione la asistencia de un intérprete que le permita acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, o que tratándose de personas indígenas no se les proporcione un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura;

De la XV a la XXII. ...”

- La **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas** que dispone:

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

“Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.”

“Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.”

“Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

...”

Las anteriores disposiciones son, entre otras, clara evidencia de que el derecho fundamental del acceso a la jurisdicción del Estado mediante la garantía de intérpretes o traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra prevista en diversos ordenamientos del sistema normativo mexicano.

b) El derecho de acceso a la justicia para pueblos y comunidades indígenas a la luz de las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano en el derecho internacional de los derechos humanos

Aunado a las disposiciones de fuente interna, existen diversos tratados internacionales de los que México es Estado Parte y en los que se reconoce el

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

referido derecho. Así, como bien lo refiere la iniciante en su propuesta, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que dispone en su artículo 8:

“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 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 ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y las obligaciones correspondientes.”

Además, los artículos 9 y 12 señalan:

“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 interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

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 12.-

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo a tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también concede gran importancia a este derecho fundamental, así determina lo siguiente:

“Artículo 13

1. ...

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.”

“Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una 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.”

Hasta aquí, es posible advertir que el derecho de acceso a la jurisdicción estatal, para los pueblos y comunidades indígenas, en términos de un debido proceso penal, supone, por disposición Constitucional, legal e internacional, una obligación ineludible para el Estado Mexicano y sus operadores jurídicos quienes de ninguna manera pueden omitirla o pasarla por alto.

Analizados los aspectos referidos en los apartados anteriores, procede ahora, con base en lo anotado, realizar el análisis sobre la viabilidad o inviabilidad de la propuesta planteada por la diputada iniciante.

3. Viabilidad o inviabilidad de la iniciativa objeto de dictamen

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Al igual que como ocurre con la Constitución en la que se identifica la existencia de un bloque de constitucionalidad integrado por su articulado, tratados internacionales ratificados por México y jurisprudencia constitucional e internacional derivada de organismos a los que México ha reconocido su jurisdicción, así también puede hablarse de la existencia de un bloque, o mejor dicho –por las interacciones que se dan- de un sistema jurídico en el que diversas leyes –y todas sus normas que las componen- se encuentran directamente interrelacionadas. Así, ninguna ley constituye un ordenamiento jurídico individual, estático e independiente con respecto a los demás. Por esta razón, es usado dentro de la teoría del derecho la expresión “sistema u ordenamiento jurídico”.

Así:

“Cualquiera que sea el caso, el derecho no sólo es un conjunto de normas aisladas, sino que dichas normas constituyen un ordenamiento o un sistema con una cierta estructura. Esta estructura consiste en que las normas de un ordenamiento no están recíprocamente desconectadas y son entre sí interdependientes sino que, por el contrario, hay relaciones entre las unas con las otras... De esta manera se traduce la idea de que el derecho no es sólo una serie de elementos inconexos, sino que el derecho es un sistema o, por lo menos., que puede ser reconstruido o representado como un sistema al que se le denomina sistema jurídico, orden u ordenamiento jurídico. Así, un ordenamiento jurídico ya no es un conjunto de normas cualquiera, sino más bien un conjunto de normas estructurado”¹⁸

El conjunto de todo lo que es derecho en un determinado país constituye el sistema u ordenamiento jurídico del mismo, así, puede hablarse del ordenamiento jurídico mexicano, español, peruano o argentino por ejemplo.

Cabe señalar que un sistema u ordenamiento jurídico no se compone única y exclusivamente de leyes. Además de ellas, se encuentra –claro está- la Constitución respectiva del país –escrita o no escrita-, así como las reglas, principios y valores del ordenamiento jurídico e incluso la costumbre (o costumbres) jurídicas imperantes.¹⁹

¹⁸ VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 66.

¹⁹ Ver: GUASTINI, Ricardo. “Proyecto para la voz “Ordenamiento jurídico” de un diccionario”. En *revista Doxa*, Núm. 27, Alicante, España. 2004. Pág. 255.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Entonces, cada uno de los elementos que hacen posible el sistema u ordenamiento jurídico mantienen relaciones de interdependencia, hallándose conectados de una manera dinámica. Sólo así puede aspirarse a la existencia de un sistema jurídico que pretenda su plenitud. Es esto lo que Robert Alexy denomina pretensión de corrección, característica que distingue a los sistemas jurídicos de otro tipo de sistemas.²⁰

Cuando se entiende al ordenamiento jurídico de otra manera, son frecuentes los problemas de interpretación jurídica, de lagunas jurídicas y de antinomias (tanto de reglas como de principios).

Atento a lo anterior y, después del análisis sistémico realizado por esta Comisión de Derechos Humanos, la misma considera que la propuesta presentada por la diputada iniciante resulta ser inviable, toda vez que la misma se encuentra ya prevista dentro del ordenamiento jurídico nacional. Para sustentar esta determinación, se siguen los argumentos sustentados por la iniciante frente a las consideraciones que se han desarrollado, conforme a lo siguiente:

- **El Carácter pluricultural y multilingüe de nuestro país.**

Se argumenta que la pretensión de la reforma obedece al carácter pluricultural y multilingüe de nuestro país, condición reconocida desde la norma fundamental en su artículo 2º, y del cual, se derivan diversos derechos para los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, el de acceso a la justicia. Derecho que implica que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte indígenas, deberán tomarse en cuenta las costumbres y especificidades culturales de sus pueblos y comunidades debiendo ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Lo anterior es correcto. El carácter pluricultural de nuestro país fue reconocido en 1992 y, posteriormente, confirmado con la reforma de 2001 que reconoció el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; un derecho matriz del cual devienen otros tantos, entre ellos, el del reconocimiento

²⁰ “Los sistemas de normas que no formulan explícita o implícitamente una pretensión de corrección no son sistemas jurídicos” ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Ed. Gedisa. Trad. Jorge M. Seña. Buenos Aires, Argentina. 2008. Pág. 123.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

de los sistemas jurídicos indígenas y el del acceso a la jurisdicción del Estado considerándose la cultura e identidad indígena.

Como garantía para la protección del debido proceso, en igualdad de circunstancias que permitan una posición materialmente equilibrada dentro del proceso, el poder revisor de la constitución mandató que en todos los juicios y procedimientos en los que se vean inmersos los pueblos y comunidades indígenas, se garantice la existencia de intérpretes o traductores que no sólo conozcan su lengua, sino también su cultura.

Lo anterior es un derecho fundamental tutelado desde la Constitución, entendida como bloque de constitucionalidad en la que se incluyen no sólo los preceptos constitucionales, sino incluso la normativa internacional ratificada por el Estado.

No obstante, el argumento presentado no resulta ser el idóneo para justificar la pretensión de la iniciante, pues el mismo, a pesar de ser cierto, no brinda elementos para justificar la modificación a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Como se ha señalado anteriormente, la pretensión de la iniciante se encuentra ya prevista dentro del ordenamiento jurídico nacional, tanto en la Constitución como en la diversa normativa que deviene de la misma. Aunado a ello, el argumento presentado resulta ser en extremo genérico, puesto que el carácter pluricultural del Estado no sólo permite justificar la inclusión de este derecho – que ya está previsto en el orden interno- sino además de tantos otros cuya concreción no se ha dado en el derecho de fuente interna como es el del consentimiento previo, libre e informado (distinto de la consulta previa).

- **Las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado.**

Se argumenta que la propuesta planteada obedece a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado al ratificar tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ciertamente, como se ha observado líneas atrás, no se desconocen las obligaciones internacionales, todo lo contrario, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos (publicada el 10 de junio de

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

junio de 2011 en Diario Oficial de la Federación) obliga a asumir en toda su extensión las responsabilidades que México ha contraído ante la comunidad internacional en materia de derechos humanos. El reto inmediato es hacer de dichas obligaciones una concreción fáctica, traducirlas al derecho interno y hacerlas plenamente efectivas.

Las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT, así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han sido ya traducidas al lenguaje de las disposiciones internas, tanto a nivel Constitucional como a nivel reglamentario, tal cual ha sido constatado con antelación.

- **La situación de precariedad e indefensión por la que atraviesan los indígenas en el acceso a la jurisdicción del Estado.**

La iniciante argumenta que en la actualidad, los indígenas viven en un constante estado de indefensión al momento de acceder a la jurisdicción del Estado, ya que reiteradamente sufren discriminación al no hablar el idioma castellano y, en consecuencia, se les niega el acceso pleno a un debido proceso y a una defensa adecuada. De este modo, no se da aplicabilidad a lo que mandata el artículo 2º, apartado A, fracción VIII. Además, la iniciante cita diversas fuentes en las que se constata el problema fáctico que subyace a este derecho.

Sin embargo, aunque lamentable y tristemente presenta una situación real, debe distinguirse que no se trata de un problema normativo o de una laguna jurídica, sino de la omisión de cumplir y dar efectividad a mandatos constitucionales y legales, frente a lo cual deben fincarse las responsabilidades penales o administrativas que correspondan.

La norma que obliga a que en todos los juicios y procedimientos sean tomados en consideración los aspectos culturales de los indígenas y que, además, se les garantice en todo momento la existencia de un intérprete y traductor que conozca su lengua y cultura, es una norma que ya existe. Y, como se ha señalado, no se trata de una norma cualquiera, sino que ésta reviste de una importancia fundamental, puesto que tratándose de los pueblos indígenas, resulta ser una garantía esencial para un procedimiento justo.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Entonces, la vulneración al mismo afecta uno de los derechos esenciales de todo Estado democrático y de derecho: el debido proceso. Tan es así, que la propia Ley de Amparo la considera una violación de trascendencia al debido proceso e, incluso –como lo comenta la iniciante- existen tesis del Poder Judicial de la Federación que obligan ante la omisión de esta obligación, a la reposición del procedimiento.

De tal forma, cuando se vulnera ese derecho fundamental no es porque exista un vacío jurídico, sino por el contrario, existe una inaplicación de la norma y por tanto, una trasgresión a la misma respecto de la cual nuestro ordenamiento jurídico prevé la determinación de que debe ser sancionada –penal o administrativamente- e incluso reponerse el procedimiento o proceder a la inmediata liberación del procesado.

- **Deber de homologar las disposiciones constitucionales e internacionales con las leyes secundarias.**

La iniciante argumenta que *“como legisladores federales, tenemos el deber de homologar esta disposición constitucional a las diferentes leyes reglamentarias que son las que darán aplicabilidad a este mandato constitucional, por lo cual, la presente iniciativa busca reformar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y con ellos establecer en su artículo 14 fracción VII, que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena las siguientes acciones (sic), entre ellas el garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho de ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento no solo (sic) de su lengua, sino también de su cultura, ya que actualmente en la disposición en comento, se percata un vacío legal en cuanto al conocimiento de la cultura del indígena, pues no es acorde con lo establecido en el artículo 2 (sic) apartado A fracción VIII, primer párrafo, último supuesto, de la Constitución Federal”*

Son diversos los argumentos que la iniciante expone en la cita precedente. En este análisis se estima procedente comenzar por la consideración que hace con relación a que son las leyes reglamentarias las que dan *aplicabilidad* al mandato constitucional.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Al respecto cabe señalar que, en párrafos precedentes se ha dado cuenta de que la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos ha cambiado el paradigma tradicionalista bajo el cual se erigía el Estado Mexicano, en el que se asumía a la Constitución no como una norma sino como un programa político/normativo a alcanzar, que requería de la existencia necesaria de leyes secundarias para hacerse efectivo.

Ahora debe darse a la Constitución, y a los derechos humanos en ella tutelados, el valor real que merece, asumiéndola como la norma fundamental del sistema jurídico, de la que devienen por deducción todas las demás que conforman el sistema u ordenamiento jurídico mexicano. Así, como norma, la Constitución debe ser interpretada y aplicada por todos los operadores jurídicos. En ese sentido, la Constitución debe ser aplicada directamente – como lo han hecho ya diversos tribunales federales, incluso en materia indígena-²¹ sin condicionar la aplicabilidad de un determinado derecho a la existencia de una ley reglamentaria.

Ciertamente, la Constitución regula el contenido esencial de los derechos, y son las leyes secundarias las que vienen a desarrollar ese contenido, más no se constituyen tales leyes en la condición necesaria para el ejercicio de un derecho fundamental.

Como se señaló con antelación, en la actualidad el control de convencionalidad obliga a todos los operadores jurídicos ver a la constitución no como un mero programa a alcanzar, sino como una norma viva y dinámica, que debe ser interpretada y aplicada por todos los operadores jurídicos.

En suma, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a la jurisdicción del Estado, con los correlativos derechos que ello implica, constituye un derecho constitucionalmente tutelado que puede y debe de ser aplicado directamente. No obstante ello, como se ha demostrado, además de la Constitución existe una amplia normativa legal en la que se prevé el mencionado derecho.

²¹ Véase, por ejemplo, el Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, SUP-JDC 1740/2012. En este juicio, ante el argumento de una autoridad local de que no existía ley que reglamentara la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2º Constitucional, el Tribunal Electoral determinó que la autoridad local había vulnerado los derechos humanos de los pueblos indígenas al no garantizar ese derecho fundamental. Dentro de su exposición, el Tribunal señaló: “En virtud de lo anterior, en aplicación directa de la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, considera necesario conocer y resolver, lo que en derecho proceda, la petición atinente, porque sólo de esa manera se resolverá el fondo de la cuestión planteada.”(Subrayado nuestro).

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Ahora bien, otro argumento dado por la iniciante es el de incluir “el derecho a que los indígenas sean asistidos, por intérpretes y defensores, que tengan conocimiento de su lengua y cultura, a lo largo de cualquier proceso legal” dentro del catálogo de medidas positivas y compensatorias que prevé la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Si bien es cierto, este derecho admite la forma de una acción afirmativa, en realidad su contenido va mucho más allá. Reducir este derecho a una acción afirmativa sería asumir una postura reduccionista y no maximizadora de los derechos fundamentales. Este derecho es precisamente eso, un derecho fundamental que implica una ineludible obligación correlativa para el Estado, entonces asumirlo solamente como una acción afirmativa podría inducir a considerar que se trata de una concesión asistencialista del Estado y no de un derecho fundamental con todo el valor que el mismo merece.

Además, las “acciones afirmativas” o “discriminaciones positivas” constituyen medidas tendientes a erradicar desigualdades de facto existentes con el objeto de equilibrar o equiparar en una condición de igualdad material –y no sólo formal- a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, tales como menores, ancianos, indígenas, personas con discapacidad, etcétera.²² Estas medidas tienen la característica fundamental de ser temporales y tienden a desaparecer hasta en tanto se equilibra la situación de desigualdad existente, un claro ejemplo de ello son las becas para los indígenas y las cuotas de representación de género al interior de los órganos de gobierno.

No obstante, el caso en cuestión no responde técnicamente a una acción afirmativa puesto que la garantía del intérprete y traductor que conozca la lengua y cultura indígena no es una medida temporal que vaya a desaparecer con el transcurso del tiempo, se trata de un derecho fundamental que debe ser garantizado en todo tiempo y espacio –dentro de la jurisdicción estatal- para los pueblos indígenas. Asumir este derecho fundamental sólo como una acción afirmativa sería reducir su fuerza y la concomitante obligación inherente del Estado para garantizarlo.

- **Reformar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como paso para homologar diversas disposiciones normativas, contribuirá a evitar la discriminación que sufren los pueblos indígenas.**

²² CARBONELL, Miguel. La Constitución pendiente. Instituto de INVESTIGACIONES Jurídicas, UNAM. México, 2002. Ob. Cit. Pág. 57.

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

La iniciante argumenta lo siguiente: *“Reformar el artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, es apenas un primer paso para homologar diversas disposiciones normativas, pero esta iniciativa en especial es de suma trascendencia, ya que la misma ley en su artículo 1º establece que el objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato, en este sentido, sino (sic) reformamos la mencionada disposición legal no se estaría dando cumplimiento al objeto por el cual fue creado (sic) esta Ley Federal, ya que si algún grupo o sector es discriminado, ese es el indígena, por lo cual se debe precisar el derecho que tiene a ser asistido por interpretes y defensores que tengan conocimiento no sólo de su lengua, sino también de su cultura”.*

La iniciante argumenta que la no garantía de ese derecho en la ley, hace que la misma sea imperfecta, toda vez que no cumple su objetivo de combatir la discriminación de la que son objeto los indígenas en el acceso a la impartición de la justicia estatal. En este sentido, de seguirse esa interpretación, nos encontraríamos frente a una laguna jurídica al no haberse previsto este derecho en la ley en cuestión.

Así, tendría que admitirse que en materia de discriminación no se reconoce el derecho fundamental a gozar de un intérprete o traductor que tenga conocimiento de la lengua y cultura del –o los- indígena(s) en tanto que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación no prevé expresamente tal derecho.

El anterior razonamiento no es acertado puesto que no contempla el derecho a la luz del sistema jurídico mexicano sino que, por el contrario, reduce su efectividad y aplicación sólo a un determinado ordenamiento jurídico en el que se prevé.

Asumir una perspectiva como la anterior, podría llevar a razonamientos como considerar que este mismo derecho no existe en materia laboral, electoral o administrativa sólo porque las relativas leyes no contemplan esa situación, o bien, utilizando el argumento a contrario, podría derivarse que una gran cantidad de acciones afirmativas previstas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no tienen operatividad jurídica sólo porque no se

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

contemplan, asimismo, en las leyes que por su naturaleza responden al contenido material de cada acción afirmativa, así, podría señalarse que el acceso a los Centros de Desarrollo Infantil para las niñas y niños, no se encuentra protegido porque la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, no lo prevé, a pesar de que la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación sí lo hace.

En suma, es esta perspectiva la que debe de ser combatida para que nuestra Constitución y los derechos en ella tutelados sean realmente asumidos con la seriedad que se merecen. Por tanto, esta Comisión de Derechos Humanos asume una perspectiva maximizadora en su concepción sobre los derechos humanos, razón por la cual, advierte que la propuesta planteada por la iniciante se encuentra ya subsumida dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Cabe precisar en este punto, el compromiso que la Comisión de Derechos Humanos ha asumido en materia de discriminación y el cual ha sido evidente, como ejemplo, podemos citar la reciente aprobación (en reunión plenaria de la Comisión del día 27 de febrero de 2013) de una Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual, constituye una importante reforma que re-articula completamente la ley en cuestión y la armoniza con las disposiciones internacionales.

- **El referido derecho se encuentra ya previsto en otras leyes, por lo que falta homologar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.**

Esta comisión de derechos humanos se ha pronunciado ya en diversas ocasiones sobre el sentido y alcance de lo que implica el deber de homologar las disposiciones de derecho interno frente a las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano.

Esa homologación implica la correspondencia del derecho interno con los parámetros rectores en materia de derechos humanos, ello, a la luz del papel central que los mismos tienen en nuestro sistema jurídico y que la reciente reforma constitucional de junio de 2011 ha consolidado.

El deber de homologar, por consiguiente, no implica que en todas y cada una de las normas jurídicas se reproduzca el mismo contenido maximizador de los

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

derechos humanos, sino que se reconozca como una regla general a seguirse y que se interprete sistémicamente con relación a todo el conjunto normativo.

En este sentido, al estar ya previsto el señalado derecho tanto en la Constitución como en otros conjuntos normativos, cabe señalar que nuestro ordenamiento jurídico –entendido como sistema dinámico y no como conjunto de normas inconexas- se encuentra homologado.

- **La reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos impone el deber de interpretar extensivamente y no restrictivamente los instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, que contemplan derechos humanos.**

Efectivamente y en un ejercicio de coherencia interpretativa con la reforma Constitucional de junio de 2011, el cambio en la forma de ver y entender el derecho implica reconocer el valor y la dimensión real que tienen los derechos humanos dentro de nuestro sistema normativo. Reconocer ese real valor es dar fuerza normativa a la Constitución, hacerla dinámica, efectiva y no sujetar su aplicabilidad a la existencia de una norma secundaria.

Aunado a ello, el principio de interpretación pro persona que obliga a maximizar la tutela de los derechos fundamentales, se corresponde con lo que Robert Alexy ha denominado efecto de irradiación de los derechos humanos y que implica tanto su expansión como su ubicuidad en todo el ordenamiento jurídico.

En este sentido, maximizar los derechos humanos no es repetir su contenido formal en cada una de las leyes del ordenamiento jurídico, sino asumir a cada derecho fundamental reconocido a nivel Constitucional o en tratados internacionales, así como en los demás ordenamientos jurídicos internos, en su real dimensión y fuerza irradiadora.

De nada serviría prever en una ley todos y cada uno de los derechos fundamentales universalmente reconocidos, si a dicha ley no se le vincula como parte del sistema normativo y, por tanto, lejos de asumirse una posición progresista, se negaría el efecto irradiador y maximizador de los derechos fundamentales.

La interpretación realizada por esta Comisión de Derechos Humanos se corresponde en este sentido con la reforma Constitucional de junio de 2011 que obliga a interpretar los derechos humanos a través de su efecto irradiador

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

y asumiendo las características de indivisibilidad, interdependencia, progresividad y universalidad de los derechos humanos.

- **Tesis del Poder Judicial de la Federación.**

La diputada iniciante alude en su iniciativa a tesis del Poder Judicial de la Federación en las que se reconoce el deber de las autoridades –y el correlativo derecho de los pueblos y comunidades indígenas- de proporcionarles asistencia en todo proceso o juicio, así como un intérprete y traductor que conozca su lengua y cultura. De acuerdo con estas tesis, en caso de no hacerlo, se viola el artículo 2º Constitucional, Apartado A, fracción VIII, primer párrafo, primer supuesto, de la Constitución Federal, dando lugar a que se actualice una infracción que amerita la reposición del procedimiento.

Nuevamente, la iniciante refiere que tal derecho forma parte ya del ordenamiento jurídico nacional, tanto por vía constitucional como legal e, incluso, jurisprudencial. Y no es para menos dado que como se afirmó en párrafos precedentes, tal derecho reviste una importancia fundamental en tanto que se constituye como requisito inescindible del debido proceso que es, en último término, uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta todo Estado constitucional y democrático de derecho.

Por si fuera poco, existe también el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas” de la SCJN en donde se señalan las reglas a seguirse dentro de los procesos que involucren a indígenas, individual o colectivamente considerados. Una de tales reglas esenciales es la de la adecuada consideración de las especificidades culturales, para lo cual, se requiere de intérpretes y traductores que conozcan la lengua y cultura indígena.

Una vez señalados todos y cada uno de los argumentos precedentes, la Comisión de Derechos Humanos somete a consideración de esta Soberanía el siguiente:

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

ACUERDO

Primero. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VII del artículo 14 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, presentada por la diputada Eufrosina Cruz Mendoza, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de junio de 2013.