

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General 45/2021, Sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Al margen un logotipo, que dice: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- México.

Síntesis Oficial: El segundo párrafo del artículo 44 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional refiere que una vez aprobadas las Recomendaciones Generales, "se autoriza su emisión y se publicará una síntesis de la recomendación general en el Diario Oficial de la Federación, y el texto íntegro en la Gaceta y en la página web de la Comisión Nacional".

RECOMENDACIÓN GENERAL 45/2021.

SOBRE EL DERECHO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS SUJETAS A UN PROCEDIMIENTO PENAL A SER ASISTIDAS POR PERSONAS INTÉRPRETES, TRADUCTORAS Y DEFENSORAS, QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA.

TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN; JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; GOBERNADORA Y GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; TITULARES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN; TITULARES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE LOS H. CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO; TITULAR DEL INSTITUTO FEDERAL DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA Y TITULARES DE LOS INSTITUTOS DE DEFENSORÍA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y TITULARES DE LAS PROCURADURÍAS O FISCALÍAS DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; TITULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U HOMÓLOGOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y TITULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS U HOMÓLOGOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Distinguidas (os) titulares:

Esta Recomendación General, tiene como objetivo exponer que, a las personas Indígenas sujetas a un procedimiento penal, se les transgrede el derecho a contar con personas intérpretes, defensoras o traductoras, que tengan conocimiento de su lengua y su cultura; circunstancia que implica una violación al debido proceso y al pleno acceso a la jurisdicción del Estado; proponiendo en consecuencia, generar las iniciativas de Ley en el ámbito del orden estatal y federal, respectivamente, así como, la creación de protocolos y Guías de Actuación; y, programas de formación en la materia; mismas que habrán de formularse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

ANTECEDENTES

A.1 Población y lenguas indígenas

Rodolfo Stavenhagen, Ex Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre derechos de Pueblos Indígenas los refiere como "[...] *un sector no dominante de la sociedad, que están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las siguientes generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como una base de su continuidad como pueblos en concordancia con sus propias instituciones sociales, sistemas legales y cultura*". Sobre el particular, el artículo 2, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de establecer que, la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, precisa que, "[...] *son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*".

En el caso de México, según cifras del INEGI con corte al 2020, los más altos porcentajes de población indígena se concentran en cinco entidades federativas, Oaxaca con 31.2%, Chiapas con 28.2%, Yucatán con 23.7%, Guerrero 15.5% e Hidalgo con 12.3%, mientras que, la población de 3 años en adelante, hablante de lengua indígena es de 7 364 645 personas, lo que representa el 6.1% del total nacional, sobre el particular es importante destacar que dicha población aumentó con relación a la del año 2010, la cual era de 6 913 362, lo cual conlleva un aumento en el empleo de las lenguas indígenas, en tal sentido garantizar su uso en todos los ámbitos, así como su protección, es una tarea a la que el Estado Mexicano se encuentra obligado, a través de todas sus instituciones.

De acuerdo con el “Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas”, del INALI, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 2008, existen 11 familias lingüísticas; 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas pertenecientes a este conjunto de agrupaciones.

El “Atlas de los Pueblos Indígenas de México” elaborado por el INPI equipara “[...] en lo general, los conceptos de agrupación lingüística con el de Pueblo Indígena, de tal manera que el trabajo descriptivo se centra en las 68 agrupaciones lingüísticas, consideradas, al mismo tiempo, como Pueblos Indígenas diferenciados, con la única excepción de los tacuates, perteneciente a la agrupación lingüística mixteca, debido a sus rasgos distintivos del resto de los integrantes de la agrupación”.

Si bien existe un aumento en el uso de las lenguas indígenas, así como una diversidad lingüística en el país la cual cuenta con reconocimiento y protección en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; la validez de las lenguas indígenas en cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública del Estado aún no se ha materializado de forma plena. Lo anterior, ha incidido en otros ámbitos, tales como en una cobertura parcial al momento de proporcionar los servicios de personas traductoras e intérpretes en los distintos procedimientos desarrollados por las instituciones públicas, **pero de manera particular en el procedimiento penal**, lo cual, además de debilitar sus derechos humanos, genera violaciones a los mismos. (*Énfasis añadido*).

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es consciente de la desventaja socio-política y económica que enfrenta la población indígena en México, situación que ha generado la violación a sus derechos fundamentales, establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales, de los que el Estado Mexicano es parte, no obstante, reconoce los avances que a lo largo de los años se han logrado.

En este tenor, como uno de los avances, cabe recordar la llamada "reforma constitucional en materia indígena" que fue aprobada mediante “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o, se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del 4º.; y se adicionan un sexto párrafo al 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Dicha reforma constitucional, y de la que se abundará con posterioridad, es resultado de diversos acontecimientos de los cuales, “[...] los temas más relevantes y complejos de la agenda política nacional los han constituido la materia indígena”.

Esta Comisión Nacional, advierte que, a pesar de existir un número relevante de personas indígenas, y de las que se han reconocido sus derechos; tratándose del acceso a la jurisdicción del Estado, se ve afectado su derecho a contar con personas intérpretes, traductoras y defensoras, que hablen su lengua y conozcan su cultura, durante la substanciación de un procedimiento penal.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La diversidad étnica y lingüística es inherente a las sociedades, por lo que poner fin a la discriminación que se origina con motivo de estas, requiere proteger y acoger la diversidad mediante la implementación de mecanismos y normas de derechos humanos.

En este tenor, esta Comisión Nacional tomando en cuenta los antecedentes ya descritos, realizará un **análisis general respecto de la situación que guarda el derecho de la población indígena sujeta a un procedimiento penal de revitalizar, utilizar y transmitir su propia lengua y, en consecuencia, el derecho que tienen de contar con la asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras que tengan conocimiento de su lengua y su cultura**; es decir, visualizará cómo la diversidad se ha incluido en normas jurídicas. (*Énfasis añadido*).

A) Marco jurídico del Sistema Universal de Derechos Humanos

A. 1 Convenio 169 de la OIT

Por cuanto hace al derecho de contar con la asistencia de una persona intérprete o traductora, el artículo 12 del Convenio, de forma sustancial, establece que los pueblos *deberán tener protección contra la violación de sus derechos*, por lo que pueden *iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos*. En este sentido, el Estado debe adoptar *medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces*.

A. 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

1. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es uno de los pilares que definen los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, con relación al uso de la lengua y derecho a contar con la asistencia de una persona traductora, este instrumento garantiza que en los Estados en donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, tengan su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

A. 3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Con relación a la lengua de los pueblos indígenas reconoce su derecho de “[...] *revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus [...] idiomas*”. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas 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.

A. 4 Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

La Declaración, además de brindar a los Estados, el deber de proteger la existencia y la identidad étnica y lingüística reconoce a las personas pertenecientes a las minorías étnicas o lingüísticas, el derecho de disfrutar de su propia cultura y a **utilizar su propio idioma en privado y en público libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo**. Por lo anterior, precisa que será necesario que los Estados adopten todas aquellas medidas que permitan garantizar a las personas que puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley. (*Énfasis añadido*).

A. 5 Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

2. Entre sus disposiciones, destaca el principio 14 el cual precisa que, “[t]oda persona que no comprenda o no hable adecuadamente el idioma empleado por las autoridades responsables del arresto, detención o prisión tendrá derecho a que se le comunique sin demora, en un idioma que comprenda, la información mencionada en el principio 10, el párrafo 2 del principio 11, el párrafo 1 del principio 12 y el principio 13 y a contar con la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete en las actuaciones judiciales posteriores a su arresto”.

A. 6 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

3. Las Reglas Nelson Mandela, establecen criterios, principios y prácticas que se reconocen como idóneos en el tratamiento de las personas sujetas a reclusión y la administración penitenciaria. Al respecto, la Regla 41, en su párrafo 3, dispone que “[l]os reclusos estarán autorizados a defenderse solos o con asistencia jurídica, cuando el interés de la justicia así lo exija, en particular en casos que entrañen faltas disciplinarias graves. Si no comprenden o no hablan el idioma utilizado en la audiencia disciplinaria, contarán con la asistencia gratuita de un intérprete”.

B) Marco jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

B. 1 Convención Americana sobre Derechos Humanos

La CADH, en su artículo 8, párrafo 2, inciso a), establece como una garantía judicial que, durante el proceso, **toda persona tiene derecho**, en plena igualdad, **a ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal**. (*Énfasis añadido*).

B.2 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Así, la DADPI refiere que, tratándose de los derechos o intereses de las personas indígenas sujetas a la jurisdicción del Estado, se tendrá que garantizar su derecho a la plena representación con dignidad e igualdad ante la ley, por lo que tendrán derecho al uso de intérpretes lingüísticos y culturales; además, los Estados, en conjunto con los pueblos indígenas tendrán que realizar acciones para que estos puedan comprender y hacer comprender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

C) Marco jurídico nacional

C.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el año 2001, después de una serie de acontecimientos sociales, de los que se proporcionó un esbozo en capítulo de antecedentes, se reformó la Constitución Federal para reconocer de forma expresa a los pueblos y comunidades indígenas del país, así como una serie de derechos que habrán de garantizárseles, aunado a ello, se incluyeron las obligaciones que tienen la Federación, las entidades federativas y los Municipios para abatir las carencias y rezagos que los afectan.

Uno de los aspectos más relevantes de dicha reforma constitucional fue la inclusión de diversas figuras e instituciones jurídicas que impactan en la procuración y administración de justicia; ya que se estableció en el artículo 2, apartado A, fracción VIII que, **en todos los juicios y procedimientos** en los que las personas indígenas sean parte, ya sea individual o colectivamente, serán tomadas en cuenta sus usos, costumbres y **especificidades culturales**, en consecuencia, **tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por personas intérpretes y defensoras que tengan conocimiento de su lengua y cultura.** (*Énfasis añadido*).

C.2 Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

Así, por cuanto hace al acceso de la población indígena a la Jurisdicción del Estado, tal ordenamiento jurídico es enfático al indicar que, este se tendrá que garantizar en la *“lengua indígena de la que sean hablantes; por lo que, en todos los juicios y procedimientos [penal] en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Para efectos de lo anterior, las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, [...] proveerán lo necesario para que en los juicios y procedimientos que realicen, la población indígena sea asistida gratuitamente, en todo tiempo, por personas intérpretes y defensoras que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura”*.

C.3 Código Federal de Procedimientos Penales y Código Nacional de Procedimientos Penales

Derivado de los antecedentes descritos, el 18 de diciembre de 2002, se modificaron, entre otros, los artículos 15, 18, 124 bis, 128 fracción IV y 154 del Código Federal de Procedimientos Penales, que de forma total establecen el derecho que tiene la población indígena sujeta a procedimiento penal de ser asistida por personas intérpretes y defensoras con conocimiento de su lengua y cultura así como la obligación de las autoridades de considerar sus usos y costumbres y de nombrarles persona traductora.

Con posterioridad, el Código Federal de Procedimientos Penales fue abrogado para dar paso, el 5 de marzo de 2014, al Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que, si bien se enfatiza la necesidad de que los actos procesales deben realizarse en idioma español; precisa que, tratándose de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará persona intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan. Además, de que la persona sujeta a procedimiento penal tendrá el derecho de ser asistido gratuitamente por persona traductora o intérprete, en el caso de que no comprenda o hable el idioma español y que, cuando el imputado perteneciere a un pueblo o comunidad indígena, la persona defensora deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete de la cultura y lengua de que se trate.

C.4 Ley Federal de Defensoría Pública

La Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal [...] y, el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica. Dicho servicio será gratuito y para cumplir con tal objetivo se crea en 1998 el Instituto Federal de Defensoría Pública.

C.5 Ley Nacional de Ejecución Penal

Una vez que la persona indígena se encuentra privada de su libertad, para determinar el Centro Penitenciario en el que tendrá lugar la privación, se debe ponderar la importancia para que la persona conserve la pertenencia a su comunidad y adoptar medidas para que puedan conservar sus usos y costumbres y evitar que padezcan formas veladas, sutiles o incluso expresas de asimilación forzada que menoscaben su cultura. Asimismo, se debe contar con persona intérprete, certificada por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que hable y entienda la lengua madre de la persona privada de su libertad, para asegurar que entiendan todo el proceso que se sigue en su contra, así como sus obligaciones y derechos.

En tal sentido, cabe afirmar que, las personas indígenas, que tienen la calidad de indiciadas, se encuentran desamparadas ante los agentes del Ministerio Público o ante los jueces de control y enjuiciamiento, por no hablar o entender el castellano y no contar con persona intérprete en su lengua y que además conozca su cultura, a pesar de que la propia CPEUM establece este derecho; pues de igual manera, son insuficientes y generalmente poco capacitados, quienes ejercen la función de personas defensoras de oficio, que operan en zonas indígenas, donde las personas por lo común, no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de una persona defensora.

Analizada la normativa del sistema universal, interamericano y nacional se advierte que, en esta se encuentra reconocido el derecho de los pueblos indígenas de: a) revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir la lengua indígena de la que sean hablantes; b) la obligación del Estado de proporcionar la asistencia de una persona intérprete y/o traductora, en los procesos de procuración y administración de justicia, en los que una persona indígena sea parte; c) asegurar que las personas indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los juicios, procedimientos legales, y, particularmente, en los procedimientos penales de los que sean parte, individual o colectivamente; y d) el deber de los Estados de adoptar medidas que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa y el acceso a la justicia de las personas indígenas sujetas a procedimiento penal.

III. OBSERVACIONES

Una vez que se ha brindado un panorama general del derecho que tiene la población indígena al uso de su lengua materna y en consecuencia el derecho que tienen de contar con la asistencia de una persona intérprete y/o traductora, para comprender y hacerse entender, especialmente en el ámbito de administración y procuración de justicia. A continuación, se da cuenta de: A) Atención institucional hacia las personas indígenas para garantizar su derecho de acceso a la justicia; B) Derecho de autoadscripción; C) Derecho al debido proceso; D) Derecho a contar con una persona intérprete, traductora y/o defensora, con conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos indígenas, individual o colectivamente, en los juicios, procedimientos y particularmente, en los procedimientos de naturaleza penal, de los que sean parte y E) Derecho a la Consulta.

A) Atención institucional hacia las personas indígenas para garantizar su acceso a la justicia mediante personas intérpretes y traductoras

A.1 Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

De acuerdo con esta instancia rectora, 9 de cada 10 personas internas no reciben asistencia de persona intérprete o traductora, durante su proceso de detención, así como, durante la substanciación del procedimiento penal, instaurado en su contra; lo que implica que, la mayoría de las personas indígenas detenidas, desconozca la razón de su detención, los cargos imputados y el proceso seguido en su contra, circunstancia que representa una violación al debido proceso e indudablemente a su derecho de acceso a la justicia.

Para visualizar un poco lo anterior, en 2016 la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (hoy INPI) brindó apoyo a 70 personas intérpretes y/o traductoras que participaron en diligencias de carácter penal y administrativas en favor de la población indígena del Estado de Oaxaca y en el caso del Estado de Chiapas el apoyo se dio a 17 personas intérpretes y/o traductoras, con el pago de sus servicios y viáticos, por lo que se estima que tal esfuerzo, aun no es el suficiente si se considera el número de personas indígenas privadas de la libertad en esas dos entidades federativas, 1,174 personas en Oaxaca y 284 en Chiapas que conforman un total de 1,458.

Mediante requerimiento realizado por esta Comisión Nacional, el INPI informó que, conforme a sus atribuciones, durante el ejercicio fiscal 2019, brindó apoyo jurisdiccional y/o administrativo a 1,546 personas indígenas en diversas materias; en materia penal se brindó apoyo a 1,343, de las cuales 441 corresponden al sistema penal.

A.2 Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

Otra institución que tiene especial participación en el tema, es el INALI, el cual tiene como finalidad, promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional; así como, asesorar a los tres órdenes de gobierno, para articular las políticas públicas necesarias en la materia; para cumplir con lo anterior, entre sus actividades, se encuentra la de diseñar o brindar asesoría a otras instituciones, respecto a las políticas públicas relacionadas con los derechos lingüísticos de la población indígena, capacitar y certificar técnicos y profesionales en materia de interpretación y/o traducción, así como suscribir convenios de asesoría y consulta con distintas instituciones, y desarrollar investigaciones sobre las lenguas indígenas del país.

Mediante requerimiento realizado por esta Comisión Nacional el INALI informó que, al 30 de junio de 2020, el PANITLI tiene registrados 2,027 personas intérpretes y traductoras, hablantes de 128, de las 364 variantes lingüísticas, que corresponden a 36 de las 68 agrupaciones, incluidas en el Catálogo de Lenguas Indígenas, señalado con anterioridad: ch'ol, chontal de Tabasco, huasteco, ixil, mam, maya, q'eqchi', tojolabal, tseltal, tsotsil, mixe, popoloca de la Sierra, amuzgo, chatino, chinanteco, matlatzinca, mazahua, mazateco, mixteco, otomí, pame, popoloca, tlahuica, tlapaneco, triqui, zapoteco, tarasco, tepehua, totonaco, cora, huichol, mayo, náhuatl, tarahumara, tepehuano del sur y yaqui.

Además, indicó que, durante el ejercicio fiscal 2019, brindó un total de 227 atenciones, de acuerdo con las solicitudes de personas intérpretes o traductoras de lenguas indígenas formuladas por diferentes dependencias y los requerimientos del poder judicial relacionadas con 30 lenguas, 65 variantes lingüísticas en 10 entidades federativas.

A.3 Consejo de la Judicatura Federal

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante requerimiento de este Organismo Nacional, informó que en 2019 el Instituto Federal de la Defensoría Pública, como Órgano Auxiliar de ese Consejo, brindó asesoría y representación jurídica interponiendo 17 amparos indirectos sobre derechos humanos reclamados por personas de origen zapoteca, náhuatl, maya, otomí, tsotsil, mazateco, mixteco, chinanteco, huasteca y, huichol; así como, 10 amparos directos por violación a derechos humanos, reclamados por personas hablantes de lengua tsotsil, tlapaneco, zapoteca, nahuatl, pápago y maya.

Según lo observado, el INALI y el INPI, son instancias que actualmente **coadyuvan**, a efecto de que las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal puedan contar con una asistencia de intérpretes y traductores para su adecuada defensa; sin embargo, son notorias sus limitadas facultades para que el ejercicio pleno de acceso a la jurisdicción del Estado sea eficaz, pues como se observa, el apoyo que proporciona resulta insuficiente para satisfacer la demanda de la totalidad de la población indígena sujeta a un procedimiento que requiere de la asistencia de estas personas, lo que conlleva a la necesidad de formular una iniciativa que determine la instancia o instancias que asuman tal obligación.

Esta Comisión Nacional, advierte que el acceso pleno a la jurisdicción del Estado de las personas indígenas, sólo puede darse cuando se cuenta con un marco normativo idóneo; así como los recursos humanos, materiales e institucionales que permitan en cualquier circunstancia jurídica, que cuenten con personas intérpretes, traductoras y defensoras de carácter público que conozcan su lengua y su cultura, que les brinden asistencia jurídica, y coadyuven al fortalecimiento de una defensa técnica y adecuada y al debido proceso.

A.4 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A efecto de garantizar, promover y proteger los derechos humanos de las personas indígenas privadas de la libertad, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de manera continua realiza visitas a los Centros de Reinserción Social en el país, con la finalidad de identificar y entrevistar a las internas e internos que se autoadscriben a un pueblo o comunidad indígena, a efecto de brindarles servicios de orientación, gestión y difusión en materia de derechos humanos, así como recibir sus quejas.

De acuerdo con los informes anuales de actividades en el período de 2015 a 2020 esta Comisión Nacional, realizó visitas a Centros de Reinserción Social de distintas entidades federativas, recabando un total de 6,246 escritos de personas indígenas internas. De los mencionados escritos de queja recabados por esta Comisión Nacional en el periodo citado, se refirieron principalmente las siguientes circunstancias.



Fuente: CNDH. Elaboración propia

Hasta el mes de marzo de 2021, el sistema penitenciario se encontraba conformado por 288 Centros de Reinserción Social, distribuidos en todo el territorio nacional, albergando a 219 mil 117 personas privadas de su libertad, de las cuales 7,227 (3.29 %) se autodenominan indígenas; de este porcentaje, el 96 por ciento son hombres y el resto mujeres, concentradas, principalmente, en seis entidades del país, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Guerrero y Chihuahua.

Esta Comisión Nacional concluye que, las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal no gozan de las garantías necesarias que les permitan acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Lo anterior se acredita con el resultado de las visitas que esta Comisión Nacional efectuó en 2020, en las que recibió escritos y/o peticiones en donde hicieron referencia a la **“solicitud de apoyo por parte de persona defensora pública y/o intérprete en su lengua y con conocimiento de su cultura”** y las que con base a sus atribuciones atendió.

B) El Derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas

El acceso a la justicia se encuentra enmarcado en los artículos 8.1 y 25 de la CADH. El primero de los artículos dispone que *“[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. Entre las garantías enmarca el *“[...] derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal”*. (Énfasis añadido).

B.1 Mujeres indígenas sujetas a un procedimiento penal.

El derecho al acceso a la justicia de las mujeres indígenas aún no se encuentra garantizado plenamente, ya que usualmente enfrentan diversos obstáculos, *“[...] en su mayoría estrechamente vinculados a la discriminación, la marginación y la vulnerabilidad que han sufrido a lo largo de la historia. La discriminación en el sistema de justicia oficial, sumada a las altas tasas de marginación y violencia física, emocional y sexual que presentan, obstaculiza el acceso a la justicia de las mujeres indígenas. Hay pocas leyes, políticas públicas y programas orientados a abordar los problemas particulares de las mujeres indígenas como grupo de la población ya que, en su mayoría, están orientadas a los pueblos indígenas o a las mujeres en general”*.

Así, **para garantizar un adecuado acceso a la justicia, la Ley tiene que interpretarse de manera intercultural, de tal forma que satisfaga los derechos de las comunidades indígenas**. Para ello, se deben observar dos aspectos: a) la interpretación normativa que es una herramienta de trabajo muy apreciada por todo funcionario y funcionario público y b) las normas de rango superior como la Constitución y los Tratados Internacionales, a la luz de los cuales se pueden integrar e interpretar las normas del derecho interno, de forma tal que sean apoyo y no obstáculo en la concreción de un Estado intercultural. No obstante, para llegar a tal interpretación intercultural, se necesita desarrollar conocimientos, habilidades e incluso actitudes, por lo que se requiere la coordinación interinstitucional, para generar un espacio de capacitación y sensibilización sobre el enfoque interpretativo con pertinencia cultural. (Énfasis añadido).

C) Derecho de autoadscripción

La SCJN ha establecido en tesis jurisprudencial, que las personas indígenas tendrán una protección especial, en tal virtud, se considerará que una persona es indígena y que, por tanto, goza de las prerrogativas establecidas en el artículo 2 constitucional, quien se autoadscriba y reconozca a sí mismo como tal, lo cual implica asumir como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de las comunidades indígenas. *“Por ello, si bien la autoadscripción será el criterio para determinar si una persona es indígena y, por tanto, el elemento óptimo para poder determinar dicha calidad, la [misma] surge a partir de la propia manifestación del sujeto en dicho sentido, con lo que, surge la obligación del Estado de procurarle las garantías a las que tiene derecho; esto es, si el sujeto se reserva dicha información, el Estado en principio, potencialmente no estará en posibilidad de conocer tal circunstancia”*.

D) Derecho al debido proceso

La CrIDH ha establecido que, el artículo 8 de la CADH comprende lineamientos del llamado “debido proceso legal”, entendido éste como *“[...] el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”*.

La SCJN en tesis jurisprudencial ha identificado dos núcleos dentro de las garantías del debido proceso, el primero de ellos, un “núcleo duro”, el cual guarda relación con lo que habrá de observarse en todo procedimiento jurisdiccional, formalidades esenciales del procedimiento, y que integran la “garantía de audiencia”, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente, siendo las siguientes: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y su respectiva impugnación.

Mientras que, el segundo núcleo corresponde a las garantías mínimas que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado identificándose dos ejes: el primero corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que se encuentran, el derecho a contar con una persona asesora jurídica, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio, etc. y el segundo, que contiene las garantías mínimas con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, **el derecho a contar con persona traductora o intérprete**, entre otras. (*Énfasis añadido*).

E) Derecho a contar con una persona intérprete y/o traductora con conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos indígenas.

La SCJN ha establecido que el derecho que tienen las personas indígenas a ser asistidas por personas intérpretes y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura, constituye un mecanismo óptimo para una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia en condiciones de igualdad, al reducir la distancia cultural que de facto opera entre una persona indígena y las reglas de un sistema judicial inspirado en códigos que no comparten determinadas minorías culturales. Lo anterior, no supone que, por lo que, toca a la figura del defensor -de oficio o privado-, éste no necesariamente deberá contar con conocimiento de la lengua y cultura del indígena, al no ser indispensable tal cualidad en su persona, dado que el inculpado podrá ser escuchado y se hará sabedor de sus derechos a través del intérprete; máxime cuando la designación de defensor es efectuada por la persona indígena sujeta a un procedimiento penal.

Asimismo, en resolución al amparo directo 48/2012, se estableció que la función de la persona intérprete dentro de un proceso jurisdiccional, está encaminada, no sólo a transmitir fielmente un texto escrito u oral de una lengua a otra, sino también a poner en un contexto jurídico a la persona indígena que es parte de un juicio o procedimiento, para que esté debidamente informada y entienda, por ejemplo, que se está ventilando un proceso en su contra, como ocurre cuando es imputado en un proceso penal. Esto a partir del conocimiento de su cosmovisión, los sistemas normativos, usos y costumbres y el modo de ser del indígena, lo cual, incluso, podría constituir un medio de defensa para justificar la actuación de la persona indígena.

Esta Comisión Nacional, ha advertido en las visitas a los Centros de Reinserción Social, que la garantía de debido proceso de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal, se pone en riesgo, ante la falta de personas intérpretes, traductoras y defensoras, con conocimiento de su lengua y cultura, pues se observó que se apoyan en diversas personas, como familiares o conocidos, quienes colaboran en brindar asistencia en la redacción de documentación; sin embargo, su apoyo se ciñe a traducir al idioma español aquello que las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal manifiestan, lo cual genera múltiples imprecisiones en torno a los hechos que se tratan de expresar, situación que se traduce en un obstáculo que afecta su defensa, ante el uso de distintas versiones que se adoptan en las traducciones, circunstancia que incide negativamente en la resolución del asunto.

Con base en los argumentos esgrimidos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reitera que, es necesario que exista una institución con la capacidad organizacional y operativa suficiente, para poner al alcance de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal, los servicios gratuitos de personas intérpretes y traductoras certificadas, así como defensoras, que puedan auxiliar a una persona hablante de lengua indígena a entender y hacerse entender en el procedimiento penal, en un marco de respeto a los derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y con ello garantizar que comprenda lo que ocurre durante la secuela procesal, con lo que se asegura su derecho a la jurisdicción del Estado y al debido proceso, ya que como, en su momento, se precisó, no existe un desarrollo normativo y expreso sobre quién debe proporcionar el servicio.

Al tiempo, que sea capaz de contar con los recursos humanos y materiales que permitan satisfacer la necesidad de contar con personal capacitado que asista gratuitamente a las personas indígenas sujetas a un juicio o procedimiento de naturaleza penal, con conocimiento de su lengua y cultura, que contribuyan en su adecuada defensa.

F) Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es uno de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas con carácter vinculante, este exige que los pueblos indígenas puedan participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses, por lo que el establecimiento de mecanismos de consulta es fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que afecten sus derechos y desarrollo integral.

El artículo 6 del Convenio de forma total precisa la obligación de consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, en consecuencia, habrán de establecerse los medios a través de los cuales los pueblos puedan participar libremente.

El derecho a la consulta además se encuentra en la “*Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*” y en la “*Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*”, ordenamientos que si bien son declarativos, como se mencionó en la Situación Jurídica de la presente Recomendación General su contenido se estima obligatorio, ya que se trata de normas del *ius cogens*.

G. Conclusiones

Analizado el derecho que tienen las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal de revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir la lengua indígena de la que sean hablantes y la obligación del Estado de proporcionar la asistencia de una persona intérprete, traductora y/o defensora, que conozca su lengua y cultura, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, precisa lo siguiente:

- a) Las personas pertenecientes a los pueblos indígenas continúan enfrentando una serie de desventajas sociales, derivadas de procesos históricos sistemáticos tales como la discriminación, la exclusión y la marginación social. Lo anterior, se ha traducido en violaciones a los derechos humanos cometidas en el ámbito de la procuración, administración y acceso a la justicia, especialmente en materia penal; en la práctica aún se observa la falta de reconocimiento y garantía de sus derechos lingüísticos y culturales.
- b) La mayoría de las personas indígenas en México, que son acusados de haber cometido un delito, están sujetos, en la mayoría de los casos, a enfrentar un procedimiento sin comprender los motivos que lo originan y su desarrollo, lo cual afecta su derecho a un debido proceso.
- c) Si bien el Estado Mexicano cuenta con el Instituto Federal de la Defensoría Pública como encargado de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y a la asesoría jurídica a favor de las personas indígenas, su actuar queda supeditado a la celebración de convenios de colaboración, con instituciones que puedan coadyuvar con este; es decir, el Instituto no tiene a su cargo personas traductoras e intérpretes que le permitan cumplir de forma expedita su mandato legal, consistente en la prestación del servicio de defensoría pública en un marco de respeto a los derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.
- d) El marco jurídico nacional, garantiza el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a usar la lengua de la que es hablante, así como el derecho a contar con una persona traductora o intérprete; sin embargo, no existe un desarrollo normativo y expreso sobre quién debe proporcionar y garantizar el servicio de persona traductora y/o intérprete.
- e) Se requieren mejorar los esquemas de operación de las instituciones de procuración y administración de justicia, para que las personas servidoras públicas conozcan los derechos lingüísticos de las personas indígenas, particularmente las que se encuentran sujetas a un procedimiento penal, y las diversas aristas de estos, así como las obligaciones que conllevan. Lo anterior, hace necesario transformar normas e instituciones.
- f) Las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal enfrentan violaciones de derechos al debido proceso y la defensa adecuada por motivo de la escasez de personas intérpretes, abogadas, defensoras y operadoras de justicia, que hablen lenguas indígenas o conozcan las culturas indígenas.
- g) El acceso a la justicia para las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal, implica el reconocimiento y respeto de los sistemas normativos los cuales deben ser compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, además de la implementación de un sistema de justicia acorde con la diversidad cultural existente en el país.
- h) Las mujeres indígenas sujetas a un procedimiento penal enfrentan obstáculos para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, ya que hay pocas leyes, políticas públicas y programas orientados a lo anterior o, en su mayoría, los existentes están focalizados a los pueblos indígenas o a las mujeres en general, sin una perspectiva intercultural.

4. Por las razones expuestas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formula, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

A la Titular de la Secretaría de Gobernación, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Gobernadoras y Gobernadores de las Entidades Federativas:

ÚNICA. Presentar, previa consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con los pueblos indígenas del país, una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, al Congreso de la Ciudad de México y a los Congresos locales, según corresponda, a través de la cual, se faculte o en su caso se establezca una instancia u organismo especializado con capacidad operativa, técnica y presupuestaria que proporcione de forma gratuita, la asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. La iniciativa de Ley de mérito, deberá formularse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

Tratándose del Ejecutivo Federal la iniciativa de referencia tendrá que ser enviada al H. Congreso de la Unión por conducto de la titular Secretaría de Gobernación.

Al Congreso de la Unión:

PRIMERA. Presentar, discutir y aprobar, previa consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con los pueblos indígenas del país, por conducto de las y los Diputados o las y los Senadores al interior de alguna de las dos Cámaras, una iniciativa de Ley en la que se faculte o en su caso, se establezca una instancia u organismo especializado con capacidad operativa, técnica y presupuestaria, que proporcione de forma gratuita la asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. La iniciativa de Ley de mérito, deberá formularse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

SEGUNDA. Estudiar; discutir y votar previa consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, el proyecto de ley cuya iniciativa presente el titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la titular de la Secretaría de Gobernación, las y los Diputados o las y los Senadores, en la que se faculte o en su caso, se establezca una instancia u organismo especializado con capacidad operativa, técnica y presupuestaria que proporcione, de forma gratuita la asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. El estudio, discusión y aprobación de la iniciativa de Ley, deberá realizarse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y con participación de los pueblos indígenas del país.

A los Congresos de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México:

PRIMERA. Presentar, previa consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con los pueblos indígenas, por conducto de algún Diputado o Diputada, una iniciativa de Ley en la que se faculte o en su caso, se establezca una instancia u organismo especializado con capacidad operativa, técnica y presupuestaria que proporcione de forma gratuita la asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. La iniciativa de Ley de mérito, deberá formularse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

SEGUNDA. Estudiar, discutir y votar previa consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, el proyecto de ley cuya iniciativa presente el titular del Ejecutivo Local o las Diputadas o Diputados, en la que se faculte o en su caso se establezca una instancia u organismo especializado con capacidad operativa, técnica y presupuestaria que proporcione de forma gratuita personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. El estudio, discusión y aprobación de la iniciativa de Ley, deberá realizarse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y con participación de los pueblos indígenas del país.

Al Instituto Federal de la Defensoría Pública, Institutos de Defensoría Pública de las Entidades Federativas; Fiscalía General de la República, Procuradurías o Fiscalías de Justicia de las Entidades Federativas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas u homólogos en las Entidades Federativas e Instituto Nacional de Lenguas Indígenas u homólogos en las Entidades Federativas:

ÚNICA. Diseñar e implementar, en consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con los pueblos indígenas del país, en tanto no exista la instancia u organismo especializado indicado en los puntos anteriores, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la publicación de la presente Recomendación, un Protocolo o Guía de Actuación, para proporcionar de forma inmediata y gratuita, la

asistencia de personas intérpretes, traductoras y defensoras, a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal. Dicho protocolo o Guía de actuación, deberá realizarse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

A la Fiscalía General de la República, Procuradurías y Fiscalías de Justicia de las Entidades Federativas:

ÚNICA. Realizar programas de formación, capacitación y profesionalización, dirigidos a los titulares de la Fiscalía General de la República, Fiscalías Estatales y/o Procuradurías Estatales, Direcciones Generales, Direcciones de Área, Subdirecciones, Jefaturas de Departamento, Fiscalías o Subprocuradurías Regionales y/o Especializadas, titulares de las Agencias del Ministerio Público, personal auxiliar, personal pericial; Directores Generales y Regionales de la Policía de Investigación y, Agentes de la Policía Investigadores y en general, todas las personas servidoras públicas, que pertenezcan o ejerzan funciones en auxilio a la procuración de justicia; en materia de derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas, acceso a la justicia, debido proceso e importancia de las personas intérpretes, traductoras y defensoras en el procedimiento penal. Los programas de mérito, deberán realizarse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y deberán de contar con un mecanismo de evaluación.

Al Instituto Federal de la Defensoría Pública e Institutos de Defensoría Pública de las Entidades Federativas:

PRIMERA. En un plazo no mayor a un año, realizar un diagnóstico integral de carácter operativo, recursos humanos y financieros, que identifique la atención institucional que pueden brindar para garantizar a las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal, el derecho de contar con la asistencia de personas defensoras públicas bilingües indígenas, que tengan conocimiento de su lengua y su cultura. Dicho diagnóstico habrá de servir también para que, en tanto no exista la instancia u organismo especializado referido en puntos anteriores, permita crear mecanismos de coordinación eficientes con las instituciones correspondientes para que se garantice de forma inmediata y gratuita la defensoría pública, a las personas indígenas que lo requieran. El diagnóstico integral deberá realizarse, en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y con la participación de los pueblos indígenas del país.

SEGUNDA. Realizar programas de formación, capacitación y profesionalización, de forma permanente, en su caso, a través de la creación de un área o instancia especializada, dirigidos a personas defensoras públicas en materia de: a) derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas, b) acceso a la justicia y c) debido proceso e importancia de personas intérpretes y defensoras en la procuración de justicia. Los programas de mérito deberán realizarse en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y deberán de contar con un mecanismo de evaluación.

La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 140 de su Reglamento Interno, habiéndose aprobado por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en su sesión ordinaria número 390 de fecha 11 de noviembre de 2021; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

Con base en el mismo fundamento jurídico, se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Ciudad de México, a 5 de noviembre de 2021.- Presidenta, Mtra. **María del Rosario Piedra Ibarra.-**
Rúbrica.

(R.- 514550)