

IIDH

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

# Ombudsman y Acceso a la Justicia de los pueblos indígenas: estudios de caso en Bolivia, Colombia, Guatemala y Nicaragua



BANCO INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO

Asdi

AGENCIA SUECA  
DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO

**IIDH**

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

***Ombudsman* y acceso a la justicia  
de los pueblos indígenas: estudios  
de caso en Bolivia, Colombia,  
Guatemala y Nicaragua**

*Eugenio Mullucundo Cadena  
María Camila Moreno Munera  
Otto Vásquez Peralta  
Rigoberto Mairena Ruiz*



© 2006 Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Reservados todos los derechos

323.7 I59a	Instituto Interamericano de Derechos Humanos Ombudsman y acceso a la justicia de los pueblos indígenas: estudio de casos en Bolivia, Colombia Guatemala y Nicaragua / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R.: IIDH, 2006 690 p. 22X14 cm. ISBN 9968-917-50-8 1. OMBUDSMAN 2. PUEBLOS INDÍGENAS 3. ACCESO A LA JUSTICIA 4. BOLIVIA 5. COLOMBIA 6. GUATEMALA 7. NICARAGUA
---------------	---

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o la de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignan los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor de la publicación:***

*Amilcar Castañeda C.*  
Coordinador Proyecto Acceso a la  
Justicia de los Pueblos indígenas, IIDH.

*Lorena González Volio*  
Oficial del Programa Ombudsman y  
Derechos Humanos, IIDH.

*Eugenio Mullucundo Cadena,*  
*María Camila Moreno Munera,*  
*Otto Vásquez Peralta y Rigoberto Mairena Ruiz*  
Autores

*Victor Rodríguez Rescia*  
Revisión cualitativa

*Jacinta Escudos*  
Revisión de Estilo

*Magdalena Hidalgo S.*  
Diagramación y  
Artes Finales

*Impresión*  
Mundo Gráfico S.A.

*Unidad de Información y  
servicio del IIDH*  
Asesoría Editorial

***Imagen de Portada:***

Varas de mando que usan las autoridades, policías y curanderos kuna. The Art of Being Kuna: layers of meaning among the kuna of Panama. Mari Lyn Salvador. Editor. UCLA Fowler Museum of Cultural History. Los Angeles. 1997 page 141.

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955  
e-mail: [uinformación@iidh.ed.cr](mailto:uinformación@iidh.ed.cr)  
[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)

## Índice

Presentación .....	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Bolivia: Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y la Defensoría del Pueblo de Bolivia ..	15
<i>Eugenio Mullucundo Cadena</i>	
Colombia: Estudio sobre la atención a las personas y pueblos indígenas en la Defensoría del Pueblo de Colombia .....	169
<i>María Camila Moreno Munera</i>	
Guatemala: Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala .....	295
<i>Otto Vásquez Peralta</i>	
Nicaragua: Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua .....	453
<i>Rigoberto Mairena Ruiz</i>	

## Presentación

El acceso de los pueblos indígenas a la justicia es todavía un asunto pendiente de resolver. Este sector acumula, además de las dificultades generales de acceso, las que se derivan de su marginalidad económica, política y social, las provenientes de la falta de adecuación de los sistemas legales y jurisdiccionales a sus características lingüísticas y culturales y a las dinámicas sociales específicas y diversas, y la tensión no resuelta entre formas propias de atención y resolución de conflictos y generalidad del régimen jurídico nacional.

Desde el punto de vista de la doctrina de los derechos humanos, el acceso a la justicia puede ser considerado en sí mismo como un derecho, garantizado en el ordenamiento internacional y en el orden interno y constituido por un conjunto de otros derechos: debido proceso, defensa oportuna, gratuidad.

Los progresos en el campo de la impartición de justicia resultan insuficientes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y el acceso al servicio por parte de éstos. Aún hay mucho que avanzar acerca de la calidad de las soluciones y de la celeridad con que los asuntos pueden ser resueltos así los costos económicos que éstos pueden implicar. El abanico de derechos que reclaman los pueblos indígenas es muy amplio e incluye el reconocimiento de un orden jurídico y judicial propio.

El establecimiento de la figura del *Ombudsman* (Defensor del Pueblo, Defensor de los Habitantes, Procuraduría o Comisión de Derechos Humanos) en diferentes países de la región, ha generado un nuevo y vigoroso actor en el marco de los sistemas de justicia estatales y en la justicialidad de los derechos humanos. Estas instituciones han resultado clave en la defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la vigilancia de la labor de los gobiernos y la rendición de cuentas por parte de éstos. Además han contribuido a fortalecer los mecanismos de representación y comunicación entre la sociedad civil y los gobernantes, habiendo ganado en casi todos los países una alta cuota de legitimidad en esta mediación y un buen nivel de incidencia en el diseño de políticas públicas.

Como se demuestra en la presente publicación, la mayoría de las oficinas de *Ombudsman* tienen atribuciones que pueden facilitar y contribuir a mejorar el acceso a la justicia de las personas y los pueblos indígenas. Tienen facultades para realizar diagnósticos, investigaciones y recomendaciones sobre comportamientos administrativos que pudieran ser discriminatorios, para aceptar y en algunos casos asumir la representación de colectividades que no cuenten con personería legal, atender situaciones que comprometan derechos, proponer la adopción de legislaciones, supervisar el cumplimiento de convenios internacionales. En países con presencia de población indígena se puede apreciar un incremento permanente de la recepción de quejas provenientes de personas y comunidades que tienen que ver con derechos de su condición étnica o problemas de denegación de justicia.

El desarrollo y consolidación de las instituciones de *Ombudsman* es un tema prioritario para el IIDH, que tiene un papel decisivo en los procesos de democratización de los países latinoamericanos y se convierte en uno de los más importantes defensores de los derechos humanos a nivel local.

La construcción de la gobernabilidad democrática, especialmente en países con poblaciones indígenas importantes, no será posible sin su inclusión y participación activa. Para el IIDH, la condición de estos pueblos es un hecho permanente y estable y su reconocimiento es un punto de partida fundamental para el respeto y promoción de sus derechos. En ese sentido, ha apoyado desde hace varios años procesos locales y regionales para potenciar la actuación de las oficinas de *Ombudsman* con diversos actores sociales, en particular la promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

Cabe destacar el trabajo articulado de la Red de Atención a Pueblos Indígenas surgida en el seno del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). Otro elemento que ha vigorizado los procesos de sensibilización y capacitación sobre el tema es el impulso por el IIDH de la Campaña Educativa en Derechos Indígenas.

El proyecto “Acceso a la Justicia de las personas y pueblos indígenas” –del cual esta publicación es el primer producto– y que abarca diez países de América Latina, se enmarca en la amplia preocupación tanto del IIDH como de las Oficinas de *Ombudsman* por el acceso a la justicia como una condición para el disfrute y la protección de los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas. El objetivo es contribuir al mejoramiento del acceso a la justicia mediante el fortalecimiento de los servicios que pueden ofrecer para este propósito las oficinas del *Ombudsman*.

El proyecto incluyó cuatro estudios de caso sobre las experiencias de atención a los derechos de los pueblos indígenas por las oficinas de *Ombudsman* en Bolivia, Colombia, Guatemala y Nicaragua, cuyos resultados se presentan en este libro. También se realizó un estudio documental comparado sobre el marco normativo e institucional del *Ombudsman* en

diez países (además de los primeros, Ecuador, Perú, Paraguay, México, Panamá y Costa Rica), para tener un perfil regional de atención de los derechos de los pueblos indígenas por estas instituciones.

Los estudios apuntan a la identificación de buenas prácticas, formulación –concertada con los interesados– de estrategias institucionales de atención a los pueblos indígenas por parte de las oficinas de *Ombudsman*, estrategias de capacitación a funcionarios de las defensorías y dirigentes de organizaciones indígenas para un mejor aprovechamiento de los recursos de la institución del *Ombudsman*, tanto en la protección de los derechos colectivos, como en el diseño de políticas públicas tendientes a mejorar el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente generar propuestas de medidas de acción que solventen los problemas de acceso a la justicia de las personas y los pueblos indígenas en cada uno de los países concernidos.

La publicación que a continuación presentamos “*Ombudsman y acceso a la justicia de los pueblos indígenas: estudios de caso en Bolivia, Colombia, Guatemala y Nicaragua*” permite identificar las tendencias en la relación de las oficinas de *Ombudsman* y los derechos de los pueblos indígenas en estos países, señalamos algunas de ellas:

- Existe una tendencia hacia la incorporación progresiva en los ordenamientos jurídicos de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, amparada por el derecho internacional. Se reconoce también la multiétnicidad y pluriculturalidad de las sociedades de la región y de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas tales como idiomas, colectividad de la tierra, derecho consuetudinario o indígena, autogobierno y recursos naturales, entre otros.



- La mayoría de las oficinas de *Ombudsman* desarrollan acciones de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, y se registran peticiones atendidas en la totalidad de sus funciones convencionales. Éstos acuden al *Ombudsman*, porque consideran que es la única entidad accesible que siendo estatal, puede controlar el actuar del Estado y hacer justiciable sus derechos. La implementación de instancias especiales para la atención de las peticiones de los pueblos indígenas, constituye un elemento esencial para su tratamiento adecuado.
- Las actuaciones del *Ombudsman* en los Estados analizados, se enmarcan en el mandato amplio que la Constitución y en las leyes para la protección y la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos. No encuentran fundamentación jurídica específica, salvo en Bolivia, de su accionar con relación a los pueblos indígenas. Esto la debilita en relación a las actuaciones en otras materias que le son expresamente encomendadas.
- Casi todas las funciones del *Ombudsman* fueron usadas para la atención de las peticiones de los indígenas: investigación, mediación y conciliación y la educación y promoción en derechos humanos. La investigación se da por quejas o denuncias de personas o pueblos indígenas ante la violación de derechos colectivos o individuales, así como de aquellas asumidas de manera de oficio por la institución. Estudios y análisis profundos dan cuenta de la gran labor que desempeñan en este campo. La mediación se ha convertido en una función recurrente de esta instancia ante la conflictividad de los países. La educación, junto a la investigación, promoción y difusión, constituye una de las funciones más relevantes en esta materia.
- Los *Ombudsman* disponen de facultades para promover reformas legales, perfeccionar el ordenamiento jurídico

vigente o sugerir ratificaciones o suscripciones de tratados internacionales sobre derechos humanos. Asimismo, las actuaciones de procuración o el impulso de actuaciones jurisdiccionales y/o administrativas como el interponer recursos y darles seguimiento e interponer acciones de inconstitucionalidad, son actuaciones efectivas para el resguardo de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. No obstante el uso de estas facultades ha sido muy limitado.

- En muchas ocasiones los derechos de los pueblos y personas indígenas son vulnerados por la actuación no sólo del Estado, sino de particulares. Tal es el caso de empresas que impulsan proyectos de inversión en territorios indígenas que resultan lesivos para sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales, la consulta previa, entre otros. Las oficinas de *Ombudsman* no se encuentran facultadas para intervenir en estos casos, lo que constituye una grave limitante en su actuación en favor de los derechos de los pueblos y personas indígenas que debe ser subsanada.

Son muy valiosas las recomendaciones sugeridas por los estudios de caso para superar la serie de vacíos y limitaciones identificados en las diversas experiencias nacionales analizadas.

Con la certeza en que esta publicación sirva no sólo como referencia útil de estudio y valoración del trabajo que realizan las oficinas de *Ombudsman* para hacer más justiciable los derechos de los pueblos indígenas, sino también como una reafirmación de nuestro respaldo en su tarea de velar por los derechos humanos de sus pueblos.

Nuestro sincero y especial agradecimiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su apoyo en todas las fases del proyecto. También nuestra gratitud a la Agencia

Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Vayan los reconocimientos infinitos a los consultores que realizaron los estudios: Eugenio Mullucundo Cadena (Bolivia), Camila Moreno Munera (Colombia), Otto Vásquez Peralta (Guatemala) y Rigoberto Mairena Ruiz (Nicaragua). También nuestra gratitud a las oficinas de *Ombudsman*, organizaciones indígenas y expertos por el apoyo decidido.

Finalmente queremos agradecer a Amilcar Castañeda, que tuvo a su cargo la coordinación del proyecto. A los colegas del IIDH: Diego Iturralde, Director de la Unidad de Investigaciones Aplicadas; Lorena González Volio, Oficial del Programa *Ombudsman* y Derechos Humanos y Cristina Zeledón, Oficial del Programa de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, por su permanente acompañamiento académico al proyecto y para que esta publicación llegue a su feliz término.

*Roberto Cuéllar M.*  
Director Ejecutivo  
IIDH

**Acceso a la justicia de las personas  
y los pueblos indígenas  
y la Defensoría del Pueblo de Bolivia**  
*Eugenio Mullucundo Cadena\**

**Índice**

Introducción .....	19
I. Antecedentes .....	23
II. Normativa sobre reconocimiento de Derechos y Acceso a la Justicia de los pueblos indígenas .....	27
III. El Defensor del Pueblo y los Derechos de los pueblos indígenas .....	44
IV. Relación y análisis de experiencias del Defensor del Pueblo en la promoción y defensa de los Derechos de los pueblos indígenas .....	59
V. Experiencias exitosas: Relación de casos y lecciones aprendidas .....	85

---

\* Abogado y politólogo. Boliviano. Experto en asuntos étnicos.

VI. Visiones de actores de organizaciones indígenas y otros, sobre el trabajo de promoción y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas que desarrolla el Defensor del Pueblo .....	119
VII. Recomendaciones .....	143
Bibliografía .....	149
Anexos .....	153
Adéndum .....	157

## **GLOSARIO**

APDHB	Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ALT	Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIRABO	Central Indígena Regional de la Amazonía de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
CPP	Código de Procedimiento Penal
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CSUCB	Confederación Sindical Única de Colonizadores de Bolivia
CPESC	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CONSAQ	Consejo Nacional de Suyus Aymaras y Quechuas

COB	Central Obrera Boliviana
D.S.	Decreto Supremo
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MAS	Movimiento Al Socialismo
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti
MST	Movimiento Sin Tierra
MARCs	Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
MDs	Mesas Defensoriales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organización Territorial de Base
ONG	Organización No Gubernamental
PSCAJ	Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia
POAs	Programación de Operaciones Anual
R.M.	Resolución Ministerial
R.S.	Resolución Suprema
SAQ	Sistema de Atención de Quejas
SAE	Subsecretaría de Asuntos Étnicos
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
UMDs	Unidades Móviles Defensoriales
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

## Introducción

El presente documento ha sido elaborado por encargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, para realizar una investigación de campo sobre “Acceso a la Justicia de las Personas y los Pueblos Indígenas y el Defensor del Pueblo” en la república de Bolivia. Se elaboró un plan de trabajo que incluye actividades de recopilación de información de fuentes primarias como opiniones de actores de organizaciones indígenas, activistas de Derechos Humanos que trabajan con la temática indígena, servidores públicos del Defensor del Pueblo y de otras entidades estatales vinculadas con la temática indígena. Paralelamente, se realizó la recopilación de información de fuentes secundarias, de informes defensoriales, informes de investigaciones desarrolladas por la institución, estudios de consultorías sobre derechos indígenas y otros estudios académicos sobre el tema.

El estudio fue realizado en coordinación con el responsable del Programa Campesinado y Pueblos Indígenas del Defensor del Pueblo de Bolivia, quien facilitó la comunicación al interior de la institución y hacia las representaciones departamentales y mesas defensoriales, aspecto que permitió la recopilación de información y opiniones sobre la temática motivo del estudio de actores de las diferentes instancias del Defensor del Pueblo.

La metodología utilizada para la recolección de información de actores y personas de pueblos indígenas, ha consistido en talleres de trabajo grupal en función a un cuestionario elaborado en base a los ejes temáticos estipulados en los términos de referencia de la consultoría, esta modalidad ha permitido una mayor reflexión e intercambio de puntos de vista de hombres y mujeres participantes en relación con el tema, modalidad que ha sido replicada en Riberalta, Oruro y La Paz, mientras que en Santa Cruz y Sucre se ha trabajado con el mismo cuestionario pero con grupos de autoridades indígenas más reducidos y con una modalidad de charla dialogada e intercambio de opiniones. Finalmente el trabajo con activistas de Derechos Humanos de ONG's e instituciones públicas y privadas vinculadas con la temática de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, ha sido desarrollada en función al cuestionario de entrevistas que fueran entregados con anticipación y luego, en reuniones concertadas, se procede a la complementación de la información, opiniones y sugerencias sobre el tema. Los formularios fueron entregados por las respectivas instituciones en varios casos llenados.

Con la información disponible se procede a la sistematización, análisis y estructuración del trabajo en función a los objetivos, ejes temáticos y productos establecidos en los términos de referencia para la ejecución del trabajo de investigación.

La primera parte del documento contiene una breve reseña y conceptualización de lo que en Bolivia es parte del debate en relación con lo indígena-campesino-originario, sus avances y retrocesos.

En la segunda parte se hace un análisis y recapitulación de los principales instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Bolivia, las obligaciones asumidas



por el Estado boliviano en materia de Derechos Humanos de los pueblos indígenas, la normativa interna producida en Bolivia relativa al reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, oportunidades y debilidades en relación con el tema.

La tercera parte del trabajo, está referida a la constitución del Defensor del Pueblo, el marco normativo, competencias, alcances y limitaciones del mandato del Defensor del Pueblo para la atención a pueblos indígenas y la estructura institucional.

Una cuarta parte está referida a las experiencias de trabajo del Defensor del Pueblo, en relación con la promoción y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en los 6 primeros años de trabajo, análisis de reglamentos y manuales de organización y funcionamiento, instrumentos, procedimientos, mecanismos de seguimiento al trabajo de la institución, principales derechos indígenas vulnerados y rutas institucionales de atención a las personas de pueblos indígenas.

En la quinta parte se hace un análisis de casos y experiencias específicas sobre la función mediadora, educativa y de investigación del Defensor del Pueblo, estrategias, mecanismos, acciones y resultados de las experiencias, así como sus fortalezas y debilidades en relación con los casos objeto de análisis.

En esta parte se determinan los siguientes casos específicos denominados “experiencias exitosas”: En la función mediadora se seleccionó la “III Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales protagonizada por organizaciones campesinas e indígenas de tierras bajas; en la función educadora se elige la “experiencia piloto de capacitación a líderes de colegios de secundaria en el altiplano paceño”, y en la función de investigación se seleccionó el caso “dragado para la

regulación de aguas del Lago Titicaca”. Luego de la recopilación y análisis de la información de cada caso, se procede a la validación de la información por los diferentes actores involucrados en cada caso.

La sexta parte está referida a las visiones, opiniones y criterios de personas, autoridades de organizaciones indígenas y originarias, activistas de organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y privadas, vinculados con la temática de los Derechos Humanos de pueblos indígenas y originarios, opiniones y criterios que giran en relación con las funciones y competencias del Defensor del Pueblo, referidas a la promoción, defensa y atención a los pueblos indígenas, y la recepción de sugerencias y recomendaciones sobre probables estrategias y políticas para el trabajo por parte del Defensor del Pueblo hacia las personas de pueblos indígenas y originarios.

Finalmente se hace referencia a algunas recomendaciones en relación con las funciones y competencias del Defensor del Pueblo, referidas a la difusión, promoción y defensa de los Derechos Humanos de personas y pueblos indígenas, en consideración a opiniones y visiones de actores de instituciones públicas y privadas, organizaciones e instituciones de la sociedad civil que trabajan con la temática de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Configuración de lo indígena y campesino en Bolivia**

En el transcurso de la historia de Bolivia, las personas de pueblos indígenas y de comunidades campesinas han sido bautizadas y denominadas de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada época<sup>1</sup>.

---

1 En Bolivia cuando se alude a la población indígena se está haciendo referencia en la actualidad a un sector que en el lenguaje de académicos y de activistas de origen étnico utilizan comúnmente denominaciones como “pueblos indígenas” u “originarios” y “comunidades campesinas”, en sustitución de la noción de “indios”, que fueran usadas en forma peyorativa para referirse a los pueblos indígenas incluso hasta después de la revolución nacional de 1952.

El las últimas dos décadas los pueblos de tierras bajas de Bolivia que comprenden las regiones del Chaco, Oriente y Amazonía, sin mayores contradicciones se han autoidentificado como “indígenas” y se articularon orgánicamente en torno a la Confederación Indígena del Oriente boliviano (CIDOB), que fue creada en 1982, y constituyó el primer desmarque de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia fundada en 1979 (CSUTCB), quien hasta entonces era el único organismo matriz representante del campesinado e indígenas de todo Bolivia. Con la emergencia de los pueblos indígenas de tierras bajas y el fortalecimiento de la CIDOB, definitivamente se afianza el quebrantamiento lo que da lugar a la coexistencia de un movimiento “indígena” de tierras bajas por un lado, y un movimiento “campesino-originario” por otro lado aglutinado en la CSUTCB, que convergen y divergen dependiendo de los contextos sociales y políticos en los que transita el país.

En 1997 se funda el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), órgano que aglutina a los ayllus y markas de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, acontecimiento que constituyó el se-

## La relación del Estado con los pueblos indígenas

La mitad de la sociedad boliviana, es decir, aproximadamente 4.1 millones de personas son monolingües nativas y bilingües nativo-español, pertenecen a 37 diferentes pueblos indígenas y originarios. El costo de ser indio en Bolivia significa para el área rural –con población mayoritariamente de origen indígena– que las necesidades básicas son insatisfechas en 94% de los hogares y el que mayores dificultades tienen para acceder a los mecanismos y sistemas de justicia del Estado<sup>2</sup>.

El 50% de la población indígena y originaria está asentada en comunidades y tierras comunitarias de origen, el 3% en áreas de colonización y el 47% en ciudades intermedias y mayores del país (Políticas Indígenas SAE–VAIPO, 1997).

---

gundo desmarque de la CSUTCB, haciéndole una especie de paralelismo a la máxima organización sindical campesina, por cuanto, le disputa la representación de la población rural en la zona andina e interandina del país. El movimiento organizado en torno al CONAMAQ es autoidentificado como “originario” en el sentido de reivindicar raíces precoloniales.

La CSUTCB que aglutina en su seno a organizaciones de ayllus y marcas del occidente del país, y de colonizadores (organización de personas desplazadas del interior del país a tierras bajas), por lo general tiende a rechazar el término “indígena” por sus diferencias con la CIDOB y también a lo “originario” en rechazo al CONAMAQ. Por su parte el CONAMAQ también tiende a rechazar el término “campesino” por autoidentificarse como “originario”, pero no tiene mayor conflicto con el término “indígena”; mientras que la CIDOB, por su parte se autoidentifica con lo “indígena” y no tiene problemas con sus bases, por cuanto todos se autoidentifican con ello.

En consecuencia, se puede decir que la población rural de Bolivia está constituida por “originarios”, “indígenas”, “campesinos” y a los cientos de miles de “colonizadores” provenientes de las tierras altas de los Andes bolivianos, hoy asentados tanto en las urbes como en las áreas rurales de las tierras bajas, de la amazonía, los llanos y los chacos bolivianos. Esta masa de migrantes “quillas” asentados en tierra “camba” como lo denomina en el lenguaje de los regionalismos en Bolivia. Por otro lado es imprescindible considerar y tener en cuenta que la población indígena en Bolivia, además está asentada en áreas urbanas tanto en tierras bajas como en tierras altas, las que constituyen importantes porcentajes de la población indígena en Bolivia.

2 Política Nacional Indígena y Originaria, del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Indígenas dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1999.

La relación del Estado boliviano con los pueblos indígenas ha sido históricamente de exclusión y marginalidad porque se les han negado sistemáticamente sus derechos y se los ha agredido física y socialmente. En efecto, a partir de lo que fue el pasado colonial del país, se han arrastrado en el período de la República un conjunto de tendencias centradas en la relación de exclusión, discriminación y marginación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Esto significó para los pueblos andinos la desarticulación de sus organizaciones, autoridades, el desconocimiento por parte del Estado de los sistemas propios de administración de justicia y resolución de conflictos y la imposición de esquemas y sistemas normativos ajenos a los pueblos, lo que ha ocasionado una permanente disputa entre uno y otro sistema, en el caso boliviano muchos pueblos han perdido totalmente sus sistemas de administración de justicia, sus organizaciones y autoridades, mientras que otros han podido sobrevivir gracias a la capacidad de estos para implementar mecanismos que les han permitido, convivir y establecer una forma de complementariedad entre uno otro sistema de manera que no se excluya ni se elimine entre ellos.

En los últimos años los pueblos indígenas, han renovado sus planteamientos, organizaciones y prácticas de participación en la vida social del país. Estas acciones han podido ser correspondidas por importantes esfuerzos realizados por organizaciones y sectores de la sociedad boliviana y por el Estado, quien ha dado en los últimos tiempos muestras de una nueva voluntad política en favor de los indígenas del país. De este modo, se inicia un período inédito en la historia boliviana de apertura hacia estos pueblos; aunque todavía incipiente, lo que permite abrigar razonables esperanzas para una plena participación de esta población en el Estado boliviano, como requisito básico para encontrar mejores condiciones de equidad,

acceso a la justicia y crecimiento económico, bajo la adopción de principios de desarrollo humano y sostenible.

La historia de los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia ha sido una permanente lucha contra la usurpación de sus tierras y recursos naturales, la explotación, la inequidad, la exclusión social, la discriminación, el desprecio y el olvido sistemático por parte del Estado. La reivindicación indígena ha sido un proceso de largos años que ha tenido avances y retrocesos. Sin embargo, el reconocimiento de sus derechos es una conquista que no tiene retorno<sup>3</sup>.

### **La emergencia en su expresión político electoral del movimiento indígena y campesino**

La emergencia del movimiento indígena campesino en las últimas elecciones presidenciales de junio de 2002, ha tenido un avance y repunte importante que ha sorprendido a propios y extraños, es así que de los partidos asistémicos como el Movimiento al Socialismo (MAS) y Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), consiguieron un total de 41 representantes parlamentarios de un total de 157, entre indígenas y campesinos al margen de otros representantes campesinos e indígenas llevados por otros partidos políticos. A pesar de la poca incidencia numérica, juegan un rol importante tanto en las labores de fiscalización y en el de desarrollo normativo, lo que ha posibilitado la reforma a la Constitución Política del Estado en 2004, la Ley de Referéndum sobre el Gas, la aprobación del juicio de responsabilidades al ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y su gabinete, y ahora el análisis y discusión de la nueva Ley de Hidrocarburos.

---

<sup>3</sup> IV Informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso Nacional (algunas áreas destacadas del trabajo), 2001.

## **II. NORMATIVA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **2.1 Ámbito internacional**

Bolivia, como otros países, es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de los Estados Americanos (OEA) y de otros organismos del sistema universal y regional. Como tal es signatario de importantes instrumentos que reconocen derechos humanos en favor de la población en general, y sobre personas pertenecientes a los pueblos indígenas. En este sentido, los diferentes gobiernos en representación del Estado boliviano, han sido parte de la adopción de importantes instrumentos relativos a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y el acceso a la justicia, lo que configura el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, expresado en Declaraciones no Vinculantes, y de los Tratados, Convenciones, Protocolos de carácter vinculante y por consiguiente exigible jurídicamente. En esta línea se hace referencia a algunos instrumentos internacionales ratificados por el Estado boliviano, referidos a los Derechos Humanos y acceso a la justicia de los pueblos indígenas.

### **Sistema de la Organización Internacional del Trabajo**

#### **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>4</sup>**

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

---

<sup>4</sup> Ratificado por el Estado boliviano mediante Ley No. 1257 del 11 de julio de 1991.

- 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 (Art. 8).
- En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
- Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia (Art. 9).
- Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento (Art. 10).

### **Sistema universal**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ratificado por Estado boliviano mediante DS. No. 18950, el 17 de mayo de 1982, elevado a rango de ley mediante Ley No. 2119 del 31 de agosto de 2000.



- Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>6</sup>
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>7</sup>
- Declaración Sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder
- Principios Básicos sobre la Función de los Abogados

### **Sistema interamericano**

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>8</sup>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>9</sup>
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará<sup>10</sup>

La mayoría de los instrumentos ratificados han cumplido sólo con la formalidad de la ratificación, por cuanto, no han tenido mayor impacto y repercusión en la población nacional y en la población indígena debido a la poca difusión y promoción, mientras que la Declaración Universal de los Derechos

---

6 Ratificado por el Estado boliviano mediante DS. No. 18950, el 17 de mayo de 1982, elevado a rango de ley, mediante Ley No. 2119 del 31 de agosto de 2000.

7 Ratificada por el Estado boliviano, mediante Ley No. 1978, el 14 de mayo de 1999.

8 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

9 Ratificada por el Estado boliviano, mediante Ley No. 1430 del 11 de febrero de 1993.

10 Ratificada por el Estado boliviano mediante Ley No. 1599 del 18 de octubre de 1994.

Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el caso boliviano, no precisamente por acción del Estado, han tenido un impacto importante debido a la gran difusión que tuvieron en centros de formación formal y alternativo, lo que permite que importantes sectores sociales como organizaciones sindicales, gremiales, campesinas e indígenas, hagan uso de estos instrumentos para defender y hacer prevalecer sus derechos en épocas de dictadura y en democracia. En la actualidad se percibe que estos instrumentos son utilizados en los diferentes escenarios de análisis y debate sobre la temática indígena y campesina y constituyen ingredientes de las plataformas de lucha y demandas del sector.

## **2.2 Ámbito nacional**

### **a) Normativa sobre derechos indígenas**

Reconocimiento de los derechos a favor de los pueblos indígenas en la legislación boliviana<sup>11</sup>.

### **Constitución Política del Estado de 1967, modificada en 1994 y 2004**

*BOLIVIA, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluri-cultural, constituida en República unitaria, adopta para su go-*

---

<sup>11</sup> A partir de la primera Constitución boliviana de 1826 y en las sucesivas hasta 1961, se exigía como condiciones y requisitos para ser ciudadano boliviano: (...) saber leer y escribir, tener algún empleo, industria o profesar alguna profesión o arte, tener una propiedad inmueble o una renta anual de doscientos bolivianos. Por lo general los originarios y campesinos no sabían leer ni escribir, tampoco poseían propiedad inmueble y menos disponían de la cantidad de la renta anual exigida. La Constitución de 1961 y las posteriores, estipulan como requisitos para ser ciudadano boliviano tener 21 años y estar inscrito en el Registro Cívico, a partir de este período se incorpora el régimen agrario y campesino en las sucesivas Constituciones.

*bierno la forma democrática representativa y participativa fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos (Art. 1).*

*(...) Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones (Art. 171).*

En las últimas décadas se han aprobado en Bolivia un conjunto de instrumentos normativos aunque no específicos para los pueblos indígenas; sin embargo se incorporan acápites referidos a este sector de la población donde muchos de estos instrumentos, por no haber sido consultados ni haber contado con la participación de los pueblos indígenas, se han constituido en postulados formales que no se aplican por que no se conoce o por que no responden a las necesidades y realidad de las comunidades indígenas y campesinas. Existen excepciones como el artículo 1 y 171 de la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular y la Ley de Instituto Nacional de Reforma Agraria, que han recogido propuestas normativas del movimiento indígena y campesino y contado con la participación de los mismos. Estos instrumentos normativos están teniendo cierto efecto en el área rural, en todo lo relacionado al reconocimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, el reconocimiento de personalidades jurídicas a organizaciones indígenas y campesinas, y en lo referente al proceso de titulación de tierras comunitarias de origen, ésta última con una serie de cuestionamientos por parte del movimiento indígenas y campesino (En anexo No. 1, ver mayor detalle sobre normativa).

## **Reformas institucionales**

Con la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia inicia un proceso progresivo y sostenido de reformas en materia judicial, el que cobra mayor fuerza en la década de los noventa que se inicia con la aprobación de la Ley de organización Judicial, la unificación de la jurisdicción hasta ese momento diseminada, y la aprobación de la Ley del Ministerio Público. No obstante, ha sido con la reforma constitucional de 1994, que Bolivia inicia la transformación de buena parte de la estructura de su organización judicial mediante los siguientes principales cambios: i) creación de nuevas instituciones como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Judicatura y la integración del Tribunal Agrario Nacional que significaron una redistribución de las funciones administrativas y judiciales; (...) iv) reconocimiento constitucional de la justicia de las poblaciones indígenas en el marco del compromiso multiculturalista asumido por la Constitución<sup>12</sup>.

### **b) Normativa sobre acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas**

#### **Constitución Política del Estado de 1967, modificada en 1994 y 2004**

*(...) Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado (Art. 171).*

---

<sup>12</sup> “Justicia para todos”. Pág. 9, Consolidación Institucional del Sistema Judicial. Proyecto de Reforma Institucional. Ministerio de Desarrollo Sostenible de 2003.

## **Código de Procedimiento Penal de 1999**

*Justicia Comunitaria. Se extinguirá la acción penal cuando el delito o la falta se cometa dentro de una comunidad indígena y campesina por uno de sus miembros en contra de otro y sus autoridades naturales hayan resuelto el conflicto conforme a su Derecho Consuetudinario Indígena, siempre que dicha resolución no sea contraria a los derechos fundamentales y garantías de las personas establecida por la Constitución Política del Estado. La Ley compatibilizará la aplicación del derecho consuetudinario indígena (Art. 28).*

*Diversidad cultural. Cuando un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena o campesina, sea imputado por comisión de un delito y se lo deba procesar en la jurisdicción ordinaria, se observarán las normas ordinarias de este Código y las siguientes reglas:*

*El fiscal durante la etapa preparatoria y el juez o tribunal durante el juicio serán asistidos por un perito especializado en cuestiones indígenas; el mismo que podrá participar en el debate; y, antes de dictarse sentencia, el perito elaborará un dictamen que permita conocer con mayor profundidad los patrones de comportamiento referencial del imputado a los efectos de fundamentar, atenuar o extinguir su responsabilidad penal; este dictamen deberá ser sustentado oralmente en el debate (Art. 391).*

El Código de Procedimiento Penal es uno de los instrumentos que ha incorporado y desarrollado el tema de la justicia comunitaria como mecanismo alternativo de resolución de conflictos en comunidades indígenas y campesinas, contribuyendo y posibilitando el acceso a la justicia a las personas y pueblos indígenas y originarios, instrumento normativo que se encuentra en proceso de implementación y difusión en el área rural, superando definitivamente aquellos conceptos peyorables

tivos utilizados por la legislación nacional anterior para referirse a los pueblos indígenas<sup>13</sup>.

### **La todavía débil independencia judicial**

A pesar de los cambios formales, la designación de algunos de los miembros de los tribunales se ha realizado al amparo de procesos politizados, lo cual ha afectado la consideración debida a la idoneidad de las autoridades y la independencia de la función. La carrera judicial apenas empieza a producir sus primeros resultados representados en el primer grupo de jueces reclutados según criterios meritocráticos y formados por el Instituto de la Judicatura. La novedad de este proceso no ha impactado seriamente en la generación de un relevo generacional que permita cuestionar desde dentro de la judicatura la tradicional sumisión de algunos jueces al interés partidario y económico, situación que parece ser más delicada a nivel de las pequeñas ciudades. Sin duda uno de los comportamientos que más dificulta la independencia judicial, y que en general impacta en el escaso nivel de confianza y acceso al sistema, es la extensión preocupante de denuncias por comportamientos no éticos. Según estudios previos, lamentablemente no son excepcionales los pagos irregulares para los trámites básicos de un procedimiento judicial, así como la existencia de redes

---

<sup>13</sup> Antes de 1953 a los pueblos de tierras altas se los denomina “indios”, luego de la Reforma Agraria de 1953, se cambia la denominación de indio por la de campesino, ésta misma Ley vigente hasta 1996 se refiere a los pueblos indígenas de tierras bajas (amazonía, oriente y chaco) denominándolos “grupos selvícolas” o “comunidades nativas”. La ley de colonización de 1966, denomina a los pueblos indígenas de tierras bajas “grupos marginales”; por su parte la Ley Forestal de 1974, se refiere a los pueblos indígenas de tierras bajas calificando como “grupos salvajes” y “tribus selvícolas”, finalmente el Código Penal boliviano vigente hasta 1997, trata de “indio selvático” a los indígenas y los consideraba inimputable, por la incapacidad derivada de su “inadaptación al medio cultural boliviano y de su falta de instrucción”.

de interés de operadores que desvirtúan la función judicial. Esta crítica dinámica se ha reproducido a pesar de las reformas y es el resultado de la inacción del Consejo de la Judicatura cuya función disciplinaria todavía no refleja mayor impacto en la imagen de la judicatura frente a la sociedad<sup>14</sup>.

### **El restringido acceso a la justicia<sup>15</sup>**

Aparte del limitado reconocimiento de la justicia comunitaria, el acceso a la justicia nunca constituyó un objetivo claro de las reformas judiciales. Las formas de administración de justicia propia de las comunidades indígenas todavía no han merecido el efectivo reconocimiento estatal, en la dimensión legítima y comprensiva que en muchas comunidades representa. Los temores injustificados sobre la naturaleza y efectos de la justicia comunitaria, frente al monopolio estatal de la administración de justicia y la relación entre la justicia formal y la informal, conllevan situaciones que no pueden seguir siendo ignoradas. Es posible que cerca de un tercio de la población resuelve sus conflictos al margen del Estado. El acceso general de la población y especialmente el de los más pobres está limitado por un amplio y complejo esquema de barreras. Están entre ellas, la escasa cobertura territorial de los juzgados, la excesiva judicialización de los conflictos, el ritualismo excesivo, la intermediación extensa de los abogados, el uso dominante del castellano como lengua y el tratamiento discriminatorio que afronta la población más vulnerable. El actual sistema de defensa pública no llena las expectativas de demanda y la calidad del servicio no está entre los más apreciados. A la par de estos obstáculos, existen factores de orden estructural que dificultan un mejor relacionamiento entre la población y la

---

14 Documento “Justicia para todos”: Op. Cit. Pág.18.

15 Documento “Justicia para todos”: Op. Cit. Pág.19.

administración de justicia. Deben mencionarse entre ellos la pobreza, la ausencia de una cultura de los Derechos Humanos y muy escasa legitimidad de las instituciones estatales, las cuales no se asocian con la defensa de lo público ni de los Derechos Humanos. Los términos e impactos de estos obstáculos deben determinarse con una visión más amplia de la diversidad cultural y social del país.

### **Hacia una nueva comprensión del acceso a la justicia**

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, se puede afirmar que el acceso a la justicia consiste en la capacidad de individuos, personas y grupos, colectividades de conocer, exigir y ejercer sus derechos sin distinción por razones, de raza, origen, género, políticas, nación, religión o de otra índole.

En este entendido, la administración de justicia viene a ser “la forma principal en que se traduce la obligación estatal de proveer los canales y sistemas para que toda persona sin distinción pueda resolver sus conflictos jurídicos o esclarecer sus pretensiones, el que alguien acuda a la justicia es el ejercicio de un derecho, y la obtención del interesado o interesada de hacerlo debido a razones propias del sistema o proyectada por él, equivale a un problema de acceso, al punto que la inexistencia de condiciones favorables para que lo haga, pueden equivaler a una denegación de justicia”<sup>16</sup>.

Sin embargo, no se puede reducir el derecho del acceso a la justicia sólo al campo legislativo o como la posibilidad de poner en funcionamiento del poder judicial, es decir, únicamente como acceso a tribunales, sino que exige una visión más amplia e integral desde los Derechos Humanos que permita

---

<sup>16</sup> Sistematización desde las experiencias del Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia (PSCAJ), 2004



comprender que el acceso a la justicia consiste en la capacidad de toda persona o grupos de personas de exigir y ejercer sus derechos, tener un acceso real y efectivo a los mecanismos de exigibilidad de derechos. Esto nos permite valorar en su real dimensión y comprender la importancia de un Estado democrático con una cultura de paz y respeto de los Derechos Humanos.

Desde este punto de vista, nos lleva a redefinir el concepto de acceso a la justicia y a reconocerlo como un verdadero derecho humano y no simplemente como la prestación de un servicio, porque ello podría significar mercantilizar el mismo viendo a quienes lo necesitan como un cliente o usuario y no como un sujeto de derecho.

Acontecimientos de reflexión y análisis sobre acceso a la justicia, justicia comunitaria y Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas<sup>17</sup>.

### **2.3 Obligaciones del Estado boliviano en materia de Derechos Humanos y acceso a la justicia de personas y pueblos indígenas**

El Estado boliviano ha manifestado su consentimiento al ratificar o adherirse a diferentes Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y sobre Derechos Humanos de personas y pueblos indígenas, en ese contexto ha asumido obliga-

---

<sup>17</sup> Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, desarrollado en la ciudad de Sucre en 1997. Foro Internacional: Experiencias Latinoamericanas en Derechos Humanos, Resolución Alternativa de Conflictos y Justicia Comunitaria, desarrollado en la ciudad de Cochabamba del 14 al 16 de abril de 2004, contó con la participación de personalidades de Costa Rica, Argentina, Perú, Chile, Guatemala y de Bolivia, representantes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, el Defensor del Pueblo y del ámbito académico. Seminario sobre Justicia Comunitaria desarrollado en la ciudad de Sucre en 2004. Proyecto de Acceso a la Justicia es incluido al Diálogo Nacional Bolivia Productiva. Seminario Internacional sobre Justicia de Paz, desarrollado en la ciudad de Sucre en 2004.

ciones ante la comunidad internacional como las siguientes: i) **Respetar** los derechos y libertades, reconocidas en el instrumento sobre Derechos Humanos de la que es parte; ii) **Garantizar** el libre y pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en el instrumento sobre Derechos Humanos de que es parte, a todas las personas comprendidas en la jurisdicción del país, lo que implica asimismo el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental; iii) la de **Prevenir, Investigar y Sancionar** las violaciones a los Derechos Humanos, y procurar, además, el reestablecimiento, si es posible del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los Derechos Humanos; iv) la de **Adoptar Medidas** versa también sobre la derogación de las disposiciones incompatibles con los Tratados y comprende la obligación de no dictar tales medidas cuando ellos conduzcan a violar esos derechos y libertades, pero además deberá adoptar medidas legislativas, jurisdiccionales, administrativas y adecuar la estructura institucional del Estado.

En función a estas responsabilidades es que el Estado boliviano, a nivel de la legislación interna, ha promovido y desarrollado importantes avances en reformas institucionales, compatibilización y adecuación de la normativa interna con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y de éstos con la normativa interna.

Como parte de la responsabilidad de los Estados en relación la obligación de la adopción de medidas en materia de acceso a la justicia, se debería considerar entre otras las siguientes medidas:

- a) **Existencia de un recurso efectivo** que debe garantizar a la población la resolución de sus conflictos penales, civiles, familiares, tenencia de la tierra, recursos naturales,

laborales y otros, tal como establece la Corte Internacional de Derechos Humanos debe ser eficaz, idóneo y pertinente para la pretensión a que exige quien accede al sistema.

- b) **Incorporación normativa de garantías judiciales** tales como la presunción de inocencia, de irretroactividad de la ley, la igualdad ante la ley, la celeridad, transparencia, servicio de traductores e intérpretes, el reconocimiento de otros sistemas de administración de justicia por pueblos y comunidades indígenas y campesinas y de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- c) **Promoción de los Derechos Humanos y la manera de ejercerlos**, por medio y mecanismos apropiados a la realidad socio cultural de comunidades indígenas y campesinas, para que todas las personas conozcan y así puedan ejercer sus derechos.
- d) **Cubrir cargas económicas y servicios** que deriven de la asistencia de abogados a las personas que carecen de recursos para asegurar una defensa efectiva en materia penal y de proporcionar servicios de apoyo a la población menos protegidas y excluida.
- e) **Proveer de jueces y recursos necesarios**, para posibilitar el acceso a la justicia de personas de pueblos y comunidades indígenas y campesinas de las diferentes regiones del área rural dispersa en el territorio nacional.
- f) Finalmente el acceso a la justicia deberá estar guiado por principios de **continuidad y permanencia de los servicios y mecanismos del sistema judicial, celeridad y oportunidad, gratuidad e igualdad.**

Sin duda en la última década del siglo XX, los diferentes Gobiernos han demostrado mayor voluntad política, aunque también influido por la presión social de la población, lo que

ha permitido la implementación de políticas de reformas institucionales, ratificación de convenios internacionales sobre Derechos Humanos y la producción de una serie de instrumentos normativos dirigidos a compatibilizar los tratados internacionales sobre Derechos Humanos con la normativa interna del país, de cara al cumplimiento de las obligaciones asumidas sobre el tema y de esta manera proporcionar mayor protección y mayor acceso a la justicia de todos los habitantes del país sin distinción de ninguna naturaleza; sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno y de la población boliviana, no han tenido los resultados esperados por la población, debido a que subsisten esquemas y conductas discriminatorias, excluyentes, el flagelo de la corrupción, el cuoteo político en las designaciones de autoridades en el ámbito interno; pero en el contexto externo, lo que influye decididamente son los compromisos para cumplir con el servicio de la deuda externa y el entramamiento por el debate nacional entre bandos opuestos respecto a políticas globalizantes, el usufructo de recursos naturales por empresas transnacionales y, últimamente, el renacimiento de reclamos fronterizos con Chile respecto a la salida al mar, todo lo cual dificulta los postulados de construcción de una cultura de paz y respeto de los Derechos Humanos, pero además ponen en la palestra la discusión de su incidencia respecto al crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, la marginación, la exclusión, social, económica y política e imposibilita la vigencia plena de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y el acceso a la justicia.

## **2.4 Oportunidades**

Bolivia cuenta con un conjunto de instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos y sobre derechos de los pueblos indígenas ratificados, y en proceso progresivo de apropiación y aplicación en los diferentes escenarios tanto del Estado como de la sociedad civil.

En el ámbito nacional, se cuenta con un marco normativo progresista y avanzado por el que, por una parte, se institucionaliza la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, y otras medidas para despolitizar la administración de justicia y hacerla más transparente, y por el otro lado, se ha reconocido importantes derechos a favor de pueblos indígenas y originarios, lo que está permitiendo un proceso paulatino de apropiación por parte de los diferentes sectores sociales de la población boliviana, debido a los procesos de difusión y promoción desarrollados por las mismas organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y activistas de la sociedad civil y del Estado. Por ello, se puede afirmar que la temática de los Derechos Humanos no está ausente en la agenda de congresos campesinos e indígenas, ampliados, reuniones y en la fundamentación de demandas de estos sectores sociales.

La actual coyuntura política es favorable, por cuanto se tiene un Gobierno sin pertenencia política partidaria, proclive y sensible con la temática de los Derechos Humanos y derechos de los pueblos indígenas, lo que facilita y contribuye al diseño e implementación de una política pública sobre Derechos Humanos y de esa manera impulsar de manera permanente y sostenida la consolidación en el país de una cultura de paz y de respeto de los Derechos Humanos.

Se tiene en puerta la instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, instancia que constituye una oportunidad inédita en nuestro país, para promover reformas estructurales al modelo de Estado vigente, sus instituciones y diseñar un modelo de Estado más equitativo, no excluyente ni discriminador, y consolidar instancias y mecanismos de promoción y defensa de los Derechos Humanos mucho más efectivas.

## 2.5 Limitaciones

**Los males de la justicia.** (...) En los últimos años, la crítica situación del sistema jurídico/político boliviano se ha expresado en un incremento notorio de la corrupción judicial y administrativa, en los índices de judicialización de los conflictos, la cultura de confrontación, la ineficiencia administrativa pública, la violación de los Derechos Humanos, la impunidad y, en fin, en la aparición y consolidación de una serie de factores de inseguridad jurídica<sup>18</sup>.

A pesar de los avances y progresos que se han tenido en el reconocimiento de los derechos indígenas en la normativa interna e internacional. Se tienen limitaciones (recursos financieros, humanos e instrumentos pedagógicos y metodológicos) para llegar con acciones de promoción y defensa de los Derechos Humanos a las comunidades indígenas y campesinas del área rural dispersas en las diferentes regiones del país y en barrios urbanos de las diferentes ciudades, donde se concentra cada vez mayor cantidad de personas desplazadas de las diferentes regiones del país, con metodologías y recursos humanos adecuados a la realidad cultural de cada pueblo, región o comunidad.

La no provisión de traductores e intérpretes a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades campesinas que no hablan el mismo idioma que los administradores de justicia y/u operadores de justicia, constituye otro aspecto que limita acceder a la justicia en igualdad de condiciones con relación al resto de la población nacional, debido a que no pueden entender ni hacerse entender por los administradores de justicia. La no institucionalización de traductores e intérpretes, da lugar a que los jueces con absoluta discrecionalidad

---

18 I Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 1999.

determinan la designación o no de un traductor o intérprete para cada caso específico, lo que no garantiza la imparcialidad de la información.

La no existencia de juzgados ordinarios provistos por el Estado en las zonas rurales de la población indígena: de un total de 314 municipios a nivel nacional, sólo en 134 existen juzgados de materia, mientras que 180 no cuentan con juzgados ordinarios; de acuerdo con el último censo de 2001, por cada juzgado existen en promedio a nivel nacional de 12.405 habitantes<sup>19</sup>.

En algunos lugares alejados de los centros urbanos, a pesar de existir juzgados y jueces, se impone condiciones que son imposibles de ser cumplidas por las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, como la exigencia de patrocinio de abogados, peticiones por escrito, en lugares donde no existen servicio de abogados, etc.

La subsistencia de prácticas discriminatorias en algunas autoridades oficiales, administradores y operadores de justicia exigen en algunos lugares a las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas y comunidades campesinas involucradas en procesos legales, vestir acorde a la cultura “civilizada” prohibiendo utilizar la ropa tradicional, exigiendo que hablen en castellano, prohibiéndoles masticar coca delante de la autoridad, o que se presenten con su abogado para ser oídos y/o atendidos.

El desconocimiento por parte de algunas autoridades estatales administradores y/u operadores de justicia, desconocen el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas al invalidar los acuerdos y arreglos expresados en actas, documentos y otras formas y procedimientos de resolución de con-

---

19 Documento “justicia para todos”: Op. Cit. Pág.12.

flictos de los pueblos indígenas de acuerdo a su derecho consuetudinario, arguyendo que la Ley y la autoridad es la única provista por el Estado nacional y que los indígenas no tienen facultad para administrar justicia. Estas conductas se dan en algunos casos por desconocimiento y en otros por que se mantiene la cultura de que sólo el derecho oficial “civilizado” tiene valor y vigencia.

Otro de los aspectos que aún subsiste en algunos lugares a pesar de los esfuerzos de la reformas institucionales en el sistema judicial, constituye la influencia de carácter social, familiar, político, económico o de grupos de poder; de hecho las personas de pueblos indígenas y de comunidades campesinas no tienen estas influencias y porque no cuentan con los recursos para dar coimas, les pone en una tremenda desventaja en relación con las personas que disponen de recursos para inclinar la justicia a su favor.

El factor económico es determinante, por cuanto, los indígenas y campesinos en muchos casos no pueden pagar fianzas para beneficiarse con la libertad, costos de transporte, ni tampoco pagar los servicios de una defensa oportuna y efectiva, porque la que proporciona el Estado se caracteriza por la ineficiencia.

### **III. INSTITUCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En este capítulo que tiene su continuidad en el siguiente, se pretende establecer el mandato específico del Defensor del Pueblo en relación con la prestación de servicios a personas y pueblos indígenas. Asimismo poder establecer el mandato Constitucional y Legal ha sido incorporado y reflejado en los reglamentos y/o manuales de funcionamiento que ha elabora-



do el Defensor del Pueblo, y la correlación de lo normativo con estructura institucional de la institución defensorial para el cumplimiento de su misión en relación con la atención a las personas y pueblos indígenas.

### **3.1 Marco normativo del Defensor del Pueblo**

Si bien la Constitución Política del Estado en relación con las competencias asignadas al Defensor del Pueblo, no hace una referencia específica a los pueblos indígenas, sin embargo, en virtud al principio de que todas las personas son iguales ante la ley, y de la no discriminación por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, estas competencias contemplan a las personas de los pueblos indígenas y comunidades campesinas del país al igual que al resto de la población nacional.

Mientras que la Ley No. 1818 del 22 de diciembre de 1997, establece la naturaleza, principios, competencias y el funcionamiento del Defensor del Pueblo, asigna el siguiente mandato específico al Defensor del Pueblo en relación con los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del país: *Velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y promover la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del país*” (inciso 9, Art. 11, Ley 1818).

El mandato que le otorga la Ley 1818 al Defensor del Pueblo en relación con la promoción y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, a simple vista es bastante amplio cuando se refiere a “*velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y promover la de los Derechos Humanos de los pueblos indíge -*

*nas y originarios*”. En efecto, la institución tiene amplias atribuciones para la promoción, difusión, educación, asesoramiento y para la ejecución de toda otra acción de prevención y vigilancia para evitar la vulneración de los Derechos Humanos de las personas y pueblos indígenas. Sin embargo, se ve limitada cuando en su labor de defensa (investigaciones y patrocinio de causas) sólo puede actuar en relación a la administración pública o cuando los sujetos activos de la vulneración de los derechos son servidores o autoridades públicas.

Los Reglamentos y Manuales de Funcionamiento producidos por el Defensor del Pueblo, en el marco de lo estipulado por la Constitución Política del Estado y la Ley del Defensor del Pueblo, están regulando la organización, funcionamiento y reglamentando las atribuciones de sus funcionarios y funcionarias en la instancia nacional como en las departamentales y regionales.

**El Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo:** Aprobada mediante Resolución No. 057/01-02 de fecha 16 de enero de 2002 emitida por el Honorable Senado Nacional, en relación con el mandato inherente a la atención a las personas y pueblos indígenas, establece y asigna entre otras funciones a la Adjutoría de Promoción y Análisis, la de proponer acciones y ejecutar programas que velen por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y que promuevan la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del país. Por otro lado y en esta misma línea se asigna a la Adjunta de Programas y Actuaciones Especiales, la misión de identificar, proponer y dirigir programas especiales, diseñar la estrategia de trabajo de dichos Programas y dirigir su ejecución. Es importante hacer notar que bajo tuición de esta Adjutoría se encuentra los Programas Especiales de la Mujer, Niñez, Adultos Mayores, Personas con Discapacidad,

Privados de Libertad y el de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas. En cada representación departamental se cuenta con profesionales responsables de Programas Especiales en general, mientras que en La Paz y Santa Cruz existen profesionales específicos del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas. Como se puede observar, el reglamento instituye algunas instancias al interior del Defensor del Pueblo para operativizar el mandato relativo a los pueblos indígenas pero que aún no termina de consolidarse.

**El Reglamento de Trámite de Quejas, Actuaciones e Investigaciones de Oficio:** Aprobado mediante Resolución Administrativa Defensorial No. DP-A-020/2001, consta de 3 capítulos y 35 artículos, en fecha 22 de mayo de 2001, establece el tratamiento y el procedimiento de las quejas e investigaciones en general, sin hacer ningún tratamiento específico en casos de denuncias provenientes de pueblos indígenas, lo que constituye una limitante por cuanto el procedimiento en la mayoría de los casos no corresponde ni responde a las características culturales de los pueblos indígenas que los hacen diferentes al resto de la población nacional.

**El Manual de Funciones y Procedimientos de las Mesas Defensoriales:** Aprobado mediante Resolución Administrativa Defensorial No. DP-A-055/2001, en sus dos capítulos y 11 artículos, en fecha 5 de octubre de 2001, establece entre otras funciones del responsable de la Mesa Defensorial, la de promover el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural de la sociedad boliviana y la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del lugar, estas instancias cumplen un rol preponderante en la promoción y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, debido a que están ubicadas en regiones estratégicas del país habitada mayoritariamente por población campesina e indígena.

### 3.2 Estructura institucional del Defensor del Pueblo

La estructura del Defensor del Pueblo estipulada en el Reglamento de Funcionamiento de 2002 aprobado por el Senado Nacional, contempla la Unidad Nacional de Programas Especiales la que a su vez incluye en su interior entre otros al Programa Especial de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas como la única instancia encargada de implementar estrategias de promoción, difusión, educación y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, promoviendo investigaciones, participando en actuaciones urgentes y otras actuaciones defensoriales de cara a la promoción y defensa de los Derechos Humanos de personas de pueblos indígenas y originarios.

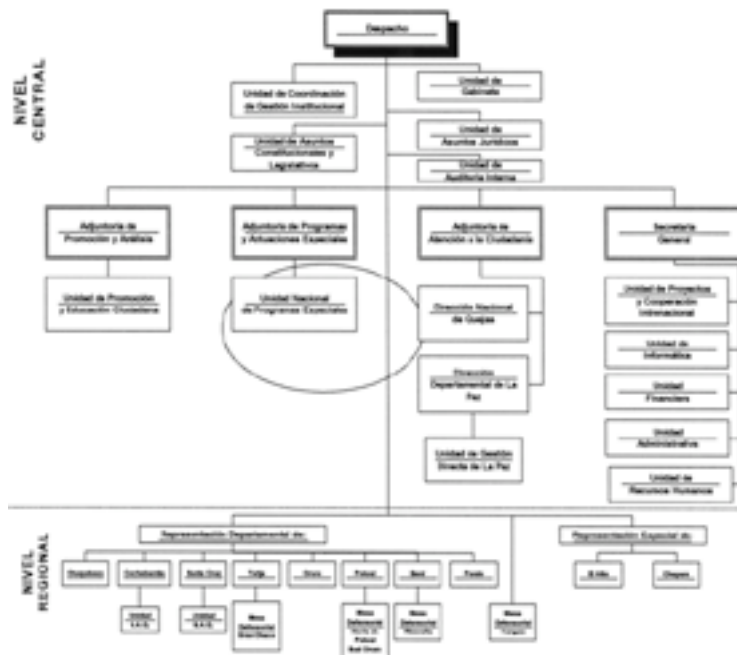
Es importante mencionar que de acuerdo a la información proporcionada por la Adjunta de Programas y Actuaciones Especiales, se tendría en perspectiva la institucionalización en la oficina central de una Unidad de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, la que podría configurarse si se concretiza en la estructura institucional como se refleja en el cuadro No. 1.

**Cuadro No. 1**  
**ADJUNTORIA DE PROGRAMAS**  
**Y ACTUACIONES ESPECIALES**



**Cuadro No. 2**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL<sup>20</sup>**

**DEFENSOR DEL PUEBLO**



20 Fuente: Manual de Organización y Funciones del Defensor del Pueblo, 2002.

El Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, establece la organización centralizada y desconcentrada con los siguientes alcances:

#### ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA

La administración centralizada desarrolla sus funciones en la sede principal del Defensor del Pueblo, ciudad de La Paz. Es de carácter permanente y está conformada por los niveles directivo, ejecutivo, administrativo operativo y las unidades de apoyo que fuesen necesarias.

#### ORGANIZACIÓN DESCONCENTRADA

El Defensor del Pueblo, en el marco de sus atribuciones, ha establecido representaciones defensoriales, mesas defensoriales en regiones del Chaco, Amazonía, zona andina e interandina y representaciones especiales en El Alto de La Paz y Chapare en Cochabamba. Los representantes cumplen tareas defensoriales a nivel desconcentrado. Sus atribuciones están determinadas en el Reglamento Operativo de Representaciones Defensoriales.

El Manual de Organización y Funciones del Defensor del Pueblo, asigna como funciones principales las de: Establecer programas y actuaciones especiales, relacionados con las iniciativas defensoriales para la defensa de los Derechos Humanos y ciudadanos para los grupos humanos más vulnerables. Tiene bajo su dependencia la Unidad Nacional de Programas Especiales, la Unidad Nacional de Conflictos Sociales y Actuaciones Urgentes y tendría, si se concreta, la Unidad Nacional del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas. Las dos últimas son iniciativas de la Adjuntoría, y están en proceso de análisis para su incorporación en la estructura organizativa institucional. Por

ello no aparecen en el organigrama proporcionado por el Defensor del Pueblo. Se introdujeron en base a la información recibida como referencia para ilustrar la nueva visión y perspectiva de ser promovida por esta Adjuntoría, como una forma de responder a la creciente demanda del campesinado y pueblos indígenas en la temática de los Derechos Humanos y en consecuencia, con la emergencia y posicionamiento que ha logrado el movimiento indígena campesino en el país, después de la revuelta de octubre de 2003.

#### UNIDAD NACIONAL DE PROGRAMAS ESPECIALES

Esta unidad tiene entre otras funciones generales: Establecer lineamientos y normativas sobre los programas especiales, como política institucional; realizar el seguimiento del proceso de implementación de los programas especiales a nivel nacional, regional y local, y supervisar la realización de los programas especiales, como política institucional, en el cumplimiento de las normas establecidas.

Son parte de esta Unidad los siguientes Programas Especiales: Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes; Derechos Humanos de la Población con Discapacidad; Derechos Humanos del Adulto Mayor; Derechos Humanos de las Mujeres y Derechos Humanos de las personas privadas de Libertad y Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas.

#### PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL CAMPELINADO Y PUEBLOS INDÍGENAS

Este programa en la actualidad cuenta con una oficina en la ciudad de La Paz con 2 profesionales una abogada y el responsable del Programa, el sociólogo Arturo Villanueva. Además colabora otro abogado con sede en la ciudad de Santa

Cruz. El responsable de la unidad coordina sus trabajos y realiza de manera permanente gestiones defensoriales relativas a investigaciones, actuaciones urgentes y la ejecución de acciones de promoción y difusión con las representaciones departamentales y regionales. Según la información recopilada al interior de la institución, las Jefaturas de Unidad corresponden a funcionarios de planta, es decir, que perciben sus sueldos de recursos provenientes del Tesoro General de la Nación. Sin embargo, el actual responsable del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas no está catalogado como funcionario de planta, sino como consultor en línea, por cuanto percibiría su sueldo de recursos provenientes de la cooperación internacional, por lo que no le correspondería el cargo, y es un tema aún no definido al interior de la institución. Los responsables de Unidad son designados por el titular del Defensor del Pueblo.

El Plan Estratégico Quinquenal (2001-2006), establece como estrategia del Defensor del Pueblo la atención de los derechos colectivos del campesinado y pueblos indígenas e intervenir con la función mediadora y de investigación de oficio en casos de relevancia e impacto social, que afecten en forma sistemática a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la situación de la tenencia y propiedad de la tierra, el uso manejo y administración de los recursos naturales, daños al medio ambiente y otros. Estas acciones urgentes directas, dependiendo de la magnitud de los conflictos y problemas, pueden significar gestiones, reuniones, entrevistas, notas, mediación, charlas solicitudes, llamadas telefónicas, etc.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> En la actualidad el Lic. Arturo Villanueva se desempeña como Responsable Nacional del Programa.



## UNIDAD NACIONAL DE CONFLICTOS SOCIALES Y ACTUACIONES URGENTES

Esta unidad funciona como una especie de termómetro para medir el nivel y magnitud de los conflictos sociales de los diferentes sectores de la población y la posibilidad de que ello pudiera derivar en hechos violentos y vulneratorios de los Derechos Humanos, si bien, está dirigido a cualquier tipo de conflicto social, muchos de ellos son protagonizados por personas del área rural como campesinos y pueblos indígenas y originarios, a través de marchas, bloqueos de caminos, huelgas de hambre, crucifixiones, vigilias de cultivos de coca, enfrentamientos por límites político-administrativos, toma de instituciones públicas, intentos de linchamiento y otros donde el Defensor, a través de sus mecanismos, tiene que actuar para prevenir la violación de los Derechos Humanos, posibilitar el acercamiento de las partes en conflicto y buscar el reestablecimiento de la paz social.

### **Actuaciones Urgentes**

Son acciones defensoriales de oficio o a petición de cualquier persona individual o colectiva, implementadas en forma inmediata, oportuna y directa, luego de conocerse un hecho que constituya o pudiera constituir vulneración de Derechos Humanos.

### **Objetivo:**

- Cesar la vulneración inmediata de Derechos Humanos de personas individuales o grupos de personas en conflictos con instituciones estatales públicas o privadas que prestan servicios públicos.
- Lograr atención inmediata y oportuna a personas individuales o colectivas, cuando se establezca vulneración de sus Derechos Humanos.

## MESAS DEFENSORIALES (MDS)<sup>22</sup>.

Las Mesas Defensoriales ubicadas en zonas estratégicas del territorio nacional, tienen como objetivos: Informar, capacitar, educar sobre los Derechos Humanos y ciudadanos y facilitar a la población local y de comunidades más alejadas de los centros urbanos, el acceso a los servicios del Defensor del Pueblo. Aunque no es un servicio exclusivo para pueblos indígenas y comunidades campesinas, el trabajo se realiza en regiones de fuerte presencia de población campesina e indígena.

Las Mesas Defensoriales por profesionales involucrados en la temática del movimiento campesino e indígena, tienen atribuciones para promover el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural de la sociedad boliviana y la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del lugar, recibir y procesar quejas, investigar violaciones de los Derechos Humanos colectivos e individuales, efectuar actuaciones urgentes y requerir informes a las instancias pertinentes. Las representaciones de estas instancias mantienen contacto y coordinación permanente con el responsable nacional del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas en función al cumplimiento de la misión y acciones del Programa.

## UNIDADES MÓVILES DEFENSORIALES (UMDS)<sup>23</sup>

Las Unidades Móviles Defensoriales, que tiene objetivos y funciones similares a las MDs, aún no han sido implementadas.

---

<sup>22</sup> Manual de Funcionamiento y Procedimientos de las Mesas Defensoriales del Defensor del Pueblo, 2003.

<sup>23</sup> Manual de Funcionamiento y Procedimientos de las Unidades Móviles Defensoriales del Defensor del Pueblo, 2001.

### **3.3 Alcances y limitaciones del mandato y funciones de la Defensoría del Pueblo para la atención a los pueblos indígenas**

El Plan Estratégico Quinquenal diseñado para el quinquenio (2001-2005), fue objeto de ajustes y complementaciones en el encuentro de Cochabamba de junio de 2004, en el que participaron servidores públicos del Defensor del Pueblo de la Oficina central como de las representaciones departamentales y regionales, con el propósito de construir un Plan Estratégico, de carácter ejecutivo, que permitiera reorientar los objetivos y lineamientos planteados en 2001 y darle un nuevo horizonte, fijado hasta diciembre del 2006.

Uno de los aspectos considerados fue el hecho de que las estadísticas de atención al público del Defensor del Pueblo en el año 2003, indican que el 62 % del total de personas que acudieron a la institución lo hicieron por temas que de acuerdo a ley, no eran de su competencia por lo que fueron atendidos mediante la repartición de orientación a la ciudadanía. Dicho porcentaje que se mantiene en los años siguientes, podría interpretarse como que no se conocen las competencias del Defensor del Pueblo, o que las expectativas de la población van más allá de las competencias del mismo. En este contexto el Plan Estratégico (2001-2006) se plantean las siguientes líneas de acción:

- Replantear las políticas y lineamientos de la producción de campañas y materiales comunicacionales del Defensor del Pueblo.
- Contar con una instancia de análisis de coyuntura, tendencias y alerta temprana al interior de la institución.

- Redefinir competencias y funciones de la Adjutoría de Promoción y Análisis, y de Programas y Actuaciones Especiales en relación a temas de capacitación.
- Rediseñar el Sistema de Atención de Quejas (SAQ), para flexibilizar y agilizar la atención al público.
- Continuar el proceso de simplificación de procedimientos para la atención de quejas, actuaciones urgentes e investigaciones de oficio.
- Revisar e implementar el nuevo índice de Vulneración de los Derechos Humanos.
- Sistematizar los resultados del tratamiento de quejas en gestión directa, investigación especializada y orientación ciudadana, focalizando las estrategias de intervención.
- Establecer lineamientos y criterios de intervención del Defensor del Pueblo en conflictos sociales.

### **Alcances de las competencias del Defensor del Pueblo**

En el marco de las disposiciones normativas de nivel Constitucional y Legal, el Defensor del Pueblo tiene competencia para intervenir sobre casos de violación de Derechos Humanos por acción u omisión de servidores públicos o autoridades de la administración pública centralizada y descentralizada, autónomas, desconcentradas y todo órgano del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica; asimismo alcanza a cooperativas e instituciones privadas que prestan servicios públicos.

En este marco, el Defensor del Pueblo cuenta con amplias competencias para desarrollar acciones de promoción, difusión y educación de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, conforme lo previsto en el artículo 11,

inciso 9, de la Ley 1818. Además cuenta con un marco legal progresista y avanzado constituido por instrumentos internacionales de los que Bolivia es parte, y con normativa sobre Derechos Humanos en general y específicos del campesinado y pueblos indígenas.

Sin embargo, las competencias relativas a la defensa y protección de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas están limitadas a los casos en que son actores de la vulneración de los Derechos Humanos, servidores públicos o autoridades de la administración pública centralizada, descentralizada, autónoma y de entidades privadas que prestan servicios públicos.

### **Limitaciones del mandato del Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo, no puede intervenir en casos de abusos y atropellos contra población campesina e indígena como quema de viviendas, homicidios o amenazas protagonizados por grupos de poder como terratenientes, empresarios agroindustriales, ganaderos y empresarios mineros, debido a que tienen el estatus de privados.

La atención de demandas sobre diferentes materias, promovidas por personas y pueblos indígenas, está sujeta y condicionada a que tengan como sujeto activo de la vulneración de los Derechos Humanos, a servidores públicos o autoridades de la administración pública.

En la atención al público, y particularmente para la atención a la población campesina, indígena y originaria, no se ha localizado personal de planta proveniente de pueblos originarios, que no sólo hable el idioma sino que también conozca la vida y cultura de los pueblos originarios, en la atención, recepción, registro y orientación ciudadana de denunciantes provenientes de pueblos indígenas y originarios, aspecto fundamen-

tal para la confianza y estimular mayor libertad en la manifestación y exposición de sus problemas por parte de peticionarios provenientes de pueblos indígenas y originarios. Consideramos de vital importancia que la institución defensora de los Derechos Humanos, conforme al mandato que le confiere la Ley de velar por el respeto de la naturaleza multiétnica del país y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, asuma y adopte medidas para la promoción y protección de los derechos específicos, es decir, la distintividad, especificidad y la particularidad de los derechos que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, en consideración a su cultura, cosmovisiones y modos de vida que los diferencia al resto de la población nacional, como una acción positiva de parte del Estado, en el marco de la normativa interna e internacional sobre derechos de los pueblos indígenas y particularmente en consideración del derecho indígena o consuetudinario que practican los pueblos y comunidades indígenas.

El carácter no vinculante de las recomendaciones y recordatorios del Defensor del Pueblo, deja librada a la sensibilidad o no de las autoridades públicas el cumplimiento de las resoluciones defensoriales.

### **Iniciativas normativas para ampliar el mandato de la Defensoría del Pueblo para la atención de los Pueblos Indígenas**

El Defensor del Pueblo, de acuerdo a la información recopilada de las instancias pertinentes, no ha trabajado sobre iniciativas normativas dirigidas a ampliar su mandato o competencias, a pesar de que algunas representaciones regionales identifican como limitante en el mandato el hecho de que la institución no pueda intervenir en casos de violaciones de Derechos Humanos de pueblos indígenas por parte de grupos

de poder político o económico. Sin embargo, consideran los mismos servidores públicos del Defensor del Pueblo que no sería recomendable la ampliación del mandato debido a la imposibilidad de satisfacer mayores demandas con los escasos recursos financieros, humanos y materiales con los que cuenta la institución. Si bien se identifican limitaciones en el mandato del Defensor del Pueblo para intervenir en casos diferentes a los que son actores de vulneración de derechos indígenas, autoridades o servidores públicos, no sería responsable promover la ampliación del mandato debido a la imposibilidad operativa y limitación de recursos del Defensor del Pueblo.

#### **IV. RELACIÓN Y ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

##### **4.1 Aspectos generales**

Para atender la temática de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, el Defensor del Pueblo, establece áreas de trabajo y dentro de ellas, se incorporan los programas especiales, como los Derechos de las Mujeres, de la Niñez y Adolescencia, de la Población con Discapacidad, de las Personas Adultas Mayores, de las Personas Privadas de Libertad y el Programa de Derechos Humanos del Campesinado y Pueblos Indígenas.

La matriz de este programa es similar a los demás programas, es decir, incluye acciones defensoriales, iniciativas, normativas, legislativas y vigilancia social y se ejecuta en coordinación con las diferentes unidades e instancias del Defensor del Pueblo a nivel nacional y de oficinas regionales.

La atención de quejas para individuos y personas del área rural, pertenecientes al sector campesino e indígenas, sigue el mismo procedimiento, con el mismo formato que se aplica al resto de la población nacional.

En consecuencia, cualquiera personas perteneciente a pueblos indígenas que recurre a los servicios del Defensor del Pueblo, al igual que cualquier otra persona no indígena, se apersona a recepción, manifiesta su denuncia, se le asigna un profesional para que recepcione la queja y la clasifica de acuerdo al índice de derechos y conductas vulneratorias definida por la institución, finalmente se le comunica que retorne en 7 días, que es el plazo que se tiene para analizar si la queja es admitida o rechazada. Se ha informado que en caso de que la persona denunciante hable un idioma distinto al castellano, se le asigna un funcionario entendido en la materia para que lo atienda, pero no existe un equipo específico o personal permanente entendido en la materia para la atención a personas de pueblos indígenas, en consideración a los derechos específicos y particulares que les corresponden como colectividades humanas que además de garantizar sus derechos individuales, se debe garantizar privilegiar sus derechos colectivos como pueblos.

Hasta aquí es un procedimiento y tratamiento independiente en el que no interviene la Unidad del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, salvo que como consecuencia de la queja tenga que realizar algunas actuaciones urgentes o la realización de investigaciones especializadas. Es decir, la Unidad no atiende las denuncias o quejas que presentan las personas de pueblos indígenas en forma directa, sino que se ocupa de las estrategias de promoción, difusión, educación, investigaciones gestiones defensoriales y/o actuaciones urgentes de oficio o como consecuencia de denuncias.



## **Recursos**

Los recursos financieros provienen de dos fuentes: Tesoro General de la Nación y de la cooperación internacional, los que son ejecutados en función al Plan Estratégico Quinquenal y POAs diseñados por el Defensor del Pueblo, es decir, que no existe un presupuesto por Programas específicos.

El Defensor del Pueblo, a nivel nacional incluyendo las representaciones departamentales, especiales y mesas defensoriales, cuenta con un total de 211 funcionarios, entre ellos, 110 corresponde a funcionarios de planta y 101 a consultores/as de línea. La Adjuntoría de Programas y Actuaciones Especiales a nivel de oficina central cuenta con un total de 11 funcionarios, de los cuales 4 son funcionarios de planta y 7 consultores de línea<sup>24</sup>.

En el marco del Plan Estratégico reformulado en junio de 2004, se plantea una estrategia con enfoque y visión más amplia de la temática de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, propuesta que estaría en proceso de análisis, evaluación y consideración al interior de la institución en lo referente a recursos, capacidad operativa, estrategias de trabajo y el cómo se la implementa. Se tendría previsto la creación de una Unidad Nacional de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, la que dependería de la Adjuntoría de Actuaciones y Programas Especiales, y tendría como misión fundamental el diseño e implementación de estrategias de difusión, promoción, defensa y la ejecución de procesos educativos sobre Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas a nivel nacional, y desconcentrado en los departamentos y regiones en forma permanente.

---

<sup>24</sup> VI Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2003.

En los equipos departamentales, el responsable de Programas Especiales en la medida de sus posibilidades y de los recursos disponibles atiende a la población indígenas y campesina al igual que lo hace lo hace con los Programas Especiales de la Niñez, Mujer, Discapacitados, Adultos Mayores y personas privadas de Libertad.

#### **4.2 Principales derechos de las personas y pueblos indígenas violados y conductas vulneratorias**

En la base de datos de la oficina central que concentra datos a nivel nacional y en la información recopilada en los informes del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, se han identificado hasta noviembre del 2004 (en el cuadro No. 3), un total de 24 casos sobre vulneración de derechos de pueblos indígenas clasificados de acuerdo al índice de derechos y conductas vulneratorias diseñado y en proceso de implementación por el Defensor del Pueblo. Luego de revisar uno por uno de los casos en la base de datos y en los informes, se tiene los siguientes resultados: 14 casos concluyeron con proveído de archivo, lo que equivale al 58.33%, es decir, han concluido de forma extraordinaria; mientras que 7 casos concluyeron con resolución defensorial por las que se hace recomendaciones y recordatorios a autoridades públicas y equivale al 29.16%. Las resoluciones en su mayoría son cumplidas en forma total, otras en forma parcial y otras no se cumplen. No se pueden establecer porcentajes de cumplimiento de las mismas; 1 caso concluyó con gestión directa de primera línea, 1 caso concluyó con actuación urgente y 1 está pendiente de resolución. Todos los casos corresponden a quejas admitidas por el Defensor del Pueblo. No se cuenta con

información sobre estadísticas de casos remitidos a orientación ciudadana y estado de los mismos (en anexo No. 2, ver cuadro de derechos y conductas vulneratorias extraído de la base de datos del Defensor del Pueblo).

### **Cuadro No. 3**

#### **Cuadro de derechos y conductas vulneratorias de acuerdo a resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo, hasta noviembre de 2004**

<b>No.</b>	<b>Organización denunciante</b>	<b>Conducta vulneratoria</b>	<b>Tipo de pronunciamiento por parte del Defensor del Pueblo</b>	<b>Resultado obtenido</b>
1	Comunidad originaria de Chura; La Paz	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Proveído de archivo - conclusión extraordinaria	Se logró la reapertura del diálogo entre autoridades del Ministerio de Desarrollo Sostenible y denunciantes
2	Germán Quispe de la comunidad Ancocala de Oruro	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Orientación ciudadana	Remisión al INRA para que averigüe sobre su denuncia
3	Federación de Comunidades Agroecológicas de Rurrenabaque, Beni	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Proveído de archivo - conclusión extraordinaria	Se recomienda recurrir al INRA o a la instancia competente.

4	Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) Santa Cruz	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Proveído de archivo- conclusión extraordinaria	Autoridades del INRA informan sobre el proceso de saneamiento
5	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Resolución pendiente	Autoridades denunciadas presentan informes de justificación de sus actos
6	Sindicato Agrario de la 2da. Sección Umala La Paz	Negar o impedir el derecho de los indígenas sobre sus tierras, recursos naturales, biológicos y genéticos.	Proveído de archivo- conclusión extraordinaria	Debido a que no retornaron los denunciados se archiva el caso antes de la notificación con la admisión de la queja.
7	Central Indígena Chiquitana OICH-Santa Cruz	Impedir que un pueblo indígena ejerza su derecho de autodeterminación, en el marco permitido por la Constitución y las leyes.	Resolución y recomendaciones	Recomendaciones al H. Concejo Municipal de Puerto Suárez de Santa Cruz para que cumpla con la Constitución y las leyes
8	Organización Indígena Chiquitana OICH de Santa Cruz	Impedir que un pueblo indígena ejerza su derecho de autodeterminación, en el marco permitido por la Constitución y las leyes.	Resolución y recomendaciones	Recomendaciones y recordatorio al Ministro de Desarrollo Sostenible y Prefecto de Santa Cruz, para que cumpla con la normativa vigente.

9	Puerto Pérez, Prov. Los Andes de La Paz	Impedir que un pueblo indígena ejerza su dere- cho de autodeter- minación, en el marco permitido por la Constitu- ción y las leyes.	Actuación urgente	Las autori- dades del Ministerio de Defensa, acuerdan re- visar sus ac- ciones y abrir el diálogo.
10	AYLLU ANDAMARCA de Potosí	Impedir que un pueblo indígena ejerza su dere- cho de autodeter- minación, en el marco permitido por la Constitu- ción y las leyes.	Resolución Defensorial	Las autori- dades del Consejo Municipal de Yocalla Potosí hacen entre- ga de la per- sonalidad jurídica a la organización denunciante.
11	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), caso de Pando	Impedir que un pueblo indígena ejerza su dere- cho de autodeter- minación, en el marco permitido por la Constitu- ción y las leyes.	Resolución y recomenda- ciones	Inicio de sumarios de investigación a autoridades policiales y militares involucradas
12	Central de Comunidades Indígenas de San Miguel. Santa Cruz	Impedir que un pueblo indígena ejerza su dere- cho de autodeter- minación, en el marco permitido por la Constitu- ción y las leyes.	Proveído de archivo- conclusión extraordinaria	Se propició por parte del Defensor del Pueblo un acuerdo con- ciliatorio entre el Corregidor de San Mi- guel y los denunciantes

13	Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)- Tarija	Impedir que un pueblo indígena ejerza su derecho de autodeterminación, en el marco permitido por la Constitución y las leyes.	Gestión de primera línea	Se gestiona ante el Gobierno Municipal de Entre Ríos Tarija, la revisión de la distritación municipal indígena en el Itika Guasu
14	Subcentral Territorio Indígena Multiétnico - Beni	Negar o entorpecer una educación acorde con los valores propios de cada pueblo indígena y en su idioma.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	No se pudo establecer la veracidad de la denuncia
15	Central Indígena de la Región Amazónica (CIRABO)	Negligencia médica	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	Se instauró proceso interno a los médicos responsables del Hospital
16	Comunidad originaria de Huayllani Alta de Potosí	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	Dotación de personalidad jurídica que reconoce a la organización originaria, superado el motivo de la queja.
17	Central Indígena de la Región Amazónica (CIRABO)	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los	Resolución Defensorial	Se recomienda al Ministro de Asuntos Indígenas, la reglamentación del Convenio 169 de la OIT, al

		recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.		Director del INRA instaure sumarios administrativos en contra de servidores de esa institución y al Superintendente Agraria a ejercer control del recurso tierra.
18	Petición individual de Oruro	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	No se puede establecer la veracidad de la denuncia
19	Comunidad de Huayllani Alta de Potosí	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	La Prefectura de Potosí hace entrega de la personalidad jurídica a favor de la organización originaria denunciante
20	Comunidad de Villa Alcarapi de Potosí	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	Autoridades del Poder Ejecutivo informan que están atendiendo las demandas

21	Distrito Indígena Calcha-Potosí	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	No han sido comprobados los hechos denunciados en contra de la Prefectura de Potosí.
22	Comité de Defensa del Lago Titicaca de La Paz	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Resolución defensorial	Se recomienda a los Ministros de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Desarrollo Sostenible, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y de Relaciones Exteriores y Culto para que cumplan con la Constitución y las leyes.
23	Asamblea del Pueblo Guaraní APG-Santa Cruz	Negar u omitir la aplicación de la ley en forma oportuna para proteger los derechos de los indígenas y los recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	Las autoridades de la prefectura de Santa Cruz habrían dado respuesta a los requerimientos de informes



24	Comunarios de Ananoca de Potosí	Negar la asignación de recursos suficientes para promover el desarrollo propio de los pueblos indígenas.	Proveído de archivo-conclusión extraordinaria	Autoridades de la Prefectura de Potosí se comprometen a proveer los alimentos por trabajo.
----	---------------------------------	--	---	--

**Fuente:** Elaborado en base al informe extraído de la base de datos del Defensor del Pueblo y de los informes defensoriales al Congreso Nacional.

**Cuadro No. 4**  
**Comparación porcentual de las quejas admitidas por derecho vulnerado<sup>25</sup>**

DERECHOS	AÑO			
	2001	%Total	2003	%Total
<b>1. DERECHOS CIVILES</b>		<b>31,5</b>		<b>28,8 %</b>
<b>A la Protección judicial</b>	<b>13,6</b>		<b>7,94 %</b>	
A las Garantías procesales				
Acceso a la jurisdicción apropiada				
<b>A la Integridad personal</b>	<b>6,3</b>		<b>5,42 %</b>	
A la Integridad				
<b>A la Libertad y seguridad personal</b>	<b>5,9%</b>		<b>6,22%</b>	
Libertad personal				
Seguridad				
<b>A la Propiedad</b>	<b>2,3%</b>		<b>1,74%</b>	
Propiedad privada				
<b>Libertades civiles</b>	<b>1,2%</b>		<b>0,78%</b>	
A la reunión y manifestación				

<sup>25</sup> V Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2002 y 2003.

A la circulación y residencia				
Al pensamiento y opinión				
A la asociación				
A la expresión e información				
<b>A la Privacidad</b>	<b>1,1%</b>		<b>0,89%</b>	
A la inviolabilidad del domicilio				
A al honor, honra y buena reputación				
<b>A la vida</b>	<b>0,8%</b>		<b>0,9%</b>	
<b>A la personalidad jurídica</b>	<b>0,2%</b>		<b>0,4%</b>	
Al nombre				
<b>Derecho de la familia</b>	<b>0,1%</b>		<b>0,43%</b>	
<b>2. DERECHOS POLÍTICOS</b>		<b>43,4%</b>		<b>18,02%</b>
A la petición	43,3%		17,7%	
A participar en la dirección de los asuntos públicos	0,05%		0,3%	
A participar de la función pública	0,05%		0,2%	
A participar en la elaboración de las leyes	0,05%		0,02%	
A desarrollo				
A votar y ser elegido				
<b>3. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b>		<b>9,7 %</b>		<b>27,87%</b>
Al trabajo	4,3%		5,8 %	
Al salario justo	3,4%		4,08 %	
A la promoción y escalafón	0,4%		0,15 %	
A vacaciones retribuidas	0,3%		1,32 %	
A la limitación de la jornada laboral	0,05%		0,02 %	
A la sindicalización			0,04 %	
A la huelga	0,2%		0,04 %	

Al acceso a los servicios públicos	0,7 %		0,92 %	
De usuario de servicios públicos	0,05 %			
A la vivienda			0,5 %	0,03%
<b>4. DERECHOS SOCIALES</b>		<b>8,0 %</b>		<b>9,9 %</b>
A la seguridad social	6,3 %		9,44 %	
A la salud y su protección	1,7 %		2,09 %	
<b>5. DERECHOS CULTURALES</b>		<b>0,9 %</b>		<b>1,7%</b>
A la educación	0,8 %		2,29 %	
A un ambiente sano	0,1 %		0,6 %	
Desarrollo a la vida cultural				
<b>Dignidad</b>		<b>3,4 %</b>		<b>4,85%</b>
<b>Igualdad</b>		<b>2,8 %</b>		
Igualdad y no discriminación	1,5 %			
Igual protección ante la ley	1,3%			
Derecho de las minorías étnicas, raciales, lingüísticas y culturales			0,06%	
<b>Total</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

Este cuadro resume las quejas admitidas por derechos vulnerados que corresponden a las gestiones 2001 y 2003 y refleja una situación general de derechos y conductas vulneratorias. A simple vista parecería que se tiene muy poca concurrencia de personas pertenecientes a pueblos indígenas llevando quejas sobre violaciones de derechos específicos de los pueblos indígenas, ya sea colectivos o individuales como el caso de la igualdad y no discriminación, igualdad ante la ley, derechos al medio ambiente, al desarrollo cultural, al debido proceso, etc. Pero es probable que existan quejas presentadas por personas de pueblos indígenas en los diferentes grupos de derechos vulnerados. Esta situación puede obedecer a que o no conocían

las funciones del Defensor del Pueblo por lo que no concurrían a la institución, o también a otras causas. Al final del cuadro aparece un porcentaje referido a derechos de las minorías étnicas, raciales, lingüísticas y culturales; sin embargo, no se dispone de información de la cantidad y de la naturaleza de los derechos vulnerados de personas y pueblos indígenas (en anexo No. 3, ver otros cuadros sobre el tema).

#### **4.3 Rutas institucionales de atención a las personas y pueblos indígenas**

El Reglamento de Trámites de Quejas, Actuaciones e Investigaciones de Oficio, establece el siguiente procedimiento para la atención de quejas, actuaciones e investigaciones de oficio, tramitadas en oficina central representaciones departamentales y regionales. Para el registro de las quejas se ha establecido un formulario único para cualquier caso que se presente.

Cuadro No. 5



**Fuente:** Documento proporcionado por la Oficina central del Defensor del Pueblo.

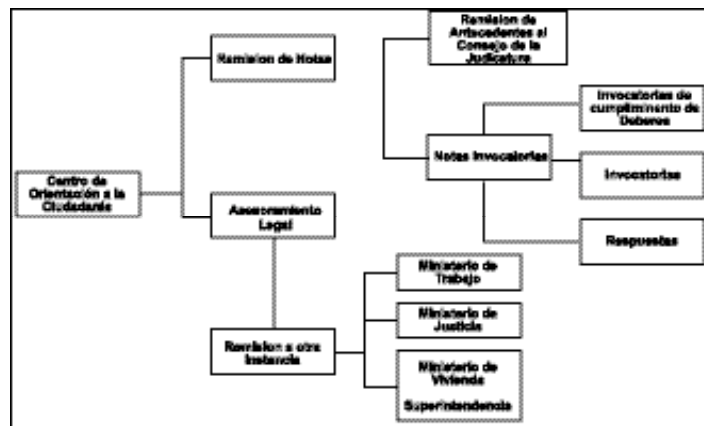
Cuadro No. 6



**Fuente:** Documento proporcionado por la Oficina central del Defensor del Pueblo.

## Centro de Orientación Ciudadana<sup>26</sup>

Cuadro No. 7



En el primer año de funcionamiento del Defensor del Pueblo, entre el 1 de octubre de 1998 y 31 de marzo de 1999, atendió 2.234 casos en todo el país, de los que 1.364 correspondieron al COC, es decir, el 61% de casos han sido derivados a orientación ciudadana, mientras que en 2003 se atiende un total de 11.691 casos a nivel nacional de los que 7.283 son derivados a orientación ciudadana lo que equivale al 63%. El porcentaje durante los últimos cinco años se ha mantenido como promedio en un 62%, esta situación se puede explicar por el poco conocimiento de la población de las competencias del Defensor del Pueblo o como se afirma en el informe la institución aunque la gente conoce las competencias generales de la Defensoría, representa una última alternativa en busca de

26 I Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 1999.

solucionar sus problemas. No se cuenta con información relativa al porcentaje o cantidad de casos que corresponden a denuncias provenientes de personas y pueblos indígenas.

El Centro de Orientación Ciudadana (COC), atiende aquellas quejas que no corresponden al Defensor del Pueblo en razón de la materia o por otra causa estipulada por Ley, y tiene los siguientes propósitos:

- Otorgar asesoramiento legal, general y mínimo para que el ciudadano recurra ante la autoridad llamada por ley, con la indicación de los pasos a seguir.
- Derivar el asunto a instancias competentes.
- Derivar el asunto a medios alternativos de resolución de conflictos.
- Enviar notas invocatorias de cumplimiento de deberes legales dirigidas a autoridades del sector público, en casos individuales menores y en consulta con las jefaturas de las unidades técnicas de Administración Pública y Servicios Públicos y Derechos Humanos.

**Rechazo de quejas:** Se produce mediante resolución motivada en el plazo de 7 días computable desde el registro en la oficina del Defensor del Pueblo, por los siguientes casos:

- a) Cuando se advierta mala fe, carencia de fundamentos reales o inexistencia de indicios.
- b) Cuando se refieran a un asunto pendiente de resolución judicial.
- c) Cuando su tramitación implique perjuicio al legítimo derecho de terceras personas.



- d) Cuando sean interpuestas en contra de personas particulares que están fuera del ámbito y competencia del Defensor del Pueblo.
- e) Cuando sean planteadas fuera del término.
- f) Cuando sean anónimas.

### **Fortalezas**

La voluntad de la Máxima autoridad del Defensor del Pueblo y de los profesionales de la institución tanto a nivel central como desconcentrado, vinculados con la temática de los Derechos Humanos del campesino y pueblos indígenas, para promover acciones dirigidas a agilizar, simplificar y dinamizar los procedimientos y mecanismos relativos a los trámites de quejas y orientación ciudadana.

Los esfuerzos y la voluntad de los equipos de las oficinas departamentales y regionales del Defensor del Pueblo, para atender y satisfacer las demandas provenientes de las personas y pueblos indígenas, a pesar de las limitaciones presupuestarias, de recursos humanos y materiales.

La generación de espacios permanentes de análisis, reflexión y capacitación al interior de la institución, con la participación del personal de la institución, espacios donde se analizan temas relativos a los Derechos Humanos en general y sobre Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas y sobre la optimización de los servicios de la institución en particular. Producto de dichas reflexiones se sabe que existe una corriente vinculada a la nueva administración que cada vez gana mayor consenso para dar mayor prioridad y proveer de mejores servicios a las personas de pueblos indígenas que acuden a la institución.

## **Debilidades**

En el formulario de registro de quejas se percibe una orientación más dirigida a peticiones por la vulneración de derechos individuales y no así a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Ausencia al interior del Defensor del Pueblo de una instancia especializada en el tema étnico para la atención en la recepción de quejas y orientación ciudadana a las personas de pueblos indígenas que recurren a los servicios del Defensor del Pueblo de manera que la atención responda especificidades, a la distintividad de los derechos de los pueblos indígenas como colectividades pertenecientes a culturas, visiones y formas de vida distintas al resto de la población nacional.

El alto porcentaje de denuncias provenientes de personas y pueblos indígenas, derivadas a otras instancias, por no corresponder a las competencias Constitucionales y Legales del Defensor del Pueblo, de acuerdo a la información extraída de los Informes del Defensor del Pueblo al Parlamento Nacional, aunque no se tiene referencia del porcentaje de denuncias provenientes de pueblos indígenas.

Ausencia de un índice de derechos y conductas específicos para pueblos indígenas de manera que se pueda contar con variables que permitan determinar cantidad y porcentajes de denuncias y quejas provenientes de pueblos indígenas, que son derivadas a orientación ciudadana y los casos de quejas admitidas y sus resultados.

#### **4.4 Contenidos y alcances de las acciones y pronunciamientos de la Defensoría de Pueblo en materia de promoción y protección de los derechos de las personas y pueblos indígenas**

En el anterior cuadro No 3, se hace un resumen de los pronunciamientos y actuaciones defensoriales en relación con la atención a personas de pueblos indígenas en los últimos cinco años tanto de la oficina central como de las departamentales y regionales. En ellas se evidencia que un porcentaje superior al 50% son resueltas con actuaciones de primera línea, de manera que concluyen en forma extraordinaria, lo que significa un alto porcentaje de satisfacción para las personas recurrentes a los servicios del Defensor del Pueblo, debido a que han cesado la vulneración de sus derechos o se han restituido los derechos conculcados o de alguna manera se ha llegado a acuerdos entre partes.

El segundo porcentaje elevado en el mismo cuadro, representan los casos que han concluido con resoluciones defensoriales recomendatorias o recordatorias a los servidores y autoridades públicas, decisiones que de acuerdo a la información proporcionada por algunos sujetos involucrados en ellas, algunas son cumplidas en su totalidad, otras en forma parcial y otras que no se cumplen, aunque no se tiene porcentajes de cumplimiento y efectividad de las decisiones defensoriales. A criterio de algunos actores el incumplimiento se debe a que no son vinculantes las resoluciones defensoriales.

##### **Clases de Resoluciones**

- a) Las Resoluciones Defensoriales deberán ser motivadas y fundamentadas. Adoptarán las formas de recomendaciones o recordatorios de deberes legales.
- b) Estructura de las Resoluciones Defensoriales.

- Número correlativo, lugar y fecha donde se pronuncia la Resolución.
- Resumen de los antecedentes que dieron lugar a la investigación.
- Mención de manera puntual de los resultados de la investigación y de la normativa aplicable, en partes denominadas considerandos. Cuando la queja está referida a grupos vulnerables, se hará referencia a la normativa específica existente.
- Recomendación, recordatorio de deberes legales y/o sugerencia que amerite el caso como parte resolutive.
- Instrucciones de notificación al peticionario/presentante, al/a funcionarios/ autoridad a la que se dirige el recordatorio, la recomendación y/o sugerencia, mediante copia de ley.
- Instrucción de registro y archivo.

### **Conclusión extraordinaria**

- a) Cuando el hecho motivo de la queja, fuera subsanado, atendido adecuadamente, o rectificado antes de la dictación de la Resolución Defensorial.
- b) Cuando se produzca el retiro de la queja, por parte del peticionario/presentante.
- c) Cuando las quejas se resuelvan por otras vías, con o sin la intervención del Defensor del Pueblo.
- d) Cuando la investigación no haya podido comprobar los hechos denunciados.
- e) Cuando se produzca la muerte del peticionario.
- f) Cuando el Defensor del Pueblo o el peticionario/presentante interpone los recursos de Inconstitucionalidad, Directo de Nulidad, de Amparo y de *Habeas Hábeas*, en un trámite de queja.

#### **4.5 Otras acciones y actuaciones del Defensor del Pueblo, en relación con los Derechos Humanos de los pueblos indígenas**

Tanto la anterior como la actual administración del Defensor del Pueblo, han recurrido a los medios de comunicación social para hacer conocer las funciones y competencias de la institución, difundir sus estrategias y planes de trabajo, informar sobre avances y dificultades en el trabajo de la institución, así como expresar sus visiones y opinión ante la opinión pública en relación con casos paradigmáticos de violaciones sistemáticas y permanentes de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas por parte del Estado nacional, sus instituciones y autoridades, asimismo prevenir, reflexionar y alertar sobre potenciales conflictos que pudieran derivar en vulneraciones de Derechos Humanos de los pueblos indígenas. En este entendido ofrecemos a continuación algunas manifestaciones de los medios de comunicación que han servido de denuncia pública con intervención del Defensor del Pueblo:

##### **Denuncian que aún hay pueblos cautivos<sup>27</sup>**

Cinco de las siete comunidades *guaraníes* ubicadas en el Alto Parapetí se encuentran cautivas, cercadas por propiedades privadas, denunció ante la Defensora del Pueblo el Capitán Grande de la zona, Marcelino Robles, que el lunes 28 de enero de 2002, participó del acto conmemorativo de los 110 años de la masacre de Curuyuqui. El dirigente le manifestó a la representante de la Defensoría, Sonia Soto, que a los miembros de estos poblados ni siquiera se les permite salir de su comunidad. “No tienen derecho ni siquiera a asistir a la escuela”, afirmó Robles.

---

27 Periódico “El Deber” de Santa Cruz, de 30 de enero de 2002.

Soto señaló que se hará todo lo que la ley le permita, comprometiéndose a evaluar el caso en el lugar de los hechos. “Colaboraré para liberar a los *guaraníes* que se encuentren cautivos. Tenemos que ver estas situaciones por la cual los pueblos *guaraníes* se ven discriminados de las políticas del actual gobierno”.

En los actos de recordación de la masacre de Curuyuqui, los dirigentes *guaraníes* reivindicaron el derecho a su territorio. “Esperábamos que el saneamiento de tierras iba a solucionar los problemas. Sin embargo, la solución es para los hacendados y patrones y no para los pueblos originarios”.

**Romero de Campero pide tregua, pero el gobierno y los campesinos siguen distanciados<sup>28</sup>**

La Defensora Ana María Romero salió ayer a la palestra con su bandera blanca, mas el gobierno y los campesinos no escucharon su planteamiento de declarar una tregua en el conflicto que mantiene en vilo al país.

Los campesinos iniciaron el bloqueo hace una semana, el que comenzó de a poco en las distintas regiones.

La Defensora se apropió de la preocupación de la gente, por lo que pidió una tregua. Mientras tanto se reanudaría el diálogo entre las partes, hasta encontrar una solución.

El dirigente Felipe Quispe desechó cualquier posibilidad de declarar una tregua en el bloqueo de caminos que llevan adelante. Además Quispe manifestó que “nosotros, los campesinos, perdemos toda la vida: ahora que también pierdan pues ellos”, dijo en referencia al Carnaval de Oruro.

Además expresó su desconfianza en la palabra del Defensor del Pueblo, institución a la que sindicó de haberlos abandonado cuando los campesinos exigían el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con las autoridades.

---

28 Periódico “La Prensa” de La Paz, de 7 de febrero de 2002.

**La Defensora advierte que 13 conflictos agobiarán el 2003<sup>29</sup>**

El Estado boliviano enfrentará el venidero año 13 conflictos potenciales focos de conflicto por tenencia de la tierra por indígenas, agricultores, el Movimiento Sin Tierra, ganaderos y hacendados organizados, además de problemas de límites entre *ayllus* andinos; pugnas que pueden derivar en violencia a los derechos fundamentales, violencia y hechos de sangre.

Tal alerta temprana fue lanzada por la Defensoría del Pueblo a través de su responsable del Programa Campesino Indígena, Arturo Villanueva.

**Conviene “ser vaca”, no campesino o indígena-originario<sup>30</sup>**

De cederse a las presiones de los ganaderos sobre la cantidad de hectáreas que se debe dotar por cabeza de ganado, una vaca tendrá más derecho que un campesino a acceder a la tierra, con el agravante de que tal hecho podría quedar establecido por ley.

La Defensora del Pueblo explicó que el aspecto de la “carga animal” es uno de los problemas heredados de la anterior gestión de gobierno. Debe entenderse por “carga animal” una disposición por la que pretende redefinir la relación de cantidad de hectáreas de tierra por cabeza de ganado. Según la Ley Agraria de 1953, actualmente se asigna cinco hectáreas por cabeza y hoy los ganaderos piden que se incremente a 25 hectáreas por cabeza.

“Es decir, que si uno fuera vaca tendrá más derecho a tener más tierras”, comentó con ironía la Defensora del Pueblo, Ana María Romero de Campero.

29 Periódico “La Prensa” de La Paz de 20 de diciembre de 2002.

30 Periódico “La Prensa” de La Paz de 20 de diciembre de 2002.

**Defensor del Pueblo aboga por el Pilcomayo<sup>31</sup>**

La Oficina del Defensor del Pueblo está facultada para ejercer una serie de acciones para frenar los efectos ambientales y sociales que afectan a la cuenca del río Pilcomayo. El Defensor del Pueblo critica de “negligente” la actitud del Ministerio de Desarrollo Sostenible al cual acusa de postergar de manera injustificada la puesta en vigencia del Manifiesto Ambiental para el desarrollo de la actividad minera, “pese a conocer la gravedad de la situación y los efectos sobre la población”.

**Defensor del Pueblo Interviene en Chuquisaca<sup>32</sup>**

En la provincia Hernando Siles viven cerca de medio millar de familias cautivas, a quienes el Estado boliviano se comprometió a dotarles de tierras mediante un convenio con la Asamblea del Pueblo Guaraní, pero no ha cumplido y el plazo de ese acuerdo se cumplió ayer.

Así lo denunció la representante regional del Defensor del Pueblo en Chuquisaca, Ximena Dávalos, quien este viernes brindó un informe de las actividades realizadas por esa institución y también adelantó sus proyecciones. Entre otros temas, dijo que será una prioridad en su trabajo el tema de las familias “cautivas”, conocidas así por la precaria situación y el sometimiento a los que los hacendados las obligan a vivir.

---

31 Periódico “El Diario” de La Paz de 19 de noviembre de 2003.

32 Periódico “Los Tiempos de Cochabamba” de 16 de octubre de 2004.



## **V. EXPERIENCIAS EXITOSAS: RELACIÓN DE CASOS Y LECCIONES APRENDIDAS**

En relación con las experiencias del Defensor del Pueblo en su labor de mediación, sus funciones educativas y de investigación de cara a la promoción, difusión y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarias del país, se ha intentado recopilar y organizar la información en cada una de las áreas, para luego visualizar las estrategias utilizadas, acciones, mecanismos, resultados logrados, asimismo establecer algunos elementos y aspectos relativos a los avances, logros y limitaciones a través de opiniones y percepciones de actores involucrados en cada caso.

### **5.1 Función mediadora del Defensor del Pueblo**

El Manual de Organización y Funciones del Defensor del Pueblo, asigna entre otras funciones a la Unidad Nacional de Programas Especiales, la de realizar el seguimiento y monitoreo de las estrategias de vigilancia social, propuestas normativas, promoción y capacitación de los Derechos Humanos dirigidos a los sectores priorizados.

Una de las principales causas de violación y vulneración de los Derechos Humanos es en consideración al proceso de convulsión social observado en el país ya desde hace algún tiempo, traducido en las recurrentes demandas de diferentes sectores y grupos particulares que llevan a enfrentamientos casi diarios con los poderes públicos.

En este contexto, el Defensor del Pueblo en el Plan Estratégico Quinquenal, establece como política la **Concertación y Facilitación**, es decir, que el Defensor del Pueblo en el marco de una cultura deliberativa y por la paz, promue-

va la apertura y creación de espacios de diálogo y solución de conflictos de manera concertada, comprenda y asuma la diversidad cultural de la nación y sus grandes diferencias, para lo cual actuará como facilitador cuando las circunstancias así lo demanden. En ese marco, se identifican y analizan situaciones potenciales de conflictos, se proponen e implementan acciones de acercamiento para prevenir violaciones de Derechos Humanos.

### Actuaciones Urgentes

Cuadro No. 8



Fuente: Plan Estratégico del Defensor del Pueblo (2001-2006).

Aunque es bueno mencionar que tanto la Constitución como la Ley del Defensor del Pueblo no especifica ni asigna competencia mediadora al Defensor del Pueblo, sin embargo, es una de las políticas centrales de la institución y en las que ha tenido mayor éxito y le ha dado legitimidad y prestigio ante la población.

### **Algunos acontecimientos en los que el Defensor del Pueblo ha participado como mediador, facilitando el del diálogo y promoviendo acercamientos entre las partes en conflicto**

Intervención en el conflicto étnico que enfrentaba a *ayllus* del Norte del Departamento de Potosí y del Sur del Departamento de Oruro, obedeciendo a un pedido de las autoridades municipales de Challapata, se hacen visitas defensoriales a diferentes comunidades en conflicto, y participan en una serie de eventos, en algunos casos como mediadores y facilitadores y en otros para coadyuvar a la búsqueda de alternativas de pacificación de la zona así como gestionar el cumplimiento de las demandas de los pueblos originarios en conflicto ante el Gobierno nacional.

Participación como facilitadores del diálogo y vigilancia del respeto de los Derechos Humanos en los casos de tomas de tierras por el Movimiento Sin Tierra, constituido en su mayoría por personas de comunidades campesinas y pueblos indígenas, en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba.

Intervención como facilitadores en los conflictos de tierras y enfrentamientos suscitados que involucra a pueblos indígenas en Guarayos, Carmen Rivero y Los Yuquises en Santa Cruz y disputas entre M-ST y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en Tarija-Yacuiba.

Participación como facilitadores y vigilancia del respeto de los Derechos Humanos en los conflictos de límites político administrativo entre organizaciones originarias aymaras-quechuas de las provincias Avaroa y Pagador del departamento de Oruro.

Participación en forma permanente y sistemática como facilitadores y vigilancia del respeto de los Derechos Humanos en los conflictos suscitados entre las fuerzas combi-

nadas de la Policía y del Ejército y los productores de la hoja de coca tanto en Cochabamba como en los Yungas de La Paz, zonas que se encuentran en permanente tensión como consecuencia de la política de erradicación de la hoja de coca implementada por el Gobierno con el apoyo de los EE.UU.

Seguimiento y vigilancia a empresas mineras, petroleras, madereras, proyecto de apertura de caminos, para que cumplan con la normativa ambiental y evitar daños al medio ambiente y a comunarias y comunarios de pueblos indígenas y comunidades campesinas: Casos de la mina Inti Raymi en Oruro, Don Mario en Santa Cruz, Consur en Potosí, Chuquisaca y Tarija por la contaminación del río Pilcomayo, etc.

Participación buscando acercamiento entre el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y autoridades gubernamentales, a fin de contribuir en la búsqueda de soluciones a las demandas del movimiento indígena.

Intervención como mediador en la huelga de hambre que mantenían comunarios y comunarias *aymaras* de Oruro exigiendo al gobierno la realización de auditorías ambientales para establecer los efectos y daños al medio ambiente por la actividad minera en la región.

El Defensor del Pueblo promueve reuniones con líderes políticos, sindicales del movimiento indígena y campesino para conocer sus demandas e intermediar su cumplimiento ante el Gobierno nacional y de esa manera contribuir a la pacificación del país.

## **EXPERIENCIA SOBRE MEDIACIÓN**

### **III MARCHA POR EL TERRITORIO Y LOS RECURSOS NATURALES**

#### **Antecedentes**

Como antecedentes a la tercera marcha, se tiene la primera marcha por el “Territorio y la Dignidad” protagonizada por los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990 y la segunda marcha por el “Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo Económico”, protagonizada por comunarias y comunarios de pueblos indígenas y comunidades campesinas de todo el país 1996.

Desde la segunda marcha se va gestando la tercera, como consecuencia de una serie de demandas incumplidas y por las sistemática violación a los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas vinculados a la tierra-territorio, recursos naturales, la exclusión y discriminación social, política, económica, la coartación del derecho a la consulta, vulnerando instrumentos internacionales y nacionales relativos a los Derechos Humanos de pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Es importante tener en cuenta que los pueblos indígenas de tierras bajas, tienen una gran vocación democrática, de diálogo de concertación y negociación lo que ha permitido la firma de innumerables convenios con los Gobiernos después de 1996 y antes del 2000, los que en forma sistemática han sido incumplidos.

Como consecuencia de la III Marcha, entre otros acuerdos se firma un convenio de 19 puntos referidos a adecuaciones normativas sobre la ley de tierras, titulación de TCOs, asignación de recursos para el desarrollo de los pueblos y otros, entre organizaciones indígenas, campesinas y de colonizado-

res del oriente boliviano y el Gobierno, el 15 de julio del 2000, en la localidad de Montero Santa Cruz. En este caso, el Defensor del Pueblo, junto a la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) y la Iglesia Católica, se constituyeron en garantes del cumplimiento del convenio.

### **Estrategias**

La Función mediadora y facilitadora del Defensor del Pueblo, en temáticas que vinculan a campesinos y pueblos indígenas, se ejecuta a través del Programa del campesinado y pueblos indígenas, la Unidad Conflictos Sociales y Actuaciones Urgentes para posibilitar el diálogo entre actores campesinos e indígenas y el Gobierno, en los diferentes conflictos sociales en el área rural y que hacen a la problemática del campesinado y pueblos indígenas del país. Para desarrollar esta línea de trabajo, se ha establecido alianzas estratégicas con la Iglesia Católica y la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia. Esta estrategia desarrollada por el Defensor del Pueblo, le ha dado buenos resultados por cuanto le ha permitido prevenir potenciales conflictos, acciones violentas que pudieran haber culminado en violaciones de Derechos Humanos y además ha contribuido al reestablecimiento de un clima de paz y respeto a los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas.

### **Acciones**

En su condición de garante, el Defensor del Pueblo ha desarrollado una serie de acciones defensoriales como las siguientes:

1. Asistió y participó en diversas reuniones de seguimiento al cumplimiento del convenio, realizadas con ministros y personeros gubernamentales responsables.

Además, recopiló, sistematizó y actualizó información relacionada con el avance de los puntos convenidos, elaboró una matriz de seguimiento al cumplimiento del convenio.

2. Facilitó espacios de diálogo entre los sectores demandantes y el Gobierno para dar cumplimiento a los acuerdos.
3. Se hizo gestiones defensoriales ante otras instancias del Estado (como por ejemplo el Tribunal Agrario Nacional y el INRA) para procurar condiciones y favorecer trámites que faciliten el cumplimiento de los puntos convenidos.
4. Brindó atención a los requerimientos y demandas de los sectores en conflicto y asistencia técnica defensorial, orientadas a facilitar un mejor proceso de cumplimiento de los acuerdos.
5. Realizó una investigación de oficio relacionada con la Tercera Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales, la que concluyó con un informe defensorial al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo.
6. Se interpuso un recurso legal abstracto o directo de inconstitucionalidad en contra del Decreto Supremo No. 25532 y 25783 emitido por el Poder Ejecutivo, instrumento violatorio del derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas, previsto por el convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado boliviano.
7. Pero además significa otras actuaciones como verificaciones defensoriales, reuniones, llamadas telefónicas, emisión y remisión de comunicaciones, apoyo y asistencia a la gente mujeres, niños participantes de la marcha.

## Mecanismos

Como mecanismo fundamental sobre esta experiencia se ha recurrido al diálogo y la concertación, para ello, se han desarrollado reuniones y una serie de gestiones para posibilitar el acercamiento entre las partes y posibilitar el diálogo, proposición de alternativas para posibilitar acuerdos, vigilar en el lugar la situación de la gente, velar por que los convenios no vulneren los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, verificaciones defensoriales, etc.

Como mecanismo de seguimiento el Defensor del Pueblo, ha diseñado y puesto a prueba la siguiente matriz de seguimiento.

### **Ayuda de Memoria: Seguimiento al Cumplimiento de los Acuerdos Convenio Gobierno-Organizaciones Indígenas, Campesinas y de Colonizadores del Oriente Boliviano**

#### **TEMA 1: Modificación del Reglamento de la Ley INRA<sup>33</sup>**

<b>Puntos consensuados</b>	<b>Responsables</b>	<b>Plazos</b>	<b>Estado de avance (versión oficial)</b>
Aprobación el día martes 18 de julio, del Proyecto de D.S. referido a la modificación de la Ley INRA	Gabinete ministerial e INRA	18/07/01	Cumplido se ha promulgado el D.S. 25848.

---

33 La experiencia del Defensor del Pueblo de hacer el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de compromisos por parte del Gobierno con organizaciones indígenas y campesinas, ha sido aplicada como matriz para cada uno de los siguientes temas que son parte de los convenios que se constituyeron en



**Notas y comentarios:**

En las reuniones de diálogo, las organizaciones demandantes denunciaron que el D.S. 25848, estaba siendo revisado en la Comisión Agraria Nacional (CAN)

**TEMA 2: Saneamiento y titulación de propiedades campesinas dentro del la Reserva del Chore**

Puntos consensuados	Responsable	Plazo	Estado de avance (versión oficial)
4. Se adjunta D.S. 25839 que posibilita la consolidación vía saneamiento y titulación de las propiedad campesinas dentro de la Reserva del Chore	INRA	No ha sido establecido	Cumplido: existe el D.S. que permite la titulación, pero no hay recursos.

garante de cumplimiento el Defensor del Pueblo, la Iglesia Católica y la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia: Creación de un fondo de reactivación Productiva para pequeños productores; abrogación de D.S. de conversión de barracas en concesiones forestales; celeridad y gratuidad en trámites de otorgación de personalidades jurídicas a organizaciones indígenas y campesinas; emisión de Resoluciones Ministeriales de desalojo del INRA; suspensión de concesiones mineras; coadministración de parques por parte de los pueblos indígenas; reconocimiento del idioma básico del pueblo Chiquitano; inclusión de planteamientos indígenas y campesinos en la ley de necesidad de reforma a la Constitución Política del Estado; institucionalización del INRA; titulación de procesos agrarios en trámite; ejecución de saneamiento simple de oficio, en los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, provincia Gran Chaco de Tarija e Ixiamas de La Paz; titulación de las TCOs de Monteverde, Lomerío, TIM II y Yuracarés; entrega de informes de necesidades espaciales; revocatoria de Resoluciones Administrativas del INRA; tratamiento congresal de leyes de agua y biodiversidad y flexibilización de normas para desmontes y quemas controladas.

**Notas y comentarios:**

El proceso de saneamiento se encuentra en curso, las organizaciones demandantes no hacen ninguna observación.

Esta matriz que fue iniciativa del Defensor del Pueblo para hacer seguimiento al cumplimiento de convenios y acuerdos, constituye un instrumento importante que permite llevar el control de los avances, plazos y de las responsabilidades de cada una de las partes, asimismo hacer los ajustes, observaciones pertinentes y en forma oportuna (se utiliza una matriz para cada tema). Este instrumento inclusive ha sido imitado por instancias del Poder Ejecutivo.

**Resultados de la experiencia de mediación desarrollada por el Defensor del Pueblo**

- Generar un clima propicio, por el que se posibilitó el diálogo entre las partes en conflicto.
- Pacificación de la zona donde estaban concentrados los protagonistas de la marcha.
- En el caso que nos ocupa, se evitó el sacrificio de miles de marchistas, mujeres, y niños que habrían tenido que caminar sujetos a las inclemencias del tiempo para llegar a la sede de Gobierno y la prevención de potenciales actos de violencia en el recorrido y la violación de los Derechos Humanos.
- La abrogación por parte del Gobierno, de una serie de instrumentos normativos (decretos supremos) violatorios de los derechos del campesinado y pueblos indígenas, vinculados con la propiedad, tenencia de la tierra, con el uso y administración de recursos naturales.

- La emisión de la Resolución Defensorial (No. RD/LPZ/00024/2001/DH), por la que se recomienda la adopción de una serie de medidas para subsanar la vulneración del Convenio 169, Constitución Política del Estado, Ley INRA y sus Reglamentos relativos al saneamiento y titulación de tierras a favor de los pueblos indígenas, uso, manejo y administración de recursos naturales, atendiendo una queja presentada por la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia CIRABO, y que además la queja forma parte de las demandas de III Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales.
- Modificación del Reglamento de la Ley INRA, por parte del Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo.
- Creación de un Fondo de Reactivación Productiva para pequeños productores indígenas y campesinos.
- Aprobación del DS. No. 25839, que posibilita el saneamiento y titulación de propiedades campesinas e indígenas en la Reservas Naturales.
- Celeridad y gratuidad en trámites de otorgación de personalidades jurídicas a organizaciones indígenas y campesinas.
- Coadministración de Parques Nacionales por parte de pueblos indígenas y comunidades campesinas.
- Reconocimiento del idioma básico del pueblo Chiquitano.
- Inclusión de planteamientos indígenas y campesinos en la ley de necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado.
- Contribución al fortalecimiento de la democracia y cambio en la cultura política de los servidores públicos de los Poderes del Estado.

**Comentarios y opiniones en relación la III Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales, por parte representantes de CIDOB, CPESC y de la CIRABO<sup>34</sup>**

En relación con la III Marcha sobre el Territorio y los Recursos Naturales, protagonizada por indígenas, campesinos y colonizadores y que llegó hasta la localidad de Montero, consideran que la iniciativa del Defensor del Pueblo, la Asamblea de Derechos Humanos y la Iglesia Católica, ha sido buena como experiencia, permitió la firma de un convenio y suspender la marcha. En relación con los convenios algunos se cumplieron, como el caso del saneamiento de las TCOs, pero en su mayoría no se cumplieron. A pesar de ello los entrevistados sostuvieron que el Defensor del Pueblo “ha sacado el pecho” por el movimiento indígena en el momento de la marcha.

Es importante aclarar que en esta ocasión (julio de 2000), se produce un fraccionamiento de las organizaciones indígenas de tierras bajas, debido a que la CIDOB firma un primer convenio con el Gobierno en la ciudad de Santa Cruz, con el que no estaban de acuerdo los principales actores de la III Marcha, situación que lleva a que los marchistas continúen hasta la localidad de Montero en Santa Cruz, donde firman con el Gobierno otro convenio de 19 puntos, del que se constituye en garante el Defensor del Pueblo junto a la Asamblea de Derechos Humanos y la Iglesia Católica.

---

<sup>34</sup> Las reuniones de validación, en el caso de la III Marcha por el Territorio y los Recursos Naturales como experiencia en la función mediadora del Defensor del Pueblo, se desarrollaron con el CIDOB y la CPESC en ocasión de su visita en la ciudad de Santa Cruz el 10 de noviembre del 2004. Mientras que la reunión con 3 representantes de la CIRABO, se realizó en la ciudad de Sucre, en ocasión de la participación de los indígenas en el Seminario Taller Internacional sobre Justicia de Paz: Experiencias Andinas y Perspectivas en Bolivia, realizado en la Corte Suprema de Justicia, el 18 y 19 de noviembre de 2004.

Mientras que el representante de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), considera que ha sido positiva la participación del Defensor del Pueblo en la III Marcha, el Defensor del Pueblo cumplió un rol importante como mediador junto a la Iglesia y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Aunque los convenios no se cumplieron en un 100% se hizo el seguimiento en su momento de las demandas. El saneamiento de las tierras comunitarias de origen es el más conflictivo. Las empresas siguen exigiendo que se respeten sus propiedades al Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria que no está cumpliendo con sanear la tierra en los 10 años que ya se cumplen. Confiamos en que el Defensor del Pueblo hará el seguimiento a los convenios firmados en el marco de la coordinación que se mantiene actualmente.

## **5.2 Función Educativa del Defensor del Pueblo**

En relación con la función educativa, el inciso 13 del artículo 11 de la Ley 1818, faculta al Defensor del Pueblo, a diseñar, elaborar, ejecutar y supervisar programas para la defensa, promoción y divulgación de los Derechos Humanos, así como establecer mecanismos de coordinación con organismos gubernamentales y no gubernamentales para estos efectos.

El Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, en el artículo 21, inciso 1, establece como atribución de la Adjuntoría de Promoción y Análisis, la de elaborar y ejecutar programas de promoción, difusión, seguimiento, divulgación y capacitación de Derechos Humanos y ciudadanos, y de normas nacionales e internacionales vinculadas con éstos. Asimismo, proponer acciones y ejecutar programas que velen por el respeto de la naturaleza

multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y que promuevan la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del país.

El Manual de Funciones y Procedimientos de las Mesas Defensoriales, en el artículo 8, fija como funciones, la de informar, capacitar y educar a la población en Derechos Humanos en las zonas de influencia, aplicando la metodología, contenidos, políticas y materiales proporcionados por la Oficina Central del Defensor del Pueblo.

### **Programas de difusión y educación vinculadas a los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, desarrolladas por el Defensor del Pueblo**

#### **Refuerzan lucha contra discriminación<sup>35</sup>**

Campaña. El Defensor del Pueblo pide no hacer diferencias por sexo, color, religión o la forma de pensar.

IGUALES, PERO RESPETANDO DIFERENCIAS. La intolerancia y la discriminación son parte de las violaciones a los Derechos Humanos y se manifiestan en nuestros comportamientos diarios que se han vuelto invisibles para nuestros ojos.

Como seres sociales, nuestros comportamientos afectan al conjunto de la sociedad y por ello tenemos que vivir ejerciendo y contribuyendo al desarrollo de una cultura de respeto de los Derechos Humanos. Ninguna persona es más ni menos que otra, todas somos iguales en esencia y tenemos los mismos derechos y obligaciones.

La tolerancia es una de estas obligaciones y consiste en reconocer el derecho del otro a que se lo trate con respeto y se le reconozca su identidad. La tolerancia es el comienzo de un

---

35 Periódico "El Deber de Santa Cruz del 18 de mayo de 2002.

proceso de verdadera democracia, pues sin tolerancia no podremos reconocer los aportes que los distintos grupos sociales, étnicos y culturales brindan todos los días al desarrollo del país.

### **Defensor del Pueblo rechaza expresiones racistas<sup>36</sup>**

Inician campaña contra la discriminación racial. Un afiche que muestra los rostros de una mujer originaria del Chaco tarijeño, de una *chola* paceña, de un campesino potosino, de un *tarijeño* de la ciudad, entre otros, intenta reflejar la diversidad cultural boliviana. Se trata de una campaña contra la discriminación de raza, color y clase social en Tarija, iniciada por la Oficina del Defensor del Pueblo como consecuencia del encendido sentimiento “*anticolla*” que brota en la capital chapaca.

### **EXPERIENCIA SOBRE LA FUNCIÓN EDUCATIVA, DESARROLLADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

El componente de capacitación y educación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en estos primeros años de funcionamiento del Defensor del Pueblo, ha respondido más a demandas puntuales de los pueblos indígenas de las diferentes regiones del país, con un perfil bajo en esta temática. Sin embargo, en lo referente a la promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios, se ha mantenido en forma permanente durante el tiempo de funcionamiento de la institución defensorial, programas de promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a través de diferentes medios de comunicación con alcance nacional tanto en el área rural y urbana.

---

36 Periódico “Los Tiempos” de Cochabamba del 4 de noviembre de 2003.

### **Caso: Programa radial bilingüe en *aymara-castellano-quechua* en la gestión 2003**

#### **Antecedentes**

El Defensor del Pueblo, frente a la imposibilidad de atender a toda la población rural con la promoción, difusión y capacitación con eventos y contacto directo con las comunidades indígenas y originarias, ha previsto como una de sus estrategias la transferencia de metodologías apropiadas a través de programas masivos de difusión en idiomas indígenas a las organizaciones campesinas e indígenas, para que por iniciativa propia ellos asuman esta responsabilidad en sus comunidades. Esto permanece como estrategia aunque no ha sido implementada.

La institución defensorial por cuarto año consecutivo ha implementado el programa radial educativo *aymara quechua* a través de un total de aproximadamente 300 radio emisoras en todo el país, de las cuales el 50% tienen cobertura en el área rural.

Dando continuidad a la campaña educativa iniciada años atrás, en la gestión del 2003, el programa ha sido difundido por 129 medios masivos de comunicación y difusión en todo el país, 86 radios emisoras y 43 canales de televisión con gran alcance en el área rural, con el objetivo de que la misión y funciones de la institución y los Derechos Humanos sean conocidos por la población rural del altiplano y los valles interandinos. Con este mismo propósito se produjo una serie de materiales educativos en idiomas indígenas para ser distribuidos como material de apoyo a los programas educativos. Resaltan el afiche que sintetiza el mensaje contra la discriminación: “yo no me dejo discriminar, tú no te dejes”, los folletos sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “la ley es igual para todos” y otros.



Diez cuñas radiales, de 40 segundo cada una, con el objetivo de llegar a la población en sus distintos niveles socioculturales y socioeconómicos, con información estimulante y útil sobre Derechos Humanos de los pueblos indígenas y sobre las funciones del Defensor del Pueblo. De las diez cuñas, cinco son para público urbano y cinco para público rural.

### **Estrategias**

En la labor de difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas el Defensor del Pueblo ha establecido alianzas estratégicas con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para consolidar el proceso institucional y de difusión sobre los Derechos Humanos y de los pueblos indígenas. Las alianzas han sido fortalecidas con un importante número de empresas de comunicación (radio, prensa y televisión), de cobertura local y nacional, comprometidas firmemente en la tarea básica de difundir los principales contenidos de la misión del Defensor del Pueblo. Los aliados colaboran cediendo espacios estelares, fijando tarifas altamente preferenciales y facilitando canales informativos que posibilitan el acceso de la población en todo el país a los servicios de la institución

Como ejemplo se tiene la alianza con la red de emisoras afiliadas a la Escuelas Radiofónicas de Bolivia, ERBOL, sistema que desempeña un importante papel social por su amplia cobertura rural y urbana a nivel nacional.

### **Acciones**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Establecimiento de acuerdos (convenios) con instituciones y organizaciones para la implementación de campañas educativas.</li><li>2. Producción de contenidos e instrumentos guiones y cuñas radiales para la campañas educativas.</li></ol> |
|---|

3. Validación de contenidos, instrumentos y material educativo sobre el programa.
4. Adecuación de guiones a los idiomas nativos *aymaras* y *quechuas*.
5. Realizar el seguimiento permanente a los programas educativos.
6. Retroalimentación permanente con los aportes y percepciones de las representaciones departamentales y regionales del Defensor del Pueblo.
7. Desarrollar el monitoreo, evaluación y ajustes pertinentes a los programas educativos.
8. Medición de impacto de los programas.

### **Mecanismos**

Entre los mecanismos a los que se ha recurrido para implementar el programa de educación bilingüe *aymara-castellano-quechua*, se puede identificar a las cadenas de radio emisoras y canales de televisión comprometidos con el programa educativo.

Asimismo se han considerado otros mecanismos que por sus características y altos componentes técnico son definidos por las instituciones y organizaciones aliadas al Defensor del Pueblo, encargadas de la implementación del programa de difusión en consideración a la realidad sociocultural de las comunidades indígenas originarias de las diferentes regiones del país. Los mecanismos son sujetos en forma permanente a la validación por parte de actores de organizaciones indígenas y originarias del país.

Otro mecanismo lo constituye el programa “Sintonía: El Defensor del Pueblo te escucha y te responde”, que difunde en *aymara-castellano-quechua* y otros idiomas indígenas las

competencias y funciones del Defensor del Pueblo, difunde los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarias, y establece con la audiencia un diálogo donde la gente consulta y el Defensor responde.

### **Resultados**

- Las funciones y competencias del Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas son difundidos a través de programas bilingües dirigido a la población *aymara* y *quechua* del país.
- Mayor concurrencia de personas de comunidades indígenas y campesinas a solicitar los servicios del Defensor del Pueblo para hacer prevalecer sus derechos.
- Comunarios y comunarias de base de la región andina e interandina que escuchan los programas educativos promovidos por el Defensor del Pueblo, consideran a la institución defensorial como la instancia tuteladora de sus derechos y donde pueden recurrir para acceder a mayor justicia con el apoyo de la institución.
- Experiencias de los programas bilingües son sistematizados, evaluados, analizados y considerados para el enriquecimiento de procesos educativos sobre Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas a diseñarse e implementarse en lo futuro.
- 129 medios masivos de difusión difunden las competencias del Defensor del Pueblo y Derechos Humanos de los pueblos indígenas en todo el país.
- Comunarios y comunarias de organizaciones indígenas y originarias cuentan con material educativo en lenguas originarias.

### **Opiniones de actores en relación con la experiencia educativa desarrollada por el Defensor del Pueblo**

La información corresponde a percepciones generales de actores tanto de comunarios y comunarias de base como líderes de organizaciones de originarias *aymaras* y *quechuas* de la zona andina e interandina del país, recopiladas en los talleres desarrollados en Oruro, La Paz y Chuquisaca y con autoridades originarias de Conamaq, Consaq, Jach'a Pacajes, Jach'a Charangas, Jatun Quillakas Azanaques del Sur de Oruro y Coamach de Sucre. La opinión generalizada es que los programas radiales en *aymara* y *quechua* emitidos por las radioemisoras son escuchados en las diferentes comunidades y son considerados como una medida atinada por el Defensor del Pueblo. Ésta es una de las mejores formas de llegar a la gente indígena y originaria por que es en su idioma lo que hace más comprensibles y entendibles los temas que desarrollan relativo a las funciones del Defensor del Pueblo y sobre los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios. La expectativa de la gente es tomar contacto directo con funcionarios del Defensor del Pueblo a través de actividades a ejecutarse en las comunidades del área rural y de esa manera por profundizar sus conocimiento en relación con los Derechos Humanos del campesino y pueblos indígenas.

### **5.3 Función Investigadora del Defensor del Pueblo**

La atribución establecida en el inciso 2 del artículo 11 de la Ley 1818, faculta al Defensor del Pueblo a investigar y denunciar, de oficio o como consecuencia de una queja, los actos u omisiones que impliquen violaciones de los Derechos Humanos, de las garantías, derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenios internacionales de los que Bolivia es parte.

El artículo 7 del Reglamento de Trámites de Quejas, Actuaciones e Investigaciones de Oficio, establecen que el Defensor del Pueblo investigará de oficio, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos o concesionarios de servicios públicos impliquen violaciones de Derechos Humanos, garantías y derechos constitucionales, lesionen intereses colectivos o derechos particulares que repercutan en el interés general de los administrados.

El mismo Reglamento en el artículo 17, se refiere a las investigaciones especializadas, las que proceden cuando el trámite de la queja en primera línea no concluyen extraordinariamente o cuando el motivo de la queja amerite una investigación técnica-legal más exhaustiva para establecer la vulneración de los Derechos Humanos y ciudadanos denunciados.

A través del Plan Estratégico Quinquenal (2001-2005), reformulado en 2004, el Defensor del Pueblo, se ha propuesto las siguientes líneas en relación con la atención de quejas y acciones de investigación provenientes de quejas o de oficio:

- Readecuar las modalidades de intervención por quejas, actuaciones urgentes e investigaciones de oficio del Defensor del Pueblo.
- Implementar un nuevo Sistema de Atención de Quejas, en 16 oficinas de todo el país.
- Formulación, validación e implementación de metodologías de investigaciones de oficio.
- Implementación de procedimientos de investigaciones para Actuaciones Urgentes.
- Desarrollar un programa piloto de atención de quejas en el área rural, basado en criterio de priorización por regiones.

La función investigativa del Defensor del Pueblo ha desarrollado una serie de investigaciones diagnósticos de oficio y como consecuencia de peticiones formuladas por la población. Entre éstos se pueden mencionar las siguientes:

Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas en Bolivia y en relación con la legislación nacional e internacional, desarrollado al inicio del trabajo del Defensor del Pueblo.

Investigación de oficio, caso denominado Pananti, donde perdieron la vida 7 personas y resultaron heridos 18, debido a problemas de tenencia y propiedad de la tierra y por la negligencia e inoperancia de las autoridades responsables de la temática. La investigación concluyó con la Resolución Defensorial No. 00011/2002 de 30 de enero de 2002, por lo que se recomienda a las autoridades del INRA cumplir con sus obligaciones y cumplir con convenios suscritos a la Contraloría para que practique auditorías financieras y a las autoridades policiales para que adopten medidas para prevenir otros hechos violentos.

Investigación de oficio y elaboración de informe especial sobre los Derechos a la Propiedad y de la Tenencia de la Tierra y el Proceso de Saneamiento en 2003.

Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Trópico de Cochabamba durante el período 1998-2002.

Investigación sobre pueblos indígenas y conflictos de tierras, desarrollado por el actual responsable del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas en 2002.

## **EXPERIENCIA SOBRE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN**

### **Caso: Proyecto Binacional Perú-Bolivia, sobre regulación de aguas del Lago Titicaca**

#### **Antecedentes**

El Defensor del Pueblo asume conocimiento del caso a través de la queja No. 0175 de fecha 21 de enero de 2002, por intermedio de la misma representante del Comité de Defensa del Lago Titicaca, denuncian que el proyecto de dragado para la regulación de las aguas del Lago Titicaca, ejecutado por la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), está amenazando el ecosistema del Lago afectando a la comunidades aledañas por la desaparición de totorales, llauchas, pastos, alfalfa y cebada que les sirve de forraje, afectando además a peces y aves, elementos vitales para la subsistencia de comunarias y comunarios circundantes al citado Lago.

Como efecto de la construcción de un dragado, se instalarán compuertas en el lugar de la salida de las aguas del Lago Titicaca, ubicado en territorio compartido entre las repúblicas de Perú y Bolivia, para regular las aguas por medio de un convenio suscrito entre ambos Estados, pero sin la consulta ni la participación de los comunarias y comunarios *aymaras* que viven a las orillas del Lago. Esta obra perjudicaba a los agricultores porque cuando subían las aguas se inundaban los cultivos y perdían la cosecha, pero además se hizo desaparecer la totora, planta de forraje para los animales. La alteración del ecosistema por la desaparición de la totora ha hecho que las aves se estén extinguiendo debido a la pérdida de su hábitat.

Antes de presentar la queja de comunarios y comunarias afectados recurrieron a los Ministerios de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y

al Presidente Ejecutivo de Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), pero expresaron que no obtuvieron ninguna respuesta a sus demandas, por lo que tuvieron que recurrir al Defensor del Pueblo.

### **Estrategia de trabajo**

El Defensor del Pueblo luego de recibir la queja, establece como estrategia, el estudio, análisis e investigación sobre el caso. Para ello se propone requerir información de las autoridades denunciadas, hacer visitas *in loco*, convocar a reuniones a autoridades denunciadas y peticionantes, recabar información de instituciones públicas, privadas, ONG's, organizaciones y personalidades vinculadas o que conocen el tema.

### **Acciones ejecutadas**

Recibida y registrada la queja, el Defensor del Pueblo procedió a su análisis en relación con la procedencia o no, conforme al artículo 10 del Reglamento de Trámites de Quejas.

Analizada la queja, constatada su recepción dentro del plazo de un año de haber conocido los hechos y estando dentro de las competencias del Defensor del Pueblo, se admite la queja comunicando la determinación a los peticionantes en el transcurso de los 7 días hábiles después de su registro, conforme a lo previsto por el artículo 11 del Reglamento de Trámite de Quejas, mediante nota de fecha 21 de enero de 2002.

El Defensor del Pueblo, debido a la complejidad del caso amerita una investigación técnica-legal más exhaustiva para establecer los extremos denunciados; en consecuencia se determina hacer una investigación especializada, prevista por el artículo 17 del Reglamento de Quejas; en ese sentido se procede a cursar las comunicaciones a las autoridades de los



Ministerios de Desarrollo Sostenible y Planificación, Asuntos Agropecuarios, Ganadero y Desarrollo Rural, de Asuntos Campesinos Pueblos Indígenas y Originarios, de Relaciones Exteriores y Culto y al Presidente Ejecutivo de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), por la que se hace el requerimiento de información escrita sobre la queja presentada, información que deberá ser respondida en el plazo de diez días hábiles contables a partir de la recepción del requerimiento.

Análisis y estudio de la documentación presentada por las autoridades denunciadas, a manera de justificar sus actos presentan abundante documentación, como convenios binacionales firmados entre Perú y Bolivia, proyectos de ejecución de la obra, fuentes de financiamiento y planes de trabajo.

Verificación Defensorial, prevista en el artículo 21 del Reglamento de Quejas. Se procede a hacer una visita *in loco* al lugar de construcción del embalse y dragado, es decir, de la construcción de la obra. Se realizan reuniones con comunarias y comunarios afectados, quienes ratifican la denuncia en sentido de que no se los ha consultado para ejecutar la obra, y que el embalse del agua les afecta en su agricultura y cosecha, en el ecosistema y sus actividades de pesca, pero además reciben un trato prepotente de quienes ejecutan la obra. Extremos que habrían sido constatados por funcionarios del Defensor del Pueblo y de otras instituciones que formaban parte de la comisión, y por consiguiente, constatada la vulneración del derecho a la consulta y participación previsto en el Convenio 169 ratificado por Bolivia, la CPE y normas ambientales vigentes.

Reunión a convocatoria del Defensor del Pueblo de las autoridades denunciadas y peticionantes para obtener mayores elementos de juicio sobre el tema.

Como resultado de la reunión se acordó conformar una comisión técnica especializada con participación de autoridades de los Ministerios denunciados y del Comité de Defensa del Lago como denunciantes, para hacer un recorrido por la zona y presentar un informe sobre los efectos ambientales y legales. Por su parte el Defensor del Pueblo acompañaría a la comisión en calidad de observador.

Elaboración del informe final de la investigación, el que contempla una relación de los hechos denunciados y comprobados, la normativa aplicable, el contraste de los hechos respecto a la norma aplicable y las recomendaciones, informe previsto en el artículo 23 del Reglamento de Trámites de Quejas.

Dictación de la Resolución Defensorial No. RD/LPZ/000 35/2002/AP, fundamentada por la máxima autoridad del Defensor del Pueblo, por la que se recomienda a los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, cumpla con sus obligaciones y convenios suscritos, al Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios que coordine acciones con otros Ministerios para proteger los derechos de los afectados denunciantes; al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación para que realice el estudio y análisis sobre los problemas planteados y realice una auditoría ambiental a efecto de establecer los daños ocasionados al medio ambiente y a las personas y comunidades que viven en la región circunlacustre del Lago Titicaca, y finalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para que instruyan a la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, para que en la región correspondiente a Bolivia realice las consultas y promueva la participación de los pueblos originarios comprendidos en la cuenca del Lago.

Remisión y puesta en conocimiento de la Resolución Defensorial a las autoridades denunciadas con las recomendaciones pertinentes para que asuman las acciones que son de competencia, a los efectos de reestablecer los derechos conculcados y reparar los daños ocasionados a las personas afectadas.

Seguimiento al cumplimiento de la Resolución Defensorial. Con el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales en forma constante y permanente la Adjuntoría de Atención a la Ciudadanía ha cursado comunicaciones a las autoridades denunciadas recordando sus obligaciones y responsabilidad. Además de comunicaciones, se desarrollan reuniones, visitas y otras actuaciones.

En agosto de 2004, los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, Viceministerio de Asuntos Campesinos, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Viceministerio de Medio Ambiente, remitieron un informe conjunto respondiendo a las recomendaciones que hiciera el Defensor del Pueblo a través de la Resolución Defensorial RD/LPZ/00035/2002/AP. Los informes sólo se refieren a actividades realizadas, tales como reuniones, pero no sobre medidas de fondo como la auditoría ambiental, indemnización por daños ocasionados y sobre la consulta y participación de las personas denunciadas.

En septiembre de 2004, un grupo de Diputados, de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales, pidieron a través de Minutas de Comunicación al Presidente de la República, informes en relación con las medidas adoptadas por los respectivos Ministerios en relación a las recomendaciones del Defensor del Pueblo, relativas a los daños ambientales y culturales que estaría ocasionando el dragado del Lago

Titicaca. En este caso los respectivos Ministerios se dedicaron a informar y justificar con la realización algunas actividades y gestiones.

### **Mecanismos**

Los mecanismos utilizados en esta experiencia, están relacionados con el procedimiento de gestión de primera línea (gestión directa, solicitud de informes, verificaciones defensoriales, emisión y remisión de comunicaciones, llamadas telefónicas, reuniones, entrevistas, representaciones, etc.), previsto por el Reglamento de Trámites de Quejas, Actuaciones e Investigaciones de Oficio.

Una vez que asume la decisión por la naturaleza y características técnicas-legales del caso, pasa a la investigación especializada. Nuevamente se recurre a reuniones entre los actores involucrados, visitas al lugar de los hechos, verificaciones defensoriales, solicitud de nuevos informes y complementaciones, entrevistas a personalidades que conocen el tema de instituciones públicas y privadas, elementos con los que se elabora el informe final de la investigación y la consiguiente Resolución Defensorial.

Finalmente viene la etapa del seguimiento a la Resolución Defensorial, la que está demandando una serie de acciones como la puesta en conocimiento de la Resolución a las autoridades denunciadas, la emisión y remisión de recordatorios de obligaciones y plazos, reuniones, peticiones de informe, llamadas telefónicas y poner en conocimiento las recomendaciones defensoriales a la autoridades superiores jerárquicas. Como instrumento didáctico de seguimiento al cumpli-

miento de las Resoluciones Defensoriales, se utiliza la siguiente matriz de seguimiento<sup>37</sup>.

**Recomendaciones Defensoriales al Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios, Resolución Defensorial No. Rd/Lpz/00035/2002/Ap**

<b>Recomendación Defensorial</b>	<b>Grado de cumplimiento de la Resolución Defensorial</b>	<b>Observaciones</b>
a) Coordinar las acciones con los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Desarrollo Sostenible y Planificación para proteger los derechos de las comunidades afectadas.	1. En reunión de 01.11.03. se comprometieron coordinar una reunión con el Ministerio de Desarrollo sostenible.	
b) Cumpla con los acuerdos adoptados en la reunión de fecha 25.06.02., concretizando el funcionamiento de la Comisión Técnica Especializada que deberá emitir el informe de evaluación	Señalan que se está en proceso de consultas y coordinación con otros Ministerios	

**Fuente:** información proporcionada por el Defensor del Pueblo.

37 Esta matriz se ha utilizado para cada uno de los siguientes Ministerios denunciados: Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y Ministros de Relaciones Exteriores y Culto.

### **Resultados la experiencia de investigación del caso “Dragado del Lago Titicaca”**

- Indemnización por los daños ocasionados por el embalse de las aguas del Lago Titicaca, a las familias afectadas.
- Realización de una auditoria ambiental para establecer los daños al ecosistema, al medio ambiente y a las personas y comunidades circundantes al Lago.
- Contratación de la mano de obra a comunarios y comunarias de nacionalidad boliviana de comunidades aledañas al Lago, para el desarrollo de trabajos en la construcción de la obra.
- Implementación de mecanismos de consulta a comunarios y comunarias y promover la participación de los mismos en todo el proceso de trabajo y la administración del proyecto.
- Promover programas de repoblamiento de aves, peces y plantas nativas propias de la región del Lago, mediante tecnologías apropiadas a la región, en coordinación y con la participación de las personas afectadas.

### **Opiniones de miembros del Comité de Defensa del Lago Titicaca, en relación con el trabajo que desarrolló el Defensor del Pueblo sobre el caso “Dragado del Lago Titicaca y sus efectos”<sup>38</sup>**

Los representantes del Comité de Defensa del Lago Titicaca, afirman que luego de presentar la queja en enero del 2001, fueron bien recibidos por los funcionarios. Incluso la misma Defensora los habría recibido en audiencia en su Despacho, quien luego de conocer el caso instruyó que se le de

---

38 Participación de 4 representantes del Comité de Defensa del Lago Titicaca y un representante del Parlamento Aymara (Reunión desarrollada en La Paz, el 12 de noviembre de 2004).

especial tratamiento. Toda la gente de la zona tenían mucha esperanza en que se de solución a los problemas ambientales y daños que se estaban cometiendo en el lugar. Se desarrollaron reuniones con las partes, se hicieron visitas al lugar de la construcción de la represa, se pidieron informes a las autoridades, hasta que se logró conseguir la Resolución Defensorial en tiempo récord de 6 meses, lo que habría causado mucha satisfacción en comunarios y comunarias que son parte del asunto, quienes consideraban que al final se haría justicia al cumplirse todo lo que disponía la Resolución Defensorial.

Asimismo manifiestan que en la etapa del seguimiento al cumplimiento de la Resolución Defensorial, se les habría asignado un Abogado, quien asumió con mucha voluntad e interés. Sin embargo, en el interín les comunicaron que el profesional asignado al caso concluyó el contrato con la institución, de modo que se interrumpió el seguimiento, debido a que se habría tardado mucho tiempo en designar un nuevo profesional en su reemplazo. Después vinieron las desilusiones para comunarias y comunarios y para el Comité, debido a que ninguna de las autoridades denunciadas ha cumplido con las recomendaciones defensoriales. Se dedicaron a justificar que están asumiendo medidas pero que ninguna sería real y de buena fe, y que más de una vez las autoridades le expresaban a los representantes del Comité, que la Resolución del Defensor no es obligatoria de modo que si quieren cumplen, por que no tiene poder coercitivo el Defensor del Pueblo, sino sólo moral; por otro lado los ejecutivos encargados de la ejecución de lo obra del dragado en el Lago, se dedicaron a comprar a alguna gente de la comunidades aledañas al Lago, para ponerlos en contra del Comité de Defensa del Lago, el Ministerio de Desarrollo Sostenible se niega a la realización de la auditoría ambiental. Las inspecciones sólo se hicieron en el lugar del dragado, pero no así en toda la zona de influencia del Lago donde se estaría ocasionado daños al ecosistema.

Finalmente expresan que se sigue con el peregrinaje para exigir el cumplimiento de las recomendaciones de la Resolución Defensorial. Se habría recurrido al Parlamento donde algunos parlamentarios originarios han pedido a través de Minutas de Comunicación al Poder Ejecutivo que informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones defensoriales, pero las autoridades justifican que están cumpliendo. Sin embargo, en la práctica no lo hacen de buena fe. A más de 2 años desde que se dictó la Resolución Defensorial, los comunarios y comunarios evalúan la situación y concluyen que no han conseguido nada y que todo gira en torno al sistema y a los intereses poderosos que pesan sobre los recursos naturales, mientras sigue la marginación, discriminación de los originarios y campesinos que no logran conseguir justicia.

### **Fortalezas, en relación con las funciones de mediación, educación y de investigación que desarrolla el Defensor del Pueblo**

La estrategia de mediación, facilitación del diálogo y la intervención en conflictos sociales, desarrollada por el Defensor del Pueblo en los 6 años de funcionamiento, le ha permitido no sólo prevenir potenciales conflictos y posibles violaciones a los Derechos Humanos de las personas y pueblos indígenas, sino el posicionamiento como instancia del Estado de promotora y defensora de los Derechos Humanos, ganándose el prestigio y confianza por parte de la población, particularmente de centros urbanos.

La asignación como competencia al Defensor del Pueblo, la de velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y promover la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios del país.



El Defensor del Pueblo, como órgano del Estado responsable de la promoción, difusión y defensa de los Derechos Humanos, está dentro las tres instituciones con mayor legitimidad y prestigio ante la población, junto a la Iglesia Católica y los medios de comunicación, por la importante labor desarrollada en la mediación en conflictos sociales y la difusión de los Derechos Humanos.

Goza del respeto y confianza de diversos actores de la sociedad civil, particularmente en el área urbana y de organizaciones de base del área rural y de comunidades indígenas y originarias, asimismo de servidores públicos y autoridades del ámbito estatal.

La institucionalidad que finalmente se impuso gracias a la presión del pueblo, luego de algunas amenazas por el cuoteo político y la manipulación de grupos políticos y de intereses sectarios en la elección del titular del Defensor del Pueblo en el segundo período constitucional.

El equipo profesional con el que cuenta el Defensor del Pueblo, competente, sensible y comprometido con la causa de los Derechos Humanos, y las visiones más amplias de la actual administración, consecuentes con las demandas, emergencia y el posicionamiento que ha tenido el movimiento campesino indígena en el país después de los acontecimientos de octubre del 2003.

La capacidad de negociación, gestión y administración de recursos técnicos y financieros, ganándose el apoyo decidido de la cooperación internacional, no sólo en el ámbito financiero, sino en el apoyo técnico, capacitación e intercambio de experiencias y en el establecimiento de alianzas estratégicas para la promoción y defensa de los Derechos Humanos en ámbitos regionales y continental.

Las investigaciones desarrolladas vinculadas a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas por el Defensor del Pueblo, han constituido el marco de referencia e insumos para la reorientación de políticas por parte de los Poderes del Estado y para la estructuración de demandas y estrategias por organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Pero además, estos estudios contribuyen a la misma institución en la definición de estrategias y lineamientos sobre el trabajo a desarrollar en las diferentes temáticas.

### **Debilidades de la acción y gestión defensorial**

El sistemático y permanente incumplimiento por parte de los Gobiernos, a compromisos asumidos con diferentes actores sociales, en los que el Defensor del Pueblo interviene como mediador o facilitador del diálogo, incide en la credibilidad y confianza del Defensor del Pueblo, por cuanto tiene que asumir toda la responsabilidad como ente estatal precautelador de los derechos humanos, debido a la falta de capacidad de autoridades de instituciones del Estado y la poca voluntad para honrar los compromisos que asumen con diferentes sectores sociales.

El carácter no vinculante de las Resoluciones Defensoriales, no garantiza el logro de resultados efectivos y reales por parte del Defensor del Pueblo, diluye importantes esfuerzos del trabajo desarrollado por la institución y deja un efecto de desilusión en las personas denunciantes.

Ausencia de estrategias y líneas de acción definidas, para la implementación de procesos educativos sobre Derechos Humanos dirigida al campesinado y pueblos indígenas en el área rural y en barrios urbanos con fuerte presencia de personas desplazadas de diferentes regiones.

Insuficientes recursos financieros, humanos y otros, son situaciones que inciden en la implementación de acciones de promoción, difusión, educación y atención de las personas y pueblos indígenas, en el área rural y centros urbanos con fuerte presencia de población indígena.

## **VI. VISIONES DE ACTORES INDÍGENAS Y ACTIVISTAS SOBRE EL TRABAJO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS QUE DESARROLLA EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

### **6.1 Percepciones de líderes de organizaciones indígenas y originarias y otros actores**

#### **6.1.1 Actores de organizaciones indígenas y originarias**

##### **a) Percepciones en relación con las funciones del Defensor del Pueblo**

Comunarias y comunarios de base y líderes de organizaciones de los pueblos *Araona, Chacobos, Cavineños, Esse Ejjas, Pacahuaras y Tacanas*, afiliados a la CIRABO, se expresan la mayoría en sentido de que no conocen las funciones y competencias del Defensor del Pueblo, mientras que otras personas dicen conocer a la institución y que trabaja en casos de conflictos sociales actuando como mediador y desarrollando talleres de capacitación sobre Derechos Humanos. Sin embargo, parece que la representación de Riberalta, no dispone de técnicos suficientes<sup>39</sup> (Taller realizado en Riberalta, el 7 de octubre de 2004).

---

<sup>39</sup> En Riberalta participaron 65 representantes entre hombres y mujeres de 7 pueblos indígenas afiliados a la CIRABO, con sede en Riberalta-Beni.

Autoridades de organizaciones originarias y representantes de base de comunidades *ayllus* y *markas* del Norte de Potosí, Sur de Oruro, se expresan en sentido de que en las comunidades del área rural no se conocen las funciones del Defensor del Pueblo. Tampoco se habrían tenido eventos de difusión y promoción de los Derechos Humanos, algunos participantes, tienen la percepción de que el Defensor del Pueblo sólo es para el área urbana y está para defender a la clase alta y media<sup>40</sup> (Taller realizado en la ciudad de Oruro, el 22 de octubre de 2004).

Mientras que uno de los cuatro grupos, el de *Jach'a Carangas de Oruro*, expresa que conoce que existe el Defensor del Pueblo en la ciudad de Oruro, pero que aún no se han visto actividades en los *ayllus* y *markas* en el área rural (Taller realizado en la ciudad de Oruro, el 22 de octubre de 2004).

Autoridades de organizaciones originarias de comunidades *ayllus* y *markas* afiliadas (CONAMAQ, CONSAQ y JACH'A PACAJES), manifiestan que no conocen al Defensor del Pueblo en las comunidades, aunque saben que existe el Defensor del Pueblo por la publicidad que se hace por radio, televisión y otros medios de comunicación, pero en las comunidades *ayllus* y *markas* no se hace sentir (Taller realizado en la ciudad de La Paz, el 29 de octubre de 2004).

Los representantes de COAMACH de Chuquisaca, sostienen que muy poco conocen las funciones del Defensor del Pueblo, y que alguna vez participaron de un seminario donde explicaron los del Defensor del Pueblo sus funciones y sobre Derechos Humanos y pueblos indígenas. Asimismo sostienen, que presentaron hace poco una queja a la Defensoría de

---

40 En Oruro, se tuvo la participación de 40 representantes entre hombres y mujeres de los pueblos quechuas y aymaras del Norte de Potosí y de Oruro.

Sucre, denunciando la parcialización del INRA de Chuquisaca con los sindicatos campesinos en el proceso de saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen, denuncia, que estaría en proceso de trámite<sup>41</sup> (Reunión realizada en la ciudad de Sucre, el 18 de noviembre de 2004).

**b) Percepciones en relación con acciones que desarrolla el Defensor del Pueblo para posibilitar el acceso a la justicia de personas y pueblos indígenas**

Líderes de organizaciones de originarias del altiplano de la Paz, manifiestan que alguna vez recurrieron a las Oficinas del Defensor del Pueblo de La Paz, ponen como ejemplo el caso de la denuncia contra el señor Felipe Quispe (líder político del Movimiento Indígena Pachacuti MIP) por los abusos y atropellos protagonizados cuando era Diputado en contra de las autoridades originarias de *Jach'a Pacajes* y de *Ayo Ayo*. Consideran que se requiere mucho papeleo y hay burocracia y que al final no recibieron ningún tipo de apoyo. Mientras que otras autoridades indígenas sostienen que no existe Defensor para los *aymaras* y que sólo existe para los políticos<sup>42</sup> (Taller realizado en la ciudad de La Paz, el 29 de octubre de 2004).

Por otro lado expresan que en los *ayllus* y en las *markas*, cuando existen problemas, se busca la solución de acuerdo a las normas de los usos y costumbres, sin pedir ayuda al Defensor del Pueblo (Taller realizado en la ciudad de La Paz, el 29 de octubre de 2004).

---

41 En Sucre participaron 5 representantes de COAMACH de Chuquisaca y de Quila Quila.

42 En La Paz participaron 50 representantes del pueblo *aymara* entre hombres y mujeres de la región del altiplano, pertenecientes a diferentes organizaciones regionales. Confederación Nacional de Naciones Indígenas y Originarias de Bolivia (CONNIOB). Jaime Apaza, presidente nato, quién además fue *Apu Mallku* de CONAMAQ, gestión 2000-2002.

El Defensor del Pueblo, lamentablemente no puede lograr resultados efectivos de su trabajo debido a que sus Resoluciones no tienen fuerza obligatoria, de modo que las autoridades en la mayoría de los casos no cumplen con las recomendaciones defensoriales, lo que deja a las personas denunciadas una sensación de frustración y desilusión (Reunión con representantes del Comité de Defensa del Lago Titicaca, La Paz, 12 de noviembre de 2004).

Asimismo afirman que, cuando hay avasallamiento de tierras, sólo para el caray (nombre que da a las personas no indígenas) hay justicia, para los indígenas no hay justicia, no se defiende de la discriminación étnica a la mujer al niño (Reunión realizada en la ciudad de Santa Cruz con el CIBOB, el 10 de noviembre de 2004).

**c) Percepciones en relación con temas relativos a la institución**

El verdadero Defensor del Pueblo Indígena Originario debería existir por ejemplo en los siguientes niveles; *Qullasuyu* (nivel nacional) *Suyu* (nivel departamental), *Markas* (nivel provincial) y *Ayllus* (cantones y comunidades), debe ser elegido por los mismos pueblos de acuerdo a sus usos y costumbres y no por los partidos políticos (Taller realizado en la ciudad de La Paz, el 29 de octubre de 2004).

Parece que se tienen dificultades de comunicación y también afecta la distancia de las comunidades en relación con la ciudad. Por ese motivo seguramente no se tiene comunicación directa con las comunidades en el área rural (Taller realizado en la ciudad de La Paz, el 29 de octubre de 2004).

“Muy callado está el Defensor del Pueblo, no sale por la prensa, tiene que haber mayor comunicación, promoción, tiene que hacerse sentir, ahora no se hace sentir. Tiene que trabajar con ambos sexos, con los jóvenes, conocer geográficamente

las comunidades indígenas en el área rural por que no son iguales a la ciudad” (Reunión realizada en la ciudad de Santa Cruz con el CIBOB, el 10 de noviembre de 2004).

Autoridades indígenas de la CIDOB, manifiestan que participaron de algunas reuniones con el Defensor del Pueblo, pero parecería que su área de trabajo es urbana, y no rural. No defiende a la gente del campo, no se sabe cuáles son sus recursos, como trabaja, ni sus funciones, por qué no va a las comunidades, a los ríos, a las lagunas. Sólo se ha sentido por medios de comunicación como la TV y la radio que hablan por los indígenas empatronados (familias indígenas que viven dentro de propiedades privadas); por eso decimos que la fuerza del movimiento indígena de acuerdo a sus usos y costumbres es el verdadero defensor de los indígenas<sup>43</sup> (Reunión realizada en la ciudad de Santa Cruz con el CIBOB, el 10 de noviembre de 2004).

### **6.1.2 Activistas de instituciones que trabajan con la temática de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas<sup>44</sup>**

#### **1. Percepciones en relación con las acciones del Defensor del Pueblo relativa a la promoción y defensa de los Derechos Humanos**

Las campañas de difusión y promoción del Defensor del Pueblo, a través de la TV llega a algunos lugares de la Amazonía donde hay energía eléctrica y por la radio llega a muchos más lugares del área rural (Reunión con activistas de TIJARAIPA, en La Paz, el 11 de noviembre de 2004).

---

43 En Santa Cruz, participaron 4 representantes de la CIDOB y una de la CPESC.

44 Organizaciones no gubernamentales e instituciones que trabajan con la temática de los Derechos Humanos de pueblos indígenas y originarios. TIJARAIPA, CDC, APDHB, CEJIS.

Existe la percepción de que la estructura institucional del Defensor del Pueblo, tiene un perfil de profesionales con mayor inclinación a la comunicación y a la creación de imagen institucional, y pocos perfiles de educadores y pedagogos para la implementación de procesos de educación, promoción y difusión de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas (Reunión con activistas de la APDHB, en La Paz, el 23 de noviembre de 2004).

## **2. Percepciones en relación con acciones que desarrolla el Defensor del Pueblo para posibilitar el acceso a la justicia de personas y pueblos indígenas**

Existen lugares en el país en pleno siglo XXI, como en San Ignacio de Moxos en el Departamento del Beni, donde existen comunidades indígenas íntegras que viven dentro de haciendas y propiedades consideradas privadas por personas no indígenas, donde viven bajo una relación de poder y dominación colonial, sometidas a todo tipo de discriminación, de género, clase, etnia y no hay entidad del Estado que ponga un límite a esta situación. Se los encierra dentro de las propiedades, se les pone cercos de alambre, se cierra los caminos y son los grupos de poder quienes definen la forma de organización, autoridades y la situación de los servicios básicos. Para esta población de lugares alejados, los brazos de la justicia son cortos por lo que no llegan ni alcanza, especialmente en lo que se refiere a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Reunión con activistas de TIJARAIIPA, en La Paz, el 11 de noviembre de 2004).

Las mujeres son aún más discriminadas y marginadas en forma triple, por ser “mujer, por ser indígena y por ser pobres”. Es asombroso pero en varios lugares entre ellos San Ignacio de Moxos, Puerto Suárez y en el Chaco boliviano, se escuchan expresiones de personas pertenecientes a los grupos de poder



como las siguientes: “Aquí en este lugar ya no existen indígenas por que no he visto gente con taparrabos y flechas” o “los indios hagan lo que hagan indios no más son, y tienen que estar donde Dios los puso”, refiriéndose a que la situación en la que se encuentran las personas de pueblos indígenas, es el destino que Dios les dio (Reunión con activistas de TIJARAI-PA, en La Paz, el 11 de noviembre de 2004).

El hecho de que las decisiones del Defensor del Pueblo no sean vinculantes, diluye toda posibilidad de obtener resultados efectivos del trabajo de investigaciones y de las recomendaciones que hace el Defensor del Pueblo (Reunión con activistas de la APDHB, en La Paz, el 23 de noviembre de 2004).

Existen innumerables quejas y reclamos de los pueblos indígenas de tierras bajas y tierras altas de Bolivia, en el sentido de que se han presentado denuncias a instancias del Defensor del Pueblo en las diferentes regiones, relativas a la quema de viviendas, de sembradíos, amenazas de muerte, homicidios, persecuciones protagonizadas por mercenarios al servicio de determinados grupos de poder político o económico, y que no pueden ser atendidas porque son casos que no están dentro de las competencias del Defensor del Pueblo (Reunión con activistas de la APDHB, en La Paz, el 23 de noviembre de 2004).

### **Percepciones en relación con temas relativos a la institución**

La institución del Defensor del Pueblo, sin tener poder coercitivo alguno, se ha ganado el reconocimiento y respeto tanto de instituciones estatales como de la sociedad civil (Reunión con activistas del CDC, en La Paz, el 11 de noviembre de 2004).

En la actual estructura institucional del Defensor del Pueblo, se puede percibir una visión más amplia y de mayor sensibilidad en relación con la temática de derechos indígenas, etnicidad y género, lo que constituye una oportunidad para trabajar estas temáticas (Reunión con activistas de TIJARAIPA, en La Paz, el 11 de noviembre de 2004).

En la anterior gestión del Defensor del Pueblo, la mayoría de las consultorías se la encargaba a personalidades muy capaces y con mucho conocimiento de la temática urbana citadina y el marco de las reformas estructurales, pero con muy poca sensibilidad en la problemática de etnicidad y género (Reunión con activistas de TIJARAIPA, en La Paz, el 11 de noviembre del 2004).

El Defensor del Pueblo debe ser Defensor de los Derechos Humanos no mediador ni facilitador, su actuación debe ser más clara, más definida, debe tomar partido y posición a favor de los sectores más pobres, discriminados y excluidos, no una posición neutral, que diluye sus esfuerzos. La posición y política de mediador es una forma de eludir enfrentamientos con los poderes públicos y económicos, por ello, no se inmiscuye mucho en caso de los recursos naturales, tierra, hidrocarburos con una posición abierta y pública, sin embargo existen personas comprometidas al interior del Defensor del Pueblo, que actúan en consecuencia pero no existe una política institucional definida en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y campesinos (Reunión con activistas de CEJIS, en la ciudad de Santa Cruz, el 10 de noviembre del 2004).

### **6.1.3 Representantes nacionales, departamentales y regionales del Defensor del Pueblo<sup>45</sup>**

#### **1. Percepciones relativas a la promoción y defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas**

En la región es motivo de análisis sobre el impacto de los programas de promoción, difusión y capacitación sobre Derechos Humanos, dirigidos a las comunidades indígenas y campesinas, debido a que se han desarrollado una serie de acciones de difusión y capacitación en las diferentes comunidades del área rural, sin embargo, no se percibe resultados ni mucho interés o voluntad de la gente por participar y por hacer prevalecer y ejercer sus derechos (Reunión con el representante de la Mesa Defensorial de Riberalta, el 8 de octubre del 2004).

Entre los aciertos importantes que ha tenido el Defensor del Pueblo, han sido las investigaciones que ha desarrollado de oficio y a petición de parte, por la vulneración de derechos del campesinado y pueblos indígenas, relativos a la tenencia y propiedad de la tierra, el uso, manejo y administración de recursos naturales, a la consulta y participación, etc. Como resultados de las mismas, se han emitido las Resoluciones Defensoriales correspondientes, cuyas recomendaciones han permitido la cesación de la vulneración de los derechos, en su caso la compensación, la reparación y en otros la adopción de políticas y medidas por parte de las autoridades competentes

---

<sup>45</sup> **Defensor del Pueblo:** Adjunta de Promoción y Análisis. Adjunta de Programas y Actuaciones Especiales. Adjunta de Atención a la Ciudadanía. Responsable del Programa Campesinado y Pueblos Indígenas. Coordinación de Gestión Institucional. Unidad de Capacitación. Asesoría de Asuntos Constitucionales. Asesoría de Derechos Humanos. Representación Departamental de Tarija. Representación Departamental de Santa Cruz. Representación Departamental de Chuquisaca. Representación de la Mesa Defensorial de Riberalta.

para subsanar y prevenir violaciones a los derechos del campesinado y pueblos indígenas (Reunión con el representante del Programa de Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas del Defensor del Pueblo, el 15 de octubre del 2004).

El Defensor del Pueblo ha venido atendiendo demandas de comunidades campesinas e indígenas en las diferentes regiones del país, con una serie de acciones de difusión, capacitación, con el apoyo de material educativo, seminarios, talleres, programas radiales y televisivos y atención de quejas. Sin embargo, se tiene limitaciones para llegar a todas las comunidades dispersas en el territorio nacional, por lo que al interior de la institución se está haciendo un análisis y evaluación de estrategias sostenibles de promoción, capacitación y educación sobre Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, de manera que se tenga en cuenta el cómo se va hacer para el ingreso al área rural, con qué mirada, qué metodologías e instrumentos se trabajará, el tema de la capacidad operativa de la institución, los recursos tanto financieros como humanos y logísticos (Reunión con la Adjunta de Promoción y Análisis, ciudad de La Paz, el 8 de noviembre del 2004).

## **2. Percepciones en relación con acciones para posibilitar el acceso a la justicia de personas y pueblos indígenas**

La representación de Santa Cruz, ha respondido a las demandas y denuncias presentadas por la población indígena, demandas que están más vinculadas con vulneración del derecho a la consulta y participación como por ejemplo en los procesos de saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen, sobre los recursos naturales renovables y no reno-

vables, el derecho a la identidad de los pueblos indígenas, como por ejemplo la negación por parte de los Gobiernos Municipales a reconocer personalidad jurídica a las organizaciones indígenas. Asimismo se participó con el procedimiento de actuaciones urgentes en la vigilancia de los Derechos Humanos en bloqueos, marchas y otros acontecimientos donde estaban involucrados los pueblos indígenas (Reunión con la representante departamental de Santa Cruz, el 10 de noviembre del 2004).

El tema del acceso a la justicia de los pueblos Guaraníes del chaco boliviano, es grave, debido a que no tienen quien los defiendan, no existe Defensa Pública, no tienen recursos para pagar abogados, es decir, están abandonados. A pesar de las limitaciones operativas, de recursos, esta oficina ha ingresado a la zona, conjuntamente con otras autoridades del Estado, para verificar la situación sobre los Derechos Humanos del pueblo *Guaraní*, y poder responder a ellas, en la medida de nuestras posibilidades (Reunión con la representante departamental de Santa Cruz, el 10 de noviembre del 2004).

La oficina del Defensor del Pueblo en Sucre, ha recibido dos quejas, una de los *ayllus* de Quila Quila en contra de los sindicatos agrarios del mismo lugar, y otra de los *ayllus* de Poroma, en contra del Instituto Nacional de Reforma Agraria, por la parcialización con los sindicatos agrarios en el proceso de saneamiento de tierras. Asimismo se participó, en algunos casos como mediadores y en otros como observadores de diferentes conflictos por la tenencia de la tierra, de límites territoriales, disputas por la tierra entre sindicatos, *ayllus* y hacendados (Reunión con la representante departamental de Chuquisaca, el 18 de noviembre del 2004).

**c) Percepciones en relación con temas relativos a la institución**

Se puede percibir como una limitante, en relación con las competencias del Defensor del Pueblo, el hecho de que la institución, no puede intervenir directamente en caso de vulneración de los derechos de población indígena, por parte de algunos grupos de poder, como empresarios de las beneficiadoras de castaña, empresarios madereros y ganaderos, debido a que son considerados como empresarios privados (Reunión con el representante de la Mesa Defensorial de Riberalta, el 8 de octubre del 2004).

En la actual administración del Defensor del Pueblo, se tiene una visión más amplia sobre la problemática de los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas, por ello, se ha priorizado como una estrategia del Programa de la Adjutoría de Actuaciones y Programas Especiales, la temática de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas. En esta misma línea, se tiene previsto instituir una Unidad Nacional del Programa de Derechos Humanos del Campesinado y Pueblos Indígenas (Reunión con la Adjunta de Actuaciones y Programas Especiales, en la ciudad de La Paz, el 1º de noviembre del 2004).

**d) Comentarios del consultor**

En relación con las opiniones recurrentes de representantes de organizaciones indígenas y originarias, relativas al desconocimiento de las funciones del Defensor del Pueblo y la poca presencia con acciones en el área rural y barrios urbanos con fuerte presencia de población indígena, habría que considerar algunos aspectos como: el sistema de rotación de las autoridades, es decir, el cambio por lo general en cada año,

determina que la autoridad nueva que asume el cargo es como que empezaría de nuevo, porque desconoce lo que ha ocurrido en anteriores gestiones por dificultades en la comunicación con la autoridad cesante. Por otro lado, y debido a la movilidad social que se genera en las comunidades campesinas e indígenas, la participación en eventos de capacitación y otros casi siempre son nuevas personas participantes de manera que también casi siempre es una primera experiencia para la gente, lo que normalmente lleva a que se expresen en sentido de que no conocen o no saben.

Es importante tener en cuenta que las opiniones críticas en relación al trabajo que desarrolla el Defensor del Pueblo, de parte de representantes de organizaciones indígenas y originarias, vienen generalmente de líderes y autoridades de organizaciones nacionales y regionales con cierto contenido de carácter político, y no así de organizaciones de base del área rural quienes en forma permanente están demandando los servicios y coordinando actividades con el Defensor del Pueblo en las diferentes representaciones.

En los pueblos indígenas, originarios como en otras organizaciones campesinas y gremiales, existen corrientes y visiones de líderes, autoridades y activistas que cuestionan e interpelan al Estado y sus instituciones, por consiguiente no reconocen ni aceptan autoridad ni institución alguna, en el esquema del Estado nacional.

En estos primeros años, es evidente que el Defensor del Pueblo, ha tenido un trabajo importante con crecimiento en las ciudades; mientras que el trabajo de difusión y capacitación en el área rural, ha respondido más a demandas de personas y de organizaciones campesinas e indígenas, asimismo ha jugado un rol preponderante en la mediación y facilitación del diálogo y la participación con actuaciones urgentes en diferentes

conflictos sociales protagonizados por la población campesina e indígena, destacándose por las investigaciones tanto de oficio como a petición de parte, desarrolladas en diferentes temáticas relativas a los Derechos Humanos del campesinado y pueblos indígenas.

Mientras que los servicios que proporciona el Defensor del Pueblo para coadyuvar al acceso de la justicia de las personas y pueblos indígenas, y que desde mi percepción son principalmente reflejados en la atención de quejas o denuncias y el servicio de asesoramiento y orientación ciudadana, podrían ser fortalecidos con las provisión de personal especializado en la temática, para dar asesoramiento, patrocinar las quejas, registro de quejas, codificación de derechos y conductas específicas de los pueblos indígenas y de instituir instrumentos y mecanismos especializados y consecuentes con las particularidades y especificidad que caracteriza a los derechos de los pueblos indígenas como una acción positiva, que posibilite mayor efectividad en la tutela, promoción y protección de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, comprendidos en el ordenamiento interno e internacional y particularmente en consideración al derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

La ausencia del Estado en los municipios y comunidades del área rural, como la insuficiencia de juzgados ordinarios, es decir, la inexistencia del sistema judicial estatal para atender la demanda de la población indígena y campesina en la mayor parte del área rural, constituye una barrera e impedimento para el acceso a la justicia estatal por parte de personas de pueblos indígenas y comunidades campesinas. Esta realidad nos lleva preguntarnos, ¿cómo se satisface esta demanda de justicia ordinaria en ausencia del Estado? Una de respuestas de las personas con las que se dialogó, sostiene que la demanda



insatisfecha es cubierta a través de la justicia indígena, el derecho consuetudinario aplicado por las autoridades indígenas y campesinas de acuerdo a sus usos y costumbres, y que muy pocas personas optan por recurrir a la justicia ordinaria, pero que tienen que trasladarse recorriendo largas distancias, erogando recursos económicos y su tiempo y que casi nunca consiguen resultados satisfactorios.

## **6.2 Propuestas de estrategias y acciones para fortalecer la acción de la Defensoría del Pueblo<sup>46</sup>**

### **a) En el ámbito de la función educativa del Defensor del Pueblo**

Que se definan estrategias y acciones de promoción y difusión de los Derechos Humanos, como por ejemplo difundir por la Radio San Miguel, debido a que es la más escuchada en las comunidades de la región de Riberalta, pero además tener una relación estrecha y de coordinación entre el Defensor del Pueblo y las organizaciones indígenas, originarias tanto en los niveles regionales y nacional.

El Defensor del Pueblo debería asistir y participar de los *Tantachawis* de los pueblos originarios (asambleas, reuniones, congresos de los pueblos originarios), en las ferias que se tiene en los *ayllus* y *markas*, para hacer conocer sus funciones y difundir los derechos de los pueblos indígenas, sobre las leyes que se están aprobando en el Congreso y hacer cumplir el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El Defensor del Pueblo debe desarrollar cursos de formación dirigidos a jóvenes y líderes indígenas para que a su vez

---

<sup>46</sup> Las propuestas son formuladas en consideración y recogiendo las opiniones y criterios de los diferentes actores consultados en el transcurso del trabajo de investigación.

capaciten y puedan llegar hasta las últimas comunidades indígenas de los diferentes pueblos. Para que la gente entienda deben hacerlo en su idioma y de acuerdo a su cultura, pero además en los pueblos indígenas de tierras bajas se debería nombrar Defensores del Pueblo Indígenas a los líderes capacitados, otorgando credenciales para que asuman defensa de los derechos indígenas en los diferentes pueblos y comunidades indígenas.

El Defensor del Pueblo, para lograr mayor impacto en el área rural, debería diseñar estrategias de trabajo específicas particularmente para las mujeres indígenas en el área rural, diferentes a las que se aplican en el área urbana, por cuanto la realidad en el área rural es diferente, es otra vida, otros patrones culturales. Deben ser en su idioma. Para ello sería importante que se haga un estudio, investigación o diagnóstico del estado de situación de los Derechos Humanos, los derechos colectivos con énfasis en el tema de género, lo que podría contribuir a delinear estrategias de trabajo con mujeres.

Existen importantes campañas contra la discriminación pero no se han medido los impactos y resultados. Por ello sería importante que el Defensor del Pueblo redefina sus estrategias, porque la discriminación, por raza, origen y género a los desplazados de diferentes regiones, es parte de la vida cotidiana, particularmente en Santa Cruz y Tarija, a pesar del trabajo que desarrolla en esta línea el Defensor del Pueblo.

Sería importante que el Defensor del Pueblo haga convenios de coordinación, que participe de las asambleas para que expliquen qué es el Defensor del Pueblo y qué hace para los pueblos indígenas, que participe e intervenga cuando hay conflictos, amenazas por los empresarios. “Nos meten presos en las cárceles y no tenemos justicia” sostienen los representantes indígenas.

**b) En el ámbito institucional, de atención de quejas  
y orientación ciudadana**

Se propone que el Defensor del Pueblo debe de estar en forma constante en los *ayllus* con la pacificación y protegiendo los derechos y libertades de los pueblos indígenas y originarios. El personal debe conocer la cultura del *ayllu*, causas, problemas y luego trabajar para hacer respetar los derechos de los pueblos indígenas y originarios. Debe coordinar con las autoridades y bases de los pueblos originarios, debe mejorar sus sistemas de acceso en los ayllus y sectores con población indígena.

El Defensor del Pueblo debería ser más accesible en su trato con las personas campesinas o indígenas que recurren a sus oficinas y sería importante que la población *aymara* y *quechua* sea atendida en su idioma originario para mejorar su relación con la institución. Para ello, es importante que ésta cuente al interior con equipos específicos de profesionales *aymaras*, *quechuas* y de otros pueblos indígenas originarios, para la atención a los pueblos indígenas quienes deberán conocer la realidad de los pueblos originarios y sus formas de vida. De esta manera se trabajaría en forma equitativa tanto en el área rural como urbana.

El Defensor del Pueblo debería trabajar para hacer más visible el tema indígena, como en la Ley de Hidrocarburos, Asamblea Constituyente, el tema tierra y organizativo. Se tiene la sensación de que la institución no trabaja con la dinámica de los acontecimientos, de la coyuntura, como que se va quedando atrás y está trabajando con un perfil muy bajo.

**c) En el ámbito del acceso a la justicia**

El Defensor del Pueblo debería atender todo tipo de problemas que se tienen en las comunidades indígenas y originarias, como es el caso de los abusos de los terratenientes que acumulan tierras, los ganaderos, empresarios mineros y de los políticos. Deben ser los asesores y acompañar en los problemas para así defender los derechos de los indígenas en problemas diarios que se viven en los diferentes lugares del país.

Para que la justicia llegue verdaderamente a los indígenas y originarios del país, se debería promover que en los Juzgados de las provincias y regiones con predominancia de población indígena y originaria se promocióne a profesionales indígenas que entiendan la cultura y realidad de los pueblos indígenas. Asimismo se debería promover la instalación de Juzgados en lugares alejados con población indígena y originaria.

En regiones alejadas de las ciudades y del eje central no existen servicios de apoyo social o jurídico para las mujeres, por lo que no tienen quien las defiendan en caso de violación de sus derechos. El Defensor del Pueblo debería implementar oficinas en las diferentes regiones del área rural, especialmente en aquellos lugares donde no hay presencia de ONG's, instituciones estatales ni de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta que la justicia comunitaria es parte de la vida y de la cultura de las comunidades indígenas y originarias, es la que está más cerca, es más accesible, goza de legitimidad y se practica en forma cotidiana, el Defensor del Pueblo debería buscar y promover su verdadero reconocimiento por el Estado, ya que en muchos casos algunos jueces, fiscales, policías, corregidores y subprefectos desconocen los acuerdos o arreglos a los que llegan las partes y autoridades indígenas en el tratamiento de sus conflictos.

El Defensor del Pueblo debería fomentar y promover en las comunidades indígenas y originarias para que sus autoridades indígenas practiquen y den mayor valor a la justicia comunitaria. Esto debido a que en algunos lugares sólo las personas mayores practican y los jóvenes ya no practican, lo que lleva el peligro de que desaparezca con el tiempo y más si se tiene en cuenta que la mayoría de los problemas y conflictos en las comunidades indígenas y originarias son resueltos por la justicia propia, de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo o comunidad.

**d) En el ámbito de las competencias del Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo debería considerar la posibilidad de proponer la ampliación de sus competencias para intervenir en caso de la vulneración de Derechos Humanos de los pueblos indígenas por parte de los grupos con poder económico o político. Asimismo para promover la incorporación en la institución de una instancia encargada de promover la transversal de derechos indígenas y constituirse en el eje articulador responsable de sensibilizar los recursos humanos de la institución sobre el tema, implementar estrategias sobre procesos educativos de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el área rural y urbana del país, de manera que se preste la atención a los pueblos indígenas en consideración a su reconocimiento como pueblos con culturas, derechos e identidad propia, lo que hace que sean distintos y diferentes del resto de la población nacional.

## **f) Comentarios del consultor**

### **Ámbito institucional**

La débil institucionalidad del Estado boliviano, la falta de políticas públicas para atender los derechos económicos y sociales de los diferentes sectores y la incapacidad de instituciones y autoridades para resolver los conflictos planteados por actores regionales, cívicos, sindicales, vecinales, indígenas y campesinos, ha repercutido en gran medida en el trabajo del Defensor del Pueblo, por cuanto, al ser considerado como una instancia estatal protectora de los Derechos Humanos, dedica gran parte de su tiempo en canalizar demandas entre actores sociales y el Estado, promover y facilitar el diálogo entre partes en conflicto, desarrollar acciones de prevención de violaciones de los derechos humanos por parte de autoridades y servidores públicos del Estado. Esta labor de un ente estatal es particularmente especial por cuanto desarrolla una rol preponderante para evitar que las autoridades y servidores públicos cometan violaciones a los Derechos Humanos, quienes desde un punto de vista técnico, doctrinal y filosófico, están propensos a cometer violaciones por cuanto está establecido, como corriente dominante, que el Estado es el único que puede violar los Derechos Humanos. Esta labor la valoramos y compartimos aunque no siendo una competencia específica del Defensor del Pueblo, y a pesar de la inversión de mucho tiempo y recursos, contribuye en gran medida a la construcción de espacios de diálogo, fortalecimiento del sistema democrático, promover valores como la tolerancia, la construcción y consolidación de una cultura de paz y de respeto de los derechos humanos, a sabiendas de que es difícil construir y buscar la paz cuando no hay justicia social, equidad y solidaridad en la distribución de recursos, donde aún se mantienen estructuras y esquemas excluyentes y discriminatorios, que generan cada vez mayor desigualdad, hambre y pobreza en la población.

Uno de los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas constituye el uso, manejo, aprovechamiento y administración de sus recursos naturales, recursos que están siendo objeto de usurpación permanente y motivo de los mayores conflictos entre pueblos indígenas y los intereses particulares de empresas, intereses transnacionales que trastocan dichos recursos y que entran en conflicto con derechos de los pueblos indígenas, quienes han sido y son los verdaderos dueños y protectores de los mismos. Frente a la indiferencia e incapacidad del Estado, sus instituciones y autoridades para hacer cumplir la normativa vigente y velar por el uso y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, es que el Defensor del Pueblo ha desarrollado iniciativas dirigidas a la construcción de espacios de coordinación entre organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y otras, desde donde se han diseñado y se están implementando estrategias a través de acuerdos y alianzas para la defensa de los recursos naturales, articulando acciones como la canalización de demandas entre el Estado y organizaciones indígenas e instituciones de la sociedad civil y entre organismos regionales e internacionales.

### **Ámbito de acceso a la justicia**

El tema del acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas, planteado para el trabajo de campo, ha sido abordado y entendido como la posibilidad que tienen las personas y pueblos indígenas de resolver problemas y conflictos de cualquier naturaleza, en forma efectiva, oportuna y en el marco del respeto de los derechos fundamentales que tiene toda persona, ya sea recurriendo a los sistemas del derecho indígena o derechos consuetudinario propio de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, o en su caso a los sistemas oficiales que proporciona el Estado. Ello en el entendido de que las per-

sonas y pueblos indígenas, además de los derechos específicos, particulares reconocidos en su condición de pueblo indígena, también tienen el derecho de gozar y disfrutar de los demás derechos que tiene el resto de la población nacional. En este entendido, el Defensor del Pueblo tiene el desafío de coadyuvar para que las personas y pueblos indígenas puedan acceder a la justicia ya sea a través del sistema de administración de justicia indígena, o del estatal, en ambos casos vigilando el respeto de los derechos fundamentales, fortaleciendo mecanismos de reconocimiento y respeto del derecho consuetudinario indígena y la coordinación entre ambos sistemas para el respeto mutuo.

Es importante considerar y hago eco de los comentarios del Defensor del Pueblo al estudio de campo, que cuando se habla de acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas, no sólo debemos considerar la posibilidad de acceder a los sistemas oficiales de justicia del Estado o a la justicia comunitaria o indígenas, sino además el acceso a una justicia social, es decir, a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que en nuestro país equivale a tener acceso a una buena educación, servicios de salud, oportunidades laborales, al uso, manejo, aprovechamiento y administración de los recursos naturales y acceso al recurso tierra en forma suficiente de modo que les permita desarrollarse como pueblos, con historia, identidad, cultura, bases fundamentales del principio de integralidad e interdependencia de los derechos humanos.

El presente estudio relativo al acceso de la justicia de las personas y pueblos indígenas desde los servicios que presta el Defensor del Pueblo en función al mandato legal de velar por la naturaleza multiétnica y pluricultural del país y de promover la defensa de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y originarios, ha intentado configurarse en función a la infor-



mación recopilada de la institución defensorial y otras fuentes y nutrirse con percepciones de actores vinculados con la temática de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y de funcionarios de la misma institución.

En esa perspectiva y desde una mirada de fuera de la institución, se podría concebir que la forma más directa de coadyuvar al acceso de la justicia a las personas y pueblos indígenas por parte del Defensor del Pueblo, está en el servicio de atención de quejas y denuncias que llegan a la institución, en la medida que las demandas son atendidas satisfactoriamente, es decir, que satisfagan a las personas de pueblos indígenas que recurren a los servicios. Se podría decir que se está contribuyendo a acercar la justicia a este sector de la población como lo vienen haciendo los abogados de las oficinas de Riberalta y de Santa Cruz (encargado de la temática indígena) por cierto muy comprometidos y que conocen la temática, quienes no se limitan a aplicar en forma mecánica la ley y sus competencias, sino que van más allá con gestiones en busca de responder a la confianza depositada por los demandantes, lo que pasa también por actitudes y compromisos de carácter personal.

Al margen de los ejemplos de Riberalta y Santa Cruz, en la oficina central y de Sucre no se ha constatado equipos y personal con experticia en la temática indígena y Derechos Humanos, es decir, para la atención directa de quejas, denuncias y la orientación ciudadana a personas y pueblos indígenas en consideración a los derechos indígenas específicos reconocidos también a grupos específicos por su cultura y cosmovisión propia que tienen los pueblos, si bien, en la Paz está el responsable de Programa y la profesional que trabaja como parte del equipo, no son quienes atienden quejas ni proporcionan la orientación ciudadana en forma directa a la gente provenientes de los pueblos indígenas.

En consecuencia sería importante fortalecer estos servicios para procurar coadyuvar realmente a acercar la justicia a los pueblos indígenas.

### **Ámbito de la promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas**

Las acciones de promoción, difusión y educación en Derechos Humanos de los pueblos indígenas que se han venido desarrollando con un perfil bajo por la Defensoría del Pueblo, deberían merecer un mayor impulso y priorización en lo que se refiere a la implementación de procesos educativos por los que se proporcione los instrumentos y herramientas a las personas de pueblos indígenas para que por sí mismas, o por medio de sus organizaciones, asuman defensa y hagan prevalecer sus derechos ante las instancias pertinentes, en el entendido que el Defensor del Pueblo, por razones operativas y de recursos, no tiene posibilidad de atender en forma directa la diversidad de demandas del sector rural y de zonas urbanas con fuerte presencia indígena.

En los temas relativos a la promoción, difusión, capacitación y formación en Derechos Humanos a personas de pueblos indígenas, se pueden buscar mecanismos y alternativas para iniciar procesos y avanzar progresivamente en ello, como los que ya está implementando la institución a través de alianzas estratégicas con instituciones no gubernamentales, Iglesias y otras instituciones de la sociedad civil, quienes tienen mayores posibilidades de llegar a las diferentes comunidades para la difusión, promoción y educación en Derechos Humanos.

### **Ámbito de apertura de nuevas oficinas**

En relación con las demandas de instalación de oficinas en las diferentes regiones del país, para atender a los pueblos

indígenas desprotegidos, eventualmente se podría hacer una evaluación, análisis y priorización de lugares donde no existe la prestación de servicios legales, sociales (caso de la zona de comunidades cautivas y la región de Moxos del Beni), a favor de pueblos indígenas, por parte de instituciones no gubernamentales, de la sociedad civil y por otras entidades del Estado.

## **VII. RECOMENDACIONES**

### **En el ámbito institucional**

Luego de haber transcurrido los primeros 6 años de vida y trabajo del Defensor del Pueblo, sería importante considerar la posibilidad de hacer un nuevo relanzamiento del trabajo de la institución, previo un trabajo de consulta a los pueblos indígenas y otros sectores de la población, tanto en el área urbana como rural, y en consideración a las experiencias en el tiempo transcurrido del trabajo de la institución. Ello, al igual que se hizo al inicio de funciones, podría contribuir en la priorización de las líneas de trabajo, es decir, si se sigue con los actuales lineamientos y prioridades, o por el contrario hay que redefinir estrategias y establecer nuevas prioridades.

En consideración y atención al posicionamiento y emergencia del movimiento campesino indígena en el contexto actual que vive el país, considerar la posibilidad a mediano plazo de la creación de una Adjutoría de Pueblos Indígenas, instancia que tendrá a su cargo promover la transversal de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la entidad defensora de los Derechos Humanos y de esta manera, incorporar y priorizar la promoción, protección y defensa de los derechos particulares, específicos de los pueblos indígenas en consideración a su cultura, cosmovisión y modos de vida distintos, es decir, a la distintividad de los pueblos indígenas en relación con el resto de la población nacional, como una

acción positiva por parte del Estado a un sector de la población boliviana históricamente marginado y excluido económica, política y socialmente.

Posibilitar la implementación de mecanismos de consulta a los pueblos indígenas que permitan recoger sus demandas, inquietudes y preocupaciones en relación con sus derechos humanos, de manera que sean considerados en la elaboración de la Estrategia de trabajo del Defensor del Pueblo, Planes de Operaciones Anual POA, lo que podría contribuir con el trabajo de la institución y la implementación de un proceso progresivo de coordinación e involucramiento por parte de las organizaciones indígenas.

### **En el ámbito de la promoción, difusión y educación en Derechos Humanos**

Sería importante establecer y aplicar indicadores de impacto de las campañas contra la discriminación, para medir impactos y resultados, lo que contribuiría a determinar si se continúa con la misma estrategia o por el contrario es necesario redefinir la misma.

Las estrategias de promoción, capacitación y educación en Derechos Humanos dirigidas a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, deberían considerar la formación de líderes indígenas campesinos en las diferentes regiones del país, a través de procesos educativos con perspectiva de género. Para ello, se podría explorar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas entre ONG's, municipios, Iglesias y otros actores, quienes podrían responsabilizarse de la sostenibilidad de los recursos humanos, y el Defensor del Pueblo, de la formación, seguimiento y dotación de material educativo, ello, considerando la importante experiencia y confianza de la institución. En este tema sería importante considerar las experiencias de los Defensores del Pueblo de Ecuador y Colombia.

Entre las estrategias de difusión y capacitación, en opinión de actores de pueblos originarios de la zona andina, se deberían reforzar los mecanismos de participación en *Tantachawis* de los pueblos originarios (asambleas, reuniones, congresos de los pueblos originarios), ferias culturales y de intercambio en *ayllus* y *markas*, considerando estos espacios para desarrollar eventos como seminarios, talleres, encuentros, reuniones en coordinación con las organizaciones indígenas y campesinas.

### **En el ámbito de la atención de quejas y el diseño sobre conductas vulneratorias**

Considerar la pertinencia de un diseño especial de registro de quejas más ágil y simplificado para pueblos indígenas y originarios o en su defecto, incorporar en el formulario de registro de quejas existente, una orientación para el registro de denuncias por vulneración de derechos colectivos de los pueblos indígenas, de manera que promueva el respeto a la especificidad, distintividad y particularidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas que son la característica y fundamento de su existencia.

En consideración a esa particularidad y distintividad que caracteriza a los pueblos indígenas, considerar la posibilidad de establecer índices de derechos y conductas vulneratorias de los Derechos Humanos de pueblos indígenas, tomando en cuenta los derechos reconocidos en instrumentos a nivel interno y en el ámbito internacional. Ello será factible en la medida que la institución considere importante como información que pudiere contribuir a la formulación de políticas y definición de estrategias para la atención a los pueblos indígenas desde la institución defensorial en función a su condición de pueblos con derechos específicos.

### **En el ámbito del acceso a la justicia**

Promover ante el Poder Judicial la institucionalización de los servicios de traductores e intérpretes y peritos culturales campesinos e indígenas, considerando la interculturalidad de las diferentes regiones del país, de manera que el Poder Judicial asuma su responsabilidad de conformidad a lo establecido por el artículo 116 de la Constitución Política del Estado y el Código de Procedimiento Penal vigente.

Definición en la estructura organizativa interna del Defensor del Pueblo, la instancia responsable de la temática de los Derechos Humanos del Campesinado y Pueblos Indígenas. Eventualmente considerar la posibilidad de la incorporación de profesionales indígenas de manera que refleje la interculturalidad del país, que no sólo hable el idioma sino que conozca la vida y cultura de los pueblos indígenas y originarios, especialmente en las instancias de atención de quejas y orientación ciudadana, tanto a nivel central como en las representaciones departamentales y regionales. Aspecto fundamental para estimular confianza y mayor libertad en la manifestación y exposición de sus problemas por parte de denunciantes provenientes de pueblos indígenas y originarios. Ello constituiría un espacio desde el que se promueva la transversalización de los derechos indígenas, sensibiliza a los recursos humanos de la institución y es la responsable de monitorear la implementación de las políticas y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas desde la institución del Defensor del Pueblo.

Considerar como alternativa la implementación de servicios de procuradurías de defensa y patrocinio de los derechos de los pueblos indígenas en zonas y regiones estratégicas, como en la zona de comunidades cautivas, zona de mayor conflicto y tensión por la tenencia y propiedad de la tierra y recur-

sos naturales, pero también en las mismas oficinas y representaciones para la atención de los casos remitidos a orientación ciudadana, por no corresponder a las competencias del Defensor del Pueblo, lo que de alguna manera permitiría que la gente al recibir la atención a sus demandas, no salga o tenga una sensación de frustración, desilusión y sabor a poco cuando se la deriva simplemente a otras instancias. Lo que es concordante con la misión de Alto Comisionado del Congreso para la defensa y protección de los derechos individuales y colectivos tutelados por la Constitución y las Leyes, previsto en el artículo 1, y en la atribución 9 del artículo 11, de la Ley 1818, respectivamente.

Promover el fortalecimiento de la justicia comunitaria en el entendido de que en las comunidades indígenas y originarias, las autoridades originarias resuelven la mayoría de sus conflictos a través de mecanismos alternativos de acuerdo a sus usos y costumbres diferentes a los estatales. Estos mecanismos alternativos que son legitimados por los pueblos indígenas, por considerarlos parte de la vida y de la cultura de los pueblos, están más cerca en la comunidades, son más accesibles, imparciales, ágiles y son practicados en forma cotidiana en las comunidades indígenas y originarias, por lo que constituyen una forma real y efectiva de acceder a la justicia de personas y pueblos indígenas.

En la misma línea de la justicia comunitaria, promover la normativa legal por la que se posibilite el reconocimiento de la justicia comunitaria como parte del sistema judicial del país con igual jerarquía en relación con el estatal, las instancias de coordinación y de control mutuo del respeto de los Derechos Humanos entre ambos sistemas. Ello debido a que en la actualidad algunos jueces, fiscales, policías, corregidores, subprefectos y otras autoridades judiciales y administrativas del Estado, consideran a la justicia comunitaria como un sistema

subordinado al oficial, clandestino. Por ello, en forma sistemática y permanente desconocen los acuerdos o arreglos a los que llegan las partes y autoridades indígenas y originarias en el tratamiento de sus conflictos.

Promover la revalorización y la práctica de la justicia comunitaria en las comunidades indígenas y originarias para que sus autoridades indígenas practiquen y revaloricen la justicia comunitaria, ello, en consideración a que en algunos lugares sólo las personas mayores la conocen y practican, mientras que las nuevas generaciones la practican cada vez menos.

### **En el ámbito de la ampliación de competencias del Defensor del Pueblo**

Eventualmente considerar la posibilidad de plantear propuestas normativas para la ampliación de competencias del Defensor del Pueblo, de manera que le posibilite la intervención directa en casos de conductas vulneratorias por parte de grupos de poder político y económico como beneficiadoras de castaña, mineros, petroleros, ganaderos, agroindustriales, hacendados, etc., que definen la forma de organización indígena, cambian autoridades, definen servicios básicos de educación, salud y otros, a quienes por tener el estatus de privados, el Defensor no puede intervenir directamente sino a través de instancias del Estado. Este vacío dificulta la satisfacción de demandas indígenas, y estaría generando cierto clima y sensación de frustración e impotencia de la gente cuando es derivada a otras instancias por el Defensor del Pueblo.



## Bibliografía

- Albo, Xavier y Víctor Quispe, *Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales*, Ed. Plural, La Paz, Bolivia, 2004.
- Albo, Xavier, *Pueblos Indios en Política*, Ed. Cipca, La Paz, Bolivia, 2002.
- *Por una Bolivia diferente: Aportes para un proyecto histórico popular*, Ed. Cipca, La Paz, Bolivia, 1991.
- “Estado y Comunidades Frente a Frente”, *Revista Cuarto Intermedio* No. 9, Ed. Cipca, La Paz, Bolivia, 1988.
- Calla, Ricardo, *La caída de Sánchez de Lozada, la cuestión indígena y la historia reciente de Bolivia: Algunos apuntes y temas para el debate*, Ed. Plural, La Paz, Bolivia, 2003.
- *CSUTCB: Debate sobre documentos políticos y Asamblea de Nacionalidades*, Ed. Cedla, La Paz, Bolivia, 1989.
- *El reto de la diversidad: Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*, 1999.
- Baire, Gregor, *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina*, 2da. edición en formato CD, Ed. CDI (México) y Abya Ayala (Ecuador), 2004.
- Defensor del Pueblo, *I, II, III, IV, V y VI Informes Anuales del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional*, Ed. Defensor del Pueblo, 1998-2003.
- *Manual de Organización y Funciones del Defensor del Pueblo*, inédito, 2003.

- \_\_\_\_\_ *Plan Estratégico Quinquenal del Defensor del Pueblo*, inédito, 2001-2006.
- \_\_\_\_\_ *Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo*, inédito, 2002.
- \_\_\_\_\_ *Reglamento de Trámites de Quejas, Actuaciones e Investigaciones de Oficio*, inédito, 2001.
- \_\_\_\_\_ *Y todo comenzó de nuevo: Memorias de Octubre*, Ed. Artes Gráficas “Latina”, La Paz, Bolivia, 2004.
- \_\_\_\_\_ *Informe especial: Los derechos a la propiedad, la tenencia de la tierra y el proceso de saneamiento*, Ed. Presencia. La Paz, Bolivia, 2004.
- Desarrollo con Identidad, *Política Nacional Indígena y Originaria: Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios*, Ed. Offset Boliviana Ltda., La Paz, Bolivia, 1998.
- Foro Internacional, *Experiencias Latinoamericanas en Derechos Humanos, Resolución Alternativa de Conflictos y Justicia Comunitaria*, inédito, 2004.
- García, Lineras Álvaro, Marxa Nadia Chávez, Patricia Costas Monje, *Movimientos Sociales en Bolivia, historia, identidad, proyectos y perspectivas de: COB, CSUTCB, CIDOB, CSCB, FNMCB-BS, COCA TROPICO, COFECAY, MAST, FEJUVE-EL ALTO, CONAMAQ, CPESC Y COORDINADORA DEL AGUA Y DE LA VIDA*, Ed. PLURAL, La Paz, Bolivia, 2004.
- Instituto de la Judicatura, *Seminario sobre Justicia Comunitaria*, Ed. “Tupac- Katari”, Sucre, Bolivia, 2004.
- Longlois, Denis, *Diagnóstico Institucional del Defensor del Pueblo de Bolivia: Enero de 2002, febrero y junio de 2003 y marzo de 2004*, inédito.

Ministerio de Desarrollo Sostenible, “*Justicia Para Todos*”.  
*Consolidación Institucional del Sistema Judicial.*  
*Proyecto de Reforma Institucional del Ministerio de*  
*Desarrollo Sostenible*, inédito, 2003.

Mullucundo, Eugenio, *La Participación Indígena y la Norma-  
tiva Positiva y Tradicional. El caso Uru Chipaya,*  
*Amareti y Guaraní del Isoso (Tesis de Maestría en*  
*Ciencia Política)*, Ed. Artes Gráficas, La Paz, Bolivia,  
2000.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Justicia Comuni-  
taria: estudios de caso y propuesta normativa*, tomo  
10. Ed. Sierpe Publicaciones, 1998.

\_\_\_\_\_ *Código de Procedimiento Penal*, Ed. INDEAA, La  
Paz, Bolivia, 1999.

\_\_\_\_\_ *Convenio 169 de la Organización Internacional del*  
*Trabajo, ratificado por Bolivia el 11 de julio de 1991,*  
Ed. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia, 1991.

Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia (PSCAJ), *Sis-  
tematización: desde las experiencias del PSCAJ*, (no  
especifica editorial), 2004.

Villanueva, Arturo, *Pueblos Indígenas y Conflictos de Tierras*,  
Ed. Plural, La Paz, Bolivia, 2003.

Viceministerio de Justicia, *Memoria del Programa Sociedad*  
*Civil y Acceso a la Justicia*, La Paz, Bolivia, (no  
especifica editorial), 2003.

#### **MEDIOS DE PRENSA ESCRITA**

Periódico *El Deber* de Santa Cruz: 30/01/02 y 18/05/02.

Periódico *Los Tiempos* de Cochabamba: 31/01/02, 02/09/02,  
04/11/03, 02/05/04 y 16/10/04

Periódico *La Prensa* de La Paz: 20/12/02.

Periódico *El Diario* de La Paz: 18/04/03 y 19/11/03

Periódico *La Razón* de La Paz: 10/01/04.

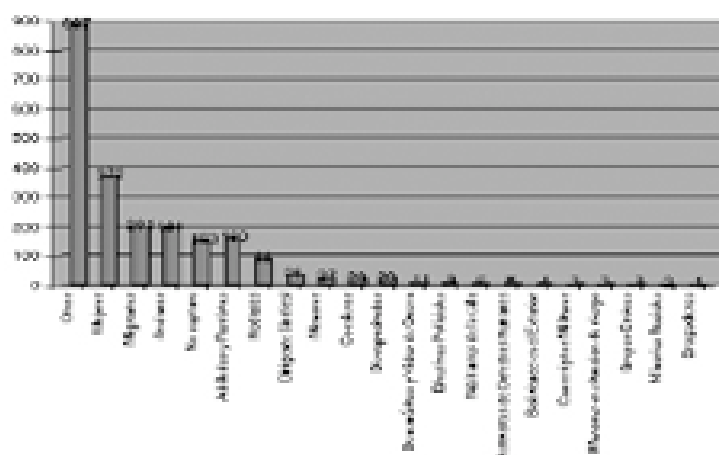
Periódico *La Patria* de Oruro: 23/01/04.

### **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA**

- 1994 Ley No. 1565 de Reforma Educativa.  
Ley No. 1062 de Abolición de prisión o apremio corporal por obligaciones patrimoniales.  
Ley No. 1551 de Participación Popular.  
Ley No. 1615 de la Constitución Política del Estado.  
Ley No. 1674 contra la Violencia en la Familia o Domestica
- 1996 Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- 1997 Ley No. 1984 del Código Electoral.  
Ley No. 1983 de Partidos Políticos.  
Ley No. 2028 de Municipalidades
- 2001 Ley No. 2235 del Diálogo.
- 2002 Ley del Seguro Universal Materno Infantil.
- 2004 Ley No. 2650 de Reforma de la Constitución Política del Estado.

## ANEXO 1

### Cuadro de derechos y conductas vulneratorias de derechos Peticionarios por Grupos Vulnerables



Fuente: I Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 1999).

**Derechos más vulnerados en función al total de Resoluciones Defensoriales emitidas en 2003**

<b>Derechos Vulnerados</b>	<b>Porcentajes</b>
Vida	3.5
Integridad personal	2.9
Petición	2.17
Salud	3.5
Educación	0.7
Remuneración	6.5
Vacaciones pagadas	12.3
Trabajo	10.8
Igualdad	2.9
Circulación	2.9
Asociación	0.7
Libertad Personal	1.4
Dignidad	2.9
Debido Proceso	13.7
Seguridad Social	27.5
Seguridad	2.17
Vida Privada	0.7
Propiedad	1.4
Otros	0,7
Total	100

**Fuente:** VI Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 2003.

### Cantidad de casos por Derechos Vulnerados por Área

Cód.	Derechos Vulnerados	Adminis- tración	Derechos Humanos	Servicios Públicos
1.1	Igualdad ante la Ley	10	31	1
1.2	Dignidad	12	63	3
1.3	Libertad	8	56	
2.1	Derecho a la Vida	1	21	
2.10	Derecho a la Formulación de Peti- ciones Individuales y Colectivas	139	38	10
2.11	Derecho a la Propiedad Privada	51	14	4
2.12	Derecho a la Remuneración Justa	32	12	1
2.13	Derecho a la Seguridad Social	90	5	
2.2	Derecho a la Salud	3	14	1
2.3	Derecho a la Seguridad	14	90	1
2.4	Derecho a la Libertad de Expresión	7	8	1
2.5	Derecho a la Libertad de Asociación	3	1	
2.6	Derecho a la Libertad de Trabajo, Comercio e Industria	75	16	1
2.7	Derecho a la Educación	3	2	
2.8	Derecho a la Enseñanza		2	
2.9	Derecho a Ingresar, Permanecer, Transitar y Salir del Territorio Nacional		3	
2.10	Carácter Igualitario y General de los Impuestos y Cargas Públicas	6	1	1
2.14	Nulidad de los actos de los que Usurpen Funciones que no les Competen o que Ejerce	3		
2.15	No Obligatoriedad de hacer lo que la CPE y las Leyes no mandan o a Privarse de lo que no Prohíben.	1	2	2
2.16	Vigencia de la Ley para lo Venidero y Carácter Retroactivo Excepcional	1		
2.17	Sometimiento de los Infractores de la CPE a la Jurisdicción Ordinaria	4	14	1

2.18	Respeto de Derechos y Garantías no Enunciados y Nacidos de la Soberanía del Pueblo	77	56	9
3.2	Garantías para el Debido Proceso	23	120	1
3.3	Recurso Constitucional de Amparo y Habeas Corpus	1	2	
3.5	Inviolabilidad de Domicilio		9	1
3.6	Uso de la Propiedad Privada	21	9	1
3.7	Improcedencia de Confiscación	3		
3.9	No Obligatoriedad de Pago de Impuestos no Establecidos de Conformidad a Ley		1	

(I Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso Nacional, 1999).



## **ADÉNDUM**

### **COMENTARIO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE BOLIVIA AL INFORME DE ESTUDIO DE CASO**

En el marco de los objetivos propuestos por el IIDH de maximizar el desempeño de las oficinas del Defensor del Pueblo y las valiosas sugerencias planteadas por el consultor, Dr. Eugenio Mullucundo, se considera necesario incluir a modo de comentario central determinados planteamientos de fondo que en nuestro concepto son necesarios considerar.

La experiencia lograda hasta el presente nos permite ver que el tema de la exclusión de los pueblos indígenas entraña violencias múltiples y la necesidad de contar con soluciones efectivas nos obliga a la búsqueda de soluciones de largo alcance, suficientemente maduras y ajustadas a las particularidades de cada país.

Con esta respetuosa aclaración se ha juzgado prudente complementar la investigación, a partir de tres ejes de análisis:

- Lo indígena como concepto.
- Lo indígena en relación al Estado y el acceso a la justicia.
- Los derechos indígenas y la disputa por los recursos naturales.

#### **Lo Indígena como Concepto**

La investigación parte señalando que en Bolivia, siguiendo el “lenguaje académico”, se usa la distinción de “pueblos indígenas” y “originarios” para referirse a poblaciones nativas de tierras bajas y altas que, entre la década del 80 y el 90, se autoadscriben como tales. Destaca las fisuras surgidas en la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de

Bolivia (CSUTCB) a partir de quienes se asumen como campesinos y rescatan el peso de las organizaciones sindicales formadas al calor de los que fue la reforma agraria del 53, frente al Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ) que antepone lo originario frente a lo campesino.

A tiempo de rememorar el episodio histórico de la colonización, hace hincapié en el importante asentamiento de los indígenas de tierras altas en “los llanos” y como producto de ese recorrido secuencial concluye señalando que, indígena es toda esa población rural constituida por etnias de tierras altas, bajas y colonizadores, como indígena es gran parte de la población asentada en áreas urbanas.

Nos hemos querido detener en este planteamiento por considerar que es este el hilo conductor que utiliza el investigador para valorar el desempeño del Defensor del Pueblo a través de sus diversas unidades. Sus observaciones, a lo largo del documento, refieren ese enfoque global con el que inicia su trabajo y, en esa mirada, extraña que las labores del Defensor del Pueblo no hayan hecho mayor incidencia sobre el tema; aunque admite que “es probable que en los diferentes grupos de derechos vulnerados hayan concurrido personas de pueblos indígenas o de comunidades campesinas, (casos) que no han ingresado como (vulneración) al derecho de los pueblos indígenas, sino (clasificados) en función al índice de derechos y conductas vulneratorias diseñadas por el Defensor del Pueblo”.

Esta observación obliga a remitirnos a la Ley del Defensor del Pueblo<sup>47</sup> en el comprendido de que constituye su marco

---

47 L. 1818 de 17/dic/98.

institucional de funcionamiento, cuyo Art. 11 num. 9) previene como imperativo de acción: el “velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado boliviano y promover la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y originarios del país”.

Producto de este ejercicio se concluye que la disposición mencionada, siguiendo el razonamiento del investigador, ha recogido el “lenguaje académico” para definir formas de intervención frente a un sujeto perfectamente identificado: “pueblos indígenas y originarios”, con una ubicación geográfica situada en el área rural y un punto de acercamiento centrado fundamentalmente –aunque no de modo exclusivo– en las demandas de acceso a la tierra.

La Ley del Defensor del Pueblo, contemporánea a normas importantes como la Constitución Política del Estado de 1994, el Convenio 169 de la OIT de 1991, la Ley Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996, la Ley Forestal de 1996, la Ley de Participación Popular de 1994, por citar algunas, recogió el enfoque contenido en dichas normas por el peso específico que las demandas de tierras tuvieron ese momento.

Se observa de ello que en la mente de quienes legislaron no estuvo presente el indígena urbano y que su atención fue recuperada en el Defensor del Pueblo a partir de otros enfoques centrados en actuaciones urgentes o población vulnerable de los Programas Especiales.

El planteamiento del Dr. Mullucundo, importante por cierto, tiene la virtud de tomar en cuenta más allá de catalogaciones legales y académicas, la globalidad de una población que a lo largo de la historia ha ido recibiendo denominaciones diversas y vale como rescate, frente a propuestas que, a título de reivindicar lo indígena, invocan un marco histórico incompleto o mutilado.

Su importancia también es manifiesta a partir de los nuevos datos estadísticos que muestran a una Bolivia más urbana y menos rural; advirtiéndolo con ello la necesidad de repensar globalmente políticas rurales y reflexionar sobre un adecuado enfoque de políticas urbanas.

La propuesta confronta, sin embargo, dificultades de orden operativo relacionadas con la autoadscripción; particularmente en el área urbana donde la misma aparece poco difusa pues, no constituyen elementos definitorios para ese cometido ni los rasgos fenotípicos, ni el lugar de nacimiento, ni el uso de una lengua, ni las prácticas religiosas. La autoadscripción –siempre dinámica– no constituye una decisión fácil, ni permanente.

La realidad, siempre más rica, aparece más flexible y huidiza que los conceptos legales y las definiciones académicas; proceso, por otra parte explicable, si se piensa que muchos de los términos que se utilizan, además de definiciones jurídicas entrañan apelativos raciales.

Esto explica el hecho de que el Defensor del Pueblo haya enfocado sus labores en función de los pueblos indígenas y originarios del área rural y grupos vulnerables en el área urbana.

Con la salvedad anotada, la sugerencia del investigador merece ser tomada en cuenta no sólo en función de la necesidad de repensar conceptualizaciones<sup>48</sup> sino para analizar la temática indígena en el ámbito urbano, ajustar políticas públicas para el área rural, y establecer los parámetros más aconsejables en función de elaboración de políticas públicas.

---

48 “Las identidades se van modificando con plasticidad de acuerdo a las relaciones de fuerzas que operan en la sociedad”. Pierre Jacob, 1982 en: Prólogo de Rafael Archondo al libro de Elizabeth Peredo Beltrán “Recorras de los Andes: la identidad de la chola del mercado: una aproximación psicosocial”, ILDIS Tahipampu. La Paz, 1992, XII.

El enfoque acertado de ellas permitirá lograr que las expresiones pluriculturalidad e interculturalidad sean mejor trabajadas y comprendidas dentro del conjunto del cuerpo social; sin descartar la conveniencia de pensar en una reforma legal que amplíe las atribuciones del Defensor del Pueblo a resguardo de la rigidez jurídica que pueda surgir de la fiscalización pública.

La Asamblea Constituyente que, según anuncios oficiales, comenzará a funcionar a mediados del próximo año constituirá, con certeza, otro escenario donde se dilucidará el tema en función de la vulnerabilidad de grupos rurales emigrados a las ciudades y las facilidades de adaptabilidad que se brindan a estas culturas para enfrentar los nuevos retos que el medio social exige; sin destruir su esencia, evitando respuestas tardías y catastróficas.

### **Lo Indígena en relación con el Estado**

Bolivia, desde la fundación de la república confronta características que marcan su desenvolvimiento interno, con la presencia de una oligarquía que impone políticas de exclusión, aprovecha recursos naturales en su beneficio, vive con una mirada anclada en ideales exógenos y sobrevive, en lo externo, con un permanente condicionamiento de su economía a decisiones de poder foráneas.

Al hablar de Bolivia, estamos hablando entonces de un país económicamente dependiente, permanente exportador de materia prima, soberanía limitada, gobernado por pequeños grupos de poder y una población indígena carente de acceso a una amplia gama de derechos humanos o, como el investigador señala, sin acceso a la justicia.

Esta situación, empero, se ha visto agravada en los últimos años por la adopción de medidas económicas de carácter

estructural que pide seguridad jurídica para las inversiones extranjeras sin reparar en la inseguridad jurídica de la población y el desconocimiento de derechos fundamentales con todo lo que ello implica en la larga estela de desempleo, falta de atención a la salud, educación, inseguridad y desesperanza.

Estamos hablando entonces de un país que si bien, a partir de los 90, ha nutrido su legislación con importantes avances legales en favor de los pueblos indígenas y ha fortalecido su marco institucional con el reconocimiento del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y el propio Defensor del Pueblo, ha incurrido simultáneamente en la abrogación fáctica de otras normas cuya conquista ha costado la muerte de indígenas, campesinos y mestizos de generaciones pasadas, tal es el caso de la Ley General de Trabajo y la Ley de Seguridad Social.

Puede decirse en este sentido que en el país no se ha logrado una acumulación de reivindicaciones y derechos, sino que se han perdido conquistas sociales concretas, sin alcanzar, hasta ahora, la consolidación plena de nuevos derechos.

Se agrega a ello otro elemento que no puede ser obviado: el del debilitamiento del Estado. Esta notoria reducción del poder público ha hecho, por un lado, que gran parte de las facultades de decisión gubernamental se encuentren fuera del Estado mismo y que, por otro, la teoría que propugna que la violación de los derechos humanos se comete sólo desde el poder público, quede debilitada.

Como producto de esta enajenación de poder, el ciudadano (indígena, campesino, mestizo, originario) se muestra hoy más desprotegido, quedando “en tela de juicio el principio universalista (que sustenta) el núcleo duro de la ciudadanía”<sup>49</sup>.

---

49 Ton Salman.

El hecho preocupa en alto grado ya que, más allá de una crítica a la falta de cultura de servicio, ética de comportamiento, de los servidores públicos o ausencia de un sentido de responsabilidad por el bien común, es evidente que “los factores mencionados constituyen un reto para ir más allá de planteamientos que suponen que todo se reduce a un problema de aplicación e implementación de la ley.

Es menester recordar que junto al marco legal progresista de las últimas reformas legales se han dictado otras, que no conciben precisamente con una estructura que haga viables y sustentables a las primeras.

De hecho el país ha sufrido quiebres preocupantes: un quiebre jurídico que atenta contra la primacía de la Constitución y los postulados contenidos en ella coartando la capacidad fiscalizadora del legislativo<sup>50</sup>, falta de independencia del Poder Judicial a través del cuoteo político y debilitamiento del propio Poder Ejecutivo que no consolida instancias de fiscalización efectivas.

Este avasallamiento del poder Ejecutivo ha hecho que desaparezca el equilibrio de Poderes del Estado y ante la ineficacia de las medidas económicas adoptadas, el país enfrenta una quiebra económica que ha dejado en letra muerta el Art. 132 de la C.P.E. que prescribe que el régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.

---

50 Contrariamente a lo establecido en el Art. 59 inc. 7 C.P.E. que reconoce como atribuciones del Poder Legislativo el autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público, a través de ley de la república se suscriben 78 contratos de capitalización que enajenan los recursos hidrocarbúricos del país.

Por ello, más allá de los avances legislativos, las reivindicaciones expresadas los años 2000, 2003 y 2005, están demandando una mayor presencia estatal, mejor distribución del poder, un nuevo contrato social, recuperación de los recursos naturales y el establecimiento de un orden económico más justo.

Las demandas de protección de los derechos humanos en general y los derechos de los pueblos indígenas en particular, han sobrepasado el marco de lo exclusivamente pensado en función de planteamientos aislados para situarnos ante una realidad que reclama un cambio estructural profundo, con miras a evitar las amenazas de un fraccionamiento territorial.

Por lo expuesto, además de la conveniencia de precisar la configuración de lo indígena rural-urbano, es necesario incluir como elemento adicional de reflexión el tema del debilitamiento estatal; en el comprendido de que la vulneración de los derechos indígenas provienen de influyentes núcleos de poder frente a los cuales el Estado no tiene autonomía de decisión.

### **Los Derechos Indígenas y la Disputa por los Recursos Naturales**

Las marchas de los pueblos indígenas por tierra y territorio que marcan la década de los 90, sacuden al país por la presencia de grupos humanos cuya existencia era referencialmente mencionada en la Ley de Reforma Agraria como “tribus selvícolas”<sup>51</sup> o “chunchos” que era el lenguaje usual utilizado en los Andes para hablar de la existencia de “la otra gente” de los llanos.

Su presencia significó la visibilización de una población con derechos humanos que no eran respetados y sus demandas

---

51 Art. 129 D. L. 3464 de 2/8/53.



implicaron un sacudimiento para la estructura jurídica, económica y social del país cuya repercusión derivó en actos de protesta traducidos en marchas y prolongadas discusiones que concluyeron, finalmente, en la promulgación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria con miras a reconocérseles tierras comunitarias de origen y mejorar sus condiciones de vida; a través del uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables.

Esta ley constituyó un logro muy importante pues quienes participaron en la discusión fueron, además del gobierno y los indígenas, las personas que iban a verse afectadas con dichas disposiciones<sup>52</sup>. La promulgación de la Ley 1715 implicó que iba a revisarse la caótica, dolosa e irracional distribución de tierras existente hasta ese momento y, junto con ellas, el aprovechamiento ilegal y abusivo de recursos humanos y naturales, así como, el quebrantamiento de redes de poder local.

La ejecución de este proceso tuvo un buen inicio. Hubo un acuerdo social y las demandas de los pueblos indígenas fueron respondidas con una “ley consensuada” que tenía al frente una entidad ejecutora solvente e institucionalizada, reglamentado un marco institucional donde la Comisión Agraria Nacional (CAN) expresión plena de todos los sectores interesados en la problemática tenía el deber de debatir y proponer políticas agrarias y un Tribunal Agrario Nacional (TAN) como órgano imparcial de administración de justicia.

En el recuento del 52 aniversario de la Ley de Reforma Agraria realizando hace unos días tenemos un escenario totalmente distinto, por cuanto hoy existe una precaria institucionalidad de la entidad ejecutora, una Comisión Agraria Nacional que no funciona, un Tribunal Agrario Nacional seria-

---

52 Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO).

mente cuestionado por su parcialidad y la vulneración del marco legal por normas de inferior jerarquía, hechos que en conjunto, traducen medidas de contrarreforma agraria.

Estas vulneraciones, en un estado de derecho, vacían de contenido el concepto de democracia y originan que leyes difícilmente conseguidas, sucumban lentamente logrando que, de manera distinta a lo que ocurre con el sistema de los grandes códigos, sus disposiciones vayan perdiendo coherencia al punto de transformarlas en “verdaderos cuerpos errantes”.

Los cambios experimentados en tiempo tan breve resultan explicables en la medida en que, el tema tierra, implica no sólo un problema agrario, pues sus efectos son mucho más profundos y multiplicadores ya que lo que se encuentra en entredicho no son meras parcelas, sino un conjunto de recursos naturales apetecidos por propios y extraños (bosques, biodiversidad, recursos mineros, hidrocarburos).

Esto explica el sacudimiento social de los últimos años, la crisis por la que el país atraviesa y la dificultad de obtener el respeto de los derechos humanos a través de logros concretos que perduren.

Las palabras del presidente del Tribunal Agrario Nacional, citadas por el Dr. Mullucundo, nunca han resultado más adecuadas en el sentido de que “el país que hoy vivimos no es el mismo de hace unos años, ni siquiera el de hace unos meses” pues el alentador proceso reivindicativo de los pueblos indígenas corre el riesgo de una involución en la medida de que un Estado fortalecido en lo externo y democratizado en lo interno, no recomponga el diálogo con el conjunto de fuerzas sociales a través de soluciones consensuadas y permanentes que respeten los derechos humanos de los excluidos.

La confrontación recientemente vivida no ha estado exenta de matices, directa o indirectamente, alusivos al tema étni-

co. La “Bolivia productiva” versus la “Bolivia conflictiva” estigmatizó los reclamos de los indígenas de tierras altas, la “nación camba” frente a las naciones originarias, ha derivado en serios regionalismos; situaciones que dificultan el accionar del Defensor del Pueblo; entidad que –junto a otras instituciones del país– se halla en riesgo de ver afectada su propia institucionalidad.

Se ha considerado oportuno incluir este marco global con el ánimo de complementar, como ya se tiene dicho, las sugerencias hechas por el Dr. Mullucundo las que, por instrucción de la máxima autoridad ejecutiva, serán analizadas en el marco de la nueva estrategia que la institución se apresta a delinear.

Para concluir, nos permitimos formular algunas recomendaciones a fin de que, eventos tan importantes como el presente, tomen conciencia de las dificultades que confronta el Estado boliviano y de los esfuerzos que debe desplegar el Defensor del Pueblo para coadyuvar en la conservación de la paz social y la cohesión nacional como peldaño inicial que permita el diálogo y evite la violencia.

Esa cohesión nacional pasa sin duda por la defensa de la unidad en la diversidad y el fortalecimiento creciente de una interculturalidad que demuestre que los pueblos que habitan en el país tienen mayores coincidencias que alientan la necesidad de construir un país más justo, solidario y menos excluyente.

# **Atención a las personas y pueblos indígenas en la Defensoría del Pueblo de Colombia**

*María Camila Moreno Munera\**

## **Índice**

Introducción .....	171
I. El escenario de la Cuestión Indígena y el Desarrollo Legal para el Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas en Colombia .....	175
II. El Marco Legal de la Defensoría del Pueblo y su función frente a los Derechos de los Pueblos Indígenas .....	196
III. Acciones especializadas de la Defensoría del Pueblo para la atención a las personas y pueblos indígenas .....	201
IV. Buenas prácticas y lecciones aprendidas .....	245

---

\* Antropóloga. Colombiana. Ex-funcionaria de la Defensoría del Pueblo de Colombia en materia de desplazamiento interno.

V. La visión indígena sobre la Defensoría del Pueblo .....	267
VI. Recomendaciones para el fortalecimiento de la acción defensorial en defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas .....	279
Anexos .....	290

## Introducción<sup>1</sup>

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica, IIDH, viene ejecutando un proyecto de investigación y capacitación sobre Acceso a la Justicia de las Personas y Pueblos Indígenas, que incluye entre otros componentes, estudios de campo en cuatro países de la región, entre ellos Colombia, con el fin de describir y analizar las experiencias de las Defensorías del Pueblo en materia de promoción y defensa de los derechos de las personas y pueblos indígenas.

Los derechos que reclaman los pueblos indígenas abarcan una amplia gama (derechos políticos y civiles, derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos) que incluyen el privilegio de un orden jurídico y judicial propio, como parte de su derecho a la autonomía y al gobierno propio. De este conjunto de reivindicaciones, sólo algunas pueden ser encausadas en el orden jurisdiccional. La mayoría de ellas no logran configurarse como derechos justiciables y quedan circunscritas al orden contencioso-administrativo, a la reclamación directa y a la negociación política.

El papel de la Defensoría del Pueblo, como entidad del Estado cuyo mandato es impulsar la efectiva realización de los derechos humanos, es de gran trascendencia para ampliar el

---

<sup>1</sup> El presente estudio fue elaborado por la antropóloga María Camila Moreno Múnera. Asistente de investigación: Ana María Rodríguez.

acceso a la justicia de los indígenas, mediante mecanismos que aseguren el acceso a la justicia nacional, el reconocimiento y aplicación de la justicia propia y el fomento a la resolución alternativa de conflictos. En la medida en que muchos de los reclamos son dirigidos, en primera instancia, a la Defensoría del Pueblo, esta institución está llamada a fortalecer sus estrategias y acciones con el fin de ejercer oportuna y eficazmente sus funciones de educación, investigación y mediación, a favor de la protección de los derechos de los pueblos indígenas en general y de su acceso a la justicia en particular.

El estudio que se presenta a continuación tiene como objetivo promover los mecanismos de atención de los derechos de los pueblos indígenas por parte de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Como objetivos específicos fueron definidos los siguientes:

1. Elaborar un estado de avance de la normativa sobre acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas en el país.
2. Identificar y documentar las bases normativas y las prácticas institucionales de atención a los pueblos indígenas por parte de la Defensoría del Pueblo de Colombia.
3. Determinar los vacíos que existen en los mecanismos internos de tramitación de quejas en la Defensoría del Pueblo de Colombia, referentes al tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas.
4. Establecer la opinión y las expectativas que tienen las principales organizaciones indígenas sobre el aprovechamiento de los mecanismos de la Defensoría del Pueblo, para mejorar el acceso a la justicia por parte de las personas y los pueblos indígenas del país.

5. Generar propuestas dirigidas a maximizar el papel y mejorar el desempeño de la Defensoría del Pueblo, en relación con la atención a las personas y pueblos indígenas.
6. Potenciar la incorporación y utilización del sistema de justicia indígena/derecho consuetudinario para mejorar el acceso a la justicia por parte de las personas y los pueblos indígenas.

En el desarrollo del estudio, cuya duración fue de tres meses a partir del 1 de octubre de 2004, se realizó una amplia revisión de fuentes secundarias e investigaciones sobre la cuestión indígena en Colombia y se revisaron documentos e informes de las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo, en particular de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas; se llevaron a cabo entrevistas con el Defensor Delegado y con los miembros de su equipo de trabajo, así como con funcionarios de dependencias como la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado y a los Defensores Regionales y Seccionales de Tolima, Chocó y Amazonas; se realizaron igualmente entrevistas a funcionarios del Programa Presidencial de Derechos Humanos, de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia y a uno de los Representantes a la Cámara elegido por circunscripción especial indígena. En cuanto a las organizaciones indígenas, durante el estudio se realizaron entrevistas a líderes de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC, de la Organización Regional Embera Wuanan, OREWA, y de las organizaciones de la Amazonía colombiana con quienes se realizó un taller en Leticia, en el marco de su encuentro zonal.



El documento que se presenta a continuación contiene cinco capítulos a lo largo de los cuales se describen y analizan los procesos y procedimientos de la Defensoría del Pueblo de Colombia para la atención a las personas y pueblos indígenas y se presentan las consideraciones y apreciaciones de líderes y miembros de algunas organizaciones indígenas nacionales y regionales acerca del impacto y efectividad de esta atención.

En el primer capítulo se presenta una revisión del desarrollo legal y jurisprudencial en materia del acceso a la justicia de los pueblos indígenas y de la jurisdicción especial indígena. El recuento histórico de la incorporación de estos derechos en las constituciones políticas y en la legislación nacional muestra el tortuoso camino que han tenido que recorrer estos pueblos para que el Estado reconozca y respete sus particularidades culturales. En este marco, surge entonces el tema del acceso a la justicia de los pueblos indígenas como uno de los ejes centrales del derecho a la autonomía y al gobierno propio en Colombia.

El segundo capítulo presenta el marco jurídico, constitucional y legal, que define el mandato de la Defensoría del Pueblo de promoción y protección de los derechos humanos y sus funciones específicas frente a los derechos de los pueblos indígenas.

En el tercer capítulo se describen y analizan los procesos, estrategias y procedimientos de la atención especializada a las personas y pueblos indígenas. Esta descripción incluye las acciones desarrolladas por las diferentes dependencias nacionales de la Defensoría y hace un especial énfasis en la descripción del trabajo que adelanta la Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas. El recorrido por las diversas actividades de la Defensoría permitió identificar algunas prácticas particularmente exitosas o emblemáticas, por las lecciones aprendidas que dejaron, que son presentadas en el cuarto capítulo.

En el quinto capítulo se presenta la sistematización de las entrevistas y conversaciones con líderes y miembros de algunas organizaciones regionales y nacionales, a partir de las cuales es posible establecer el conocimiento y la percepción de la población indígena sobre el mandato y acciones de la Defensoría del Pueblo en general y de sus acciones en materia de derechos y acceso a la justicia de los pueblos indígenas, en particular.

Finalmente, en el sexto y último capítulo se presentan las recomendaciones generales derivadas de los análisis expuestos a lo largo del documento.

## **1. EL ESCENARIO DE LA CUESTIÓN INDÍGENA Y EL DESARROLLO LEGAL PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA**

La Constitución Política de 1991 inaugura una nueva etapa en la historia de Colombia y es, sin duda, uno de los más importantes acontecimientos del siglo XX. Esta Constitución, a diferencia de la de 1886 (vigente hasta 1991), ha penetrado en la conciencia de los colombianos y colombianas y se ha convertido en un instrumento vivo de defensa de los derechos de todos y todas en el país.

La Asamblea Nacional Constituyente, de manera dialógica y concertada, sentó las bases de una nueva sociedad incluyente y respetuosa de los derechos humanos. Uno de los retos más trascendentales que la Constitución de 1991 le ha planteado al país es la construcción de una sociedad pluralista, en donde las diferencias étnicas, culturales, de edad y de género sean reconocidas y respetadas. En este sentido, los

artículos 1, 7 y 10 de Los principios Fundamentales reconocen taxativamente el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana<sup>2</sup>.

“Al consagrarse la diversidad étnica y cultural como principio y como derecho fundamental, la Carta Política determinó como prioridad la de hacer efectivos el reconocimiento y protección de grupos humanos que, como los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales y gitana o pueblo rom tienen una cosmovisión diferente a la que posee la sociedad mayoritaria, expresada en sus particularidades culturales, sus usos, costumbres y tradiciones”<sup>3</sup>.

El principio de la diversidad étnica se ha constituido en el eje central de los derechos de los diferentes grupos étnicos en Colombia y ha tenido un amplio desarrollo normativo en los últimos 10 años. En este sentido, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha proferido cincuenta y tres (53) sentencias<sup>5</sup>, de 1992 al 2003, en

---

2 Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 10: El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Constitución Política de Colombia, 1991. Presidencia de la República, Bogotá.

3 “*La Diversidad Étnica en Colombia. Alcances y desarrollo*”, Procuraduría General de la Nación y Canadian International Development Agency. 2004, Bogotá. Pág. 13.

4 En Colombia la Corte Constitucional es el órgano supremo de control constitucional.

5 La Constitución de 1991 en el artículo 86 consagra que: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales,

las cuales ha sentado una muy importante jurisprudencia que ha servido como parámetro interpretativo de las responsabilidades del Estado colombiano en la promoción y protección de los derechos de los grupos étnicos en general y de los pueblos indígenas en particular. Al respecto cabe mencionar la Sentencia T.380 de septiembre 13 de 1993 (Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz) en la que en uno de sus apartes establece lo siguiente:

8. La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a la “diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad

---

cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión”. Es decir que todas las acciones de tutela son remitidas a la Corte Constitucional quien, a partir de la revisión de algunas de ellas, se pronuncia para determinar si en el caso objeto de revisión se violaron los derechos fundamentales e imparte las órdenes respectivas para restablecer y proteger los derechos fundamentales vulnerados. La Corte Constitucional también se pronuncia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas o proyectos de ley a través de sentencias de constitucionalidad.

de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla. En este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección a la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados<sup>6</sup>.

En Colombia habitan en la actualidad aproximadamente ochocientos mil indígenas (cerca del 2% de la población colombiana), pertenecientes a 90 pueblos distintos<sup>7</sup>. Los pueblos indígenas del país presentan características culturales, territoriales, sociales, políticas, económicas y espirituales muy variadas. Cada pueblo comporta una historia y unas formas de contacto y relación con la sociedad nacional, con mayores o menores grados de articulación a las economías locales y regionales y de interlocución con los entes estatales y gubernamentales, locales regionales y nacionales. La heterogeneidad cultural se manifiesta igualmente en las formas de gobierno, grados de organización existentes y distribución territorial. Los pueblos indígenas de Colombia habitan en la costa Caribe, la región del Pacífico, en la Amazonía y Orinoquía y en la región Andina. Tienen presencia en más de 200 municipios del

---

6. Sentencia T. 380 del 13 de septiembre de 1993. Corte Constitucional de Colombia. En página Web.

7. Datos tomados de “Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio” Raúl Arango, Enrique Sánchez. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 2004. Bogotá.

país y en sus territorios se concentra el 60% de las riquezas de la biodiversidad y de los recursos energéticos<sup>8</sup> (Ver Mapa Anexo).

Estas condiciones han impuesto el desarrollo de un proceso de reactualización de las relaciones Estado nacional-pueblos indígenas, hacia la definición participativa de formas de interlocución intercultural y pluralista, con fundamento en nuevos paradigmas relativos a la realización de los derechos reconocidos en su beneficio, así como un adecuado ejercicio de las responsabilidades y deberes que el Estado, el Gobierno Nacional y los demás sectores de la Nación tienen con los pueblos indígenas, por la significación e implicaciones de la realidad política, económica, social y territorial que comportan el principio de respeto por la diferencia<sup>9</sup>.

La principal aspiración de los pueblos indígenas ha sido históricamente la autonomía cultural, territorial y de gobierno. “Sin embargo, el camino de los pueblos indígenas de concreción de esta aspiración ha tomado senderos diversos, tales como el ejercicio de la autonomía de gobierno de las autoridades tradicionales y los cabildos de los pueblos indígenas; el desarrollo activo de la autonomía jurídica en territorios indígenas o en casos que afectan decididamente al pueblo indígena; la construcción de procesos de autodeterminación sobre su futuro, sus modelos y planes de vida y desarrollo propio y su articulación a lo regional y nacional, entre otros”<sup>10</sup>.

---

8 “*Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia. Pluralismo Jurídico y Autonomía. Tomo I*”, Compiladores Miguel Vásquez Luna, Gladis Jimeno Santoyo, Hernán Darío Correa. Ministerio del Interior, 1998, Bogotá, Págs. xxix y xxx.

9 Ibidem.

10 ob.cit. Pág. xxxiii.

## **1.1 Antecedentes históricos del acceso a la justicia de los pueblos y personas indígenas**

El desarrollo legal en materia de acceso a la justicia de las personas indígenas ha coincidido con el proceso histórico de reconocimiento por parte del Estado de las diferencias étnicas y culturales de la Nación y, especialmente, ha sido producto de las luchas de los pueblos indígenas por el respeto a su cultura, autonomía y territorios. Hay que recordar que después de la independencia de España, “el Libertador Simón Bolívar dictó el decreto del 20 de mayo de 1820, por el cual se devolvieron a los naturales los resguardos con el fin de corregir los abusos cometidos en contra de los pueblos de los naturales y considerando que esa parte de la población de la república merecía la más paternal atención del gobierno por haber sido las más vejada, oprimida y degradada durante el despotismo español”<sup>11</sup>.

En 1887, con vigencia de la Constitución de 1886, se expidió la Ley 153 en la que se planteaba que: “los bárbaros que hayan sido condenados a pena corporal y durante la condena hayan sido catequizados y bautizados podrán pedir rebaja de pena y el gobierno está autorizado para concederla tan amplia como la juzgue conveniente en cada caso particular sin otra regla que su prudente arbitrio”.

Posteriormente, la Ley 89 de 1890, por la cual se señalaba la manera como debían ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada, estipulaba que el Gobierno,

---

<sup>11</sup> Luz Stella Mosquera Meneses. Conflicto entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria. En *“Del olvido surgimos para traer nuevas esperanzas”*. La Jurisdicción Especial Indígena. Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo Regional Indígena del Cauca. 1997, Bogotá.

de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinaría la manera como estas incipientes sociedades debían ser gobernadas y, en el tratamiento penal y correccional consagraba la diferenciación entre indígenas salvajes, semisalvajes y reducidos a la vida civil.

Por su parte la Ley 72 de 1892, en su artículo 2, señalaba que “el gobierno reglamentará de acuerdo con la autoridad eclesiástica, todo lo conducente a la buena marcha de las misiones y podrá delegar a los misioneros facultades extraordinarias para ejercer autoridad civil, penal o judicial sobre los catecúmenos, respecto de los cuales se suspende la acción de las leyes nacionales hasta que, saliendo del estado salvaje, a juicio del poder ejecutivo, están en capacidad de ser gobernados por ellas”.

Ya en el siglo XX, en el proyecto de Código Penal de 1927, se pensó en asimilar a los indígenas no reducidos a la vida civil como menores de edad. El artículo 26 proyectaba: “Los indígenas que aún no han sido reducidos a la vida civilizada se asimilan cuando delincan a los menores de edad que deben ser juzgados con arreglo a penas y procedimientos especiales para ellos”. En el Código Penal de 1936, en el artículo 4 se consagró el Principio de Igualdad Formal ante la ley, con aplicación de ley penal a todos los habitantes del territorio nacional, con lo cual dejaba sin vigencia a las leyes 89 de 1890 y 72 de 1892. El siguiente cuadro resume este desarrollo legal:



Año	Ley o Decreto	Contenido
1820	Decreto del 20 de mayo	Por el cual se devolvieron a los naturales los resguardos con el fin de corregir los abusos cometidos en contra de los pueblos de los naturales y considerando que esa parte de la población de la república merecía la más paternal atención del gobierno por haber sido la más vejada, oprimida y degradada durante el despotismo español.
1887	Ley 153	Los bárbaros que hayan sido condenados a pena corporal y durante la condena hayan sido catequizados y bautizados, podrán pedir rebaja de pena y el gobierno está autorizado para concederla tan amplia como la juzgue conveniente en cada caso particular sin otra regla que su prudente arbitrio.
1890	Ley 89	El Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinaría la manera como estas incipientes sociedades debían ser gobernadas y en tratamiento penal y correccional consagraba la diferenciación entre indígenas salvajes, semisalvajes y reducidos a la vida civil.
1892	Ley 72	El gobierno reglamentará de acuerdo con la autoridad eclesiástica, todo lo conducente a la buena marcha de las misiones y podrá delegar a los misioneros facultades extraordinarias para ejercer autoridad civil, penal o judicial sobre los catecúmenos, respecto de los cuales se suspende la acción de las leyes nacionales hasta que, saliendo del estado salvaje, ajuicio del poder ejecutivo, están en capacidad de ser gobernados por ellas.

1927	Decreto del Código Penal	Los indígenas que aún no han sido reducidos a la vida civilizada se asimilan cuando delincan a los menores de edad que deben ser juzgados con arreglo a penas y procedimientos especiales para ellos.
1936	Código Penal	Principio de Igualdad Formal ante la ley, con aplicación de ley penal a todos lo habitantes del territorio nacional, con lo cual dejaba sin vigencia a las leyes 89 de 1890 y 72 de 1892.

En la década de los setentas, la aplicación de las leyes nacionales era para los indígenas absolutamente rigurosa, formal, injusta y discriminatoria. Era común encontrar en las diferentes cárceles del país indígenas detenidos por homicidio y otros delitos, con condenas hasta por 30 años: más de cien paeces detenidos en la cárcel de San Isidro en Popayán, 50 *emberás* en la cárcel de Quibdó, entre otros casos. Estos indígenas no contaban con asistencia jurídica y frecuentemente les eran aplicadas las condenas máximas, en demostración de la supuesta eficacia de la justicia. Debido a la presión de las organizaciones indígenas, así como de diferentes sectores comprometidos con la causa indígena, se logró que en estos procesos judiciales se incorporara la figura del “*peritazgo antropológico*”, como un primer instrumento de conocimiento, acercamiento y comprensión de otras lógicas jurídicas.

Del peritazgo antropológico se pasó, en la legislación penal, a la figura de la “*inimputabilidad*” de las personas indígenas, cuyo antecedente ya observábamos en el proyecto de Código Penal de 1927 y que fue incorporada al Código Penal de 1980 (Decreto 100 del 28 de enero de 1980).

El concepto de inimputable, según esta normativa, se refiere a “quien el momento de ejecutar el hecho legalmente

descrito, no tuviere la capacidad de comprender su ilicitud o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por inmadurez psicológica o trastorno mental”<sup>12</sup>. Con respecto a los indígenas, el artículo 96 establece que “cuando se tratare de indígena inimputable por inmadurez psicológica, la medida consistirá en la reintegración a su medio ambiente natural”.

El nuevo Código Penal<sup>13</sup>, al tratar la inimputabilidad, define que tendrá esta calidad quien al momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica no tuviese la capacidad de comprender su ilicitud o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, entre otras, por diversidad sociocultural o estados similares<sup>14</sup>. Al estudiar la constitucionalidad de diferentes aspectos tratados por el nuevo Código Penal, la Corte Constitucional ha señalado:

Así las cosas, si conforme a la Carta, todas las culturas son iguales, parece inconstitucional que la ley defina como inimputable a quien incurre en un error cultural en la valoración de un comportamiento, y no comprende ni entiende su ilicitud, pues esa calificación tiene inevitablemente una connotación despectiva en contra de las culturas minoritarias. En efecto, la inimputabilidad significa aquí que quien no comparte los valores dominantes de la sociedad y del ordenamiento penal nacional es entonces equiparado a un inmaduro psicológico, o su diversidad cultural es asimilada a un trastorno mental, del cual la persona debe ser curada. Por ello esta corporación ya había indicado que la calificación de las minorías culturales como inimputables vulneraba el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad colombiana.

---

12 Artículo 31, Decreto 100 de 1980.

13 Ley 599 de 2000.

14 Artículo 33, Ley 599 de 2000.

... Los miembros de comunidades indígenas, como sujetos éticos, son y se ven como distintos y esa diferencia genera modos de reflexionar diversos que no pueden ser equiparados con una inferioridad síquica o, en otros términos, con inmadurez psicológica o trastorno mental, factores que utiliza el Código Penal para caracterizar a los inimputables. De acogerse una interpretación en tal sentido, se desconocería la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a sus valores, además de enfatizar una cierta connotación peyorativa.

... No quiere decir lo anterior, que el indígena que es juzgado a la luz del derecho penal, deba ser tratado siempre como alguien que conocía y comprendía la ilicitud de un acto. Por el contrario, de lo que se trata, es de cambiar la perspectiva de análisis, ya no fundada en un concepto de inmadurez psicológica, sino en la diferencia de racionalidad y cosmovisión que tienen los pueblos indígenas. El juez, en cada caso, debe hacer un estudio sobre la situación particular del indígena, observando su nivel de conciencia étnica y el grado de influencia de los valores occidentales hegemónicos, para tratar de establecer si conforme a sus parámetros culturales, sabía que estaba cometiendo un acto ilícito. De determinarse la falta de comprensión del contenido y alcance social de su conducta, el juez deberá concluir que ésta es producto de una diferencia valorativa y no de una inferioridad en las capacidades intelecto-volitivas<sup>15</sup>.

Con base en la argumentación presentada, la Corte Constitucional concluye que el numeral 4 del artículo 69 y artículo 73 de la Ley 599 de 2000 o Código Penal son inexecutable pues se traducen en una penalización de la diversidad cultural.

---

15 Sentencia C.370 de 2002. Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynnett.

## 1.2 La jurisdicción especial indígena

El Estado colombiano ha ratificado diferentes instrumentos internacionales, relativos al reconocimiento y protección de los derechos de los grupos étnicos, adoptados tanto por el Sistema Universal como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, incorporándolos al ordenamiento interno mediante diferentes leyes expedidas por el Congreso de la República<sup>16</sup>. Es el caso del Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por el Estado Colombiano mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991. En términos generales el Convenio consagra una serie de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y tribales entre los cuales se destacan:

- Derecho a que se reconozcan y protejan sus valores, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones y sus prácticas sociales, políticas, jurídicas, culturales, espirituales y religiosas.
- Derecho a la consulta previa y a la adopción de medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.
- Derecho a decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo económico, social y cultural, y a participar en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo, nacionales o regionales, que los afecten.

---

16. En virtud de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de 1991, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado que reconocen los derechos humanos hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad y prevalecen frente a otras disposiciones legales, aún en los estados de excepción.

- Derecho a tener propiedad y posesión de las tierras que ocupan tradicionalmente y a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales existentes en aquellas.
- Derecho a que se tengan en cuenta las características económicas, sociales y culturales de su respectivo pueblo cuando se impongan sanciones penales previstas en la legislación general.
- Derecho a la igualdad en el acceso al empleo y en todo lo relacionado con la contratación y las condiciones de trabajo.
- Derecho a la igualdad en el acceso a la educación en todos los niveles y a una formación profesional acorde con las necesidades y particularidades del respectivo pueblo.

Consecuente con la consagración del Estado colombiano como garante del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la Constitución Política reconoce las facultades jurisdiccionales que, de tiempo atrás, se ejercían al interior de los pueblos indígenas. Estas facultades jurisdiccionales consisten en que las autoridades indígenas pueden administrar o aplicar justicia al interior de las comunidades, aplicando para ello normas, procedimientos y sanciones que forman parte de la cultura de cada pueblo, de conformidad con sus usos y costumbres, y limitados únicamente por la misma Constitución y las leyes. En este sentido, el artículo 246 de la Constitución Política establece: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

Por otro lado, la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la administración de justicia” establece la función pública de administrar justicia, con el propósito de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución Política. Esta ley define la forma como se integra la rama judicial y consagra la jurisdicción de los pueblos indígenas así:

La rama judicial del poder público está constituida por:

1. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:
  - a) De la jurisdicción ordinaria:
    1. Corte Suprema de Justicia
    2. Tribunales superiores de distrito judicial
    3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, ejecución de penas y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;
  - b) De la jurisdicción de lo contencioso administrativo:
    1. Consejo de Estado
    2. Tribunales administrativos
    3. Juzgados administrativos.
  - c) De la jurisdicción constitucional: Corte Constitucional
  - d) De la jurisdicción de la paz: Jueces de paz
  - e) **De la jurisdicción de las comunidades indígenas: Autoridades de los territorios indígenas** (Negrilla fuera de texto).

Las autoridades indígenas, quienes se encuentran constitucionalmente investidas de potestad jurisdiccional, ejercen sus funciones únicamente dentro de su territorio, conforme a sus propias normas y procedimientos, las cuales no podrán ser

contrarias a la Constitución y la ley. A este respecto la Corte Constitucional ha señalado:

La atribución constitucional de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, reconocida a las autoridades indígenas, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, está supeditada a la condición de que éstos y aquellas no sean contrarios a la Constitución y a la ley. Las diferencias conceptuales y los conflictos valorativos que pueden presentarse en la aplicación práctica de órdenes jurídicos diversos, deben ser superados respetando mínimamente las siguientes reglas de interpretación:

1. A mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía.
2. Los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares.
3. Las normas legales imperativas (de orden público) de la república priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural.
4. Los usos y costumbres de una comunidad indígena priman sobre las normas legales dispositivas<sup>17</sup>.

Bajo el marco ético del Estado Social de Derecho, la jurisdicción supone la participación responsable de todos los agentes interactuantes de la sociedad, ya sea por que el Estado cede esta facultad o por su necesaria participación dentro de la dinámica implícita en la administración de justicia.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T.254 de mayo de 1994. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



En la jurisdicción indígena concurren estas dos manifestaciones, ya que por un lado se constituye en una potestad derivada del reconocimiento constitucional de la autonomía de los pueblos indígenas y, por el otro, como oportunidad de reafirmación histórica en el contexto de su necesaria participación en la construcción de un proyecto multicultural de nación. Es importante resaltar que si bien la afirmación constitucional de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana ha reconocido el estatus de sistema jurídico especial al entramado de usos y costumbres consuetudinarios de los pueblos indígenas para resolver los conflictos de las comunidades al interior de sus territorios, el acceso a la justicia, entendido como derecho de todo ciudadano y ciudadana, implica también para las personas y pueblos indígenas las garantías de oportunidad, eficacia, debido proceso, entre otros, por parte de las demás jurisdicciones, cuando ellas se apliquen.

A juicio de la Corte Constitucional, la jurisdicción indígena se debe aplicar con base en los siguientes criterios:

- Cuando el delito cometido es entre personas indígenas
- Cuando el delito se ha cometido en territorio indígena
- Siempre y cuando exista en el territorio una autoridad indígena legítimamente reconocida por su pueblo

En los casos en los que estos criterios no se aplican a cabalidad y cuando se presenta una superposición de jurisdicciones, se debe apelar a la articulación y coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria. En este sentido, cuando el delito se comete entre una persona indígena y una que no lo es en territorio indígena, el fiscal deberá analizar el nivel de aculturación de la persona indígena, mediante pe-

ritazgo antropológico. Asimismo deberá concertar con la autoridad indígena, con el fin de establecer si la jurisdicción indígena está en capacidad de ejecutar la pena, es decir si cuenta con los medios para hacerlo. Si el grado de aculturación es alto, deberá analizar la posibilidad de transferir el proceso a la jurisdicción ordinaria. En todo caso, las dos jurisdicciones deberán concertar las medidas a tomar. Si las respectivas autoridades judiciales no llegan a acuerdo, se debe apelar a la instancia superior –Consejo Superior de la Judicatura– para que aclare el conflicto de competencias.

Si el caso se presenta por fuera del territorio indígena, el fiscal debe tener en cuenta el grado de compenetración del indígena con su identidad cultural y, como en la situación anterior, las dos jurisdicciones deben concertar las medidas a tomar.

Si bien estos procedimientos existen y deben ser conocidos por las autoridades judiciales, en la práctica los fiscales los omiten por desconocimiento o en aras de una supuesta agilidad en la administración de justicia, violando los preceptos constitucionales y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia ha definido que los delitos de rebelión –frecuentes en un escenario de conflicto armado interno como el colombiano–, narcotráfico y los homicidios agravados son de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. Según esta alta Corte, no existen las condiciones necesarias en los territorios indígenas para que estos delitos sean “castigados ejemplarmente” por parte de la jurisdicción indígena.

En Colombia, todos los actores armados infringen sistemáticamente el Derecho Internacional Humanitario y espe-

cialmente el principio fundamental de distinción entre combatientes y población civil, a la cual terminan involucrando por razones logísticas, para obtener información y para apoyo en alimentación. Esta situación ha golpeado de manera desproporcionada a los pueblos indígenas, quienes por su ubicación en regiones estratégicas para los intereses de los actores armados en la confrontación, son sometidos a las presiones de los diferentes bandos.

Por otro lado, en el actual contexto de profunda polarización y de estigmatización al movimiento social, expresiones de resistencia civil de pueblos indígenas en medio del conflicto armado resultan altamente sospechosas para un Gobierno que interpreta la neutralidad como oposición a la institucionalidad. Esta situación implica para pueblos indígenas como los *paeces*, los *arhuacos*, los *pijaos*, los *guambianos* entre otros, ser frecuentemente tildados de colaboradores de uno u otro bando y ser víctimas de ataques y amenazas, frente a lo cual el Estado ha demostrado su incapacidad de protegerlos. Las judicializaciones, resultado de capturas masivas que forman parte de las estrategias de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, violan los derechos al debido proceso y a la libertad. En estos casos las garantías de acceso a la justicia y de aplicación de la jurisdicción especial indígena se reducen, bajo el discutible principio de que la seguridad nacional y la lucha contra el crimen organizado se anteponen a cualquier otra consideración.

### **1.3 Régimen penitenciario y carcelario**

En el Derecho penal colombiano se contempla la sanción de privación de la libertad con ocasión de la comisión de un delito. Su cumplimiento está en cabeza del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. La Ley 65 de 1993, mediante la

cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, reconoce la necesidad de otorgar un tratamiento penitenciario y carcelario especial a los miembros de las comunidades indígenas, en virtud del principio de diversidad étnica y cultural. En el artículo 29 señala:

Reclusión en casos especiales: Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Instituto Nacional Penitenciario y carcelario, funcionarios y empleados de la justicia penal, cuerpo de Policía Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de lección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, ancianos o **indígenas** (negrilla fuera de texto), la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Estado.

(...) La autoridad judicial competente o el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, según el caso, podrá disponer la reclusión en lugares especiales, tanto para la detención preventiva como para la condena, en atención a la gravedad de la imputación, condiciones de seguridad, personalidad del individuo, sus antecedentes y conducta.

Al respecto la Corte Constitucional, en la Sentencia T.239 de 2002, manifestó que: “Es claro que la reclusión de indígenas en establecimientos penitenciarios corrientes, implicaría una amenaza contra dichos valores, que gozan de reconocimiento constitucional; de ahí que se justifique su reclusión en establecimientos especiales”.

Poco a poco la jurisdicción ordinaria, los jueces y fiscales, incorporan a sus prácticas jurídicas el reconocimiento a los principios de autonomía y Gobierno propio, dando traslado a las autoridades indígenas los casos de competencia de dicha jurisdicción. Sin embargo, aún hay un largo camino por recor-

rer, que implica una política pública, con acciones y recursos, para el impulso y fortalecimiento de la justicia propia, con el fin de crear las condiciones y facilitar su aplicación en todos los territorios indígenas. En este sentido, la reglamentación del artículo 246 de la Constitución Política es una necesidad prioritaria. En la medida en que no existe una base legal clara, los operadores de justicia pueden seguir argumentando que la jurisdicción indígena es hasta ahora sólo un enunciado. Varios proyectos de ley han sido presentados al Congreso de la República, pero sólo en una oportunidad uno de ellos ha tenido ponencia favorable. En las demás oportunidades, los proyectos de ley que reglamentan la jurisdicción indígena no han recibido ningún respaldo. Se espera que en el marco del proyecto que vienen adelantando el Consejo Superior de la Judicatura y la ONIC, con recursos del BID y el apoyo del IIDH, se pueda avanzar en la concertación de un proyecto de ley definitivo que pueda ser presentado al Congreso con el respaldo político necesario.

Por otro lado, los importantes avances en la materia por parte de algunos pueblos indígenas, como los *paeces*, los *guambianos*, los *pijaos*, entre otros, deben ser reconocidos y positivamente valorados por un sistema de justicia nacional que busca alternativas viables para superar problemas estructurales como la impunidad y la congestión de los despachos judiciales.

Frente a este panorama, el papel de la Defensoría del Pueblo, como garante de la protección y realización de los derechos humanos por parte del Estado, resulta fundamental para exigir la adopción de medidas gubernamentales y estatales que garanticen el cumplimiento de su deber de protección de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos la autonomía, el gobierno propio y la jurisdicción especial, e impulsar

al interior de los mismos pueblos indígenas la aplicación de la justicia propia.

Con esos fines, se debe también tomar en consideración el seguimiento que sobre el tema de los pueblos indígenas corresponde hacer a la Dirección Nacional de Etnias, adscrita al Ministerio del Interior y Justicia. Como entidad especializada, la Dirección de Etnias es la rectora de las políticas públicas y planes sobre el tema indígena y poblaciones Afrodescendientes en Colombia. Por ello es oportuno que la Defensoría del Pueblo conozca la agenda institucional de la Dirección de Etnias y apoye aquellas iniciativas legales, administrativas o de cualquier naturaleza que favorezcan los derechos de los pueblos indígenas. Una de las maneras de coadyuvar con este tipo de acciones es, por ejemplo, que la Defensoría del Pueblo ejerza acciones de veeduría.

En relación con este tema, dos han sido las intervenciones concretas de la Defensoría respecto a la intención del Estado de realizar una exploración petrolera en territorio *U'wa*: 1. La interposición de una acción de tutela a favor del pueblo *U'wa*, que fue declarada a lugar por la Corte Constitucional, al considerar que el Estado no había cumplido con los estándares de una consulta previa en los términos del Convenio 169 de la OIT y de los lineamientos desarrollados por la misma jurisprudencia constitucional<sup>18</sup>; 2. Acompañamiento de veeduría en el proceso de una nueva consulta previa al pueblo *U'wa*, coordinada por la Dirección Nacional de Etnias.

---

18 El Tribunal Constitucional conoció y resolvió una acción de tutela y revisión del proceso de otorgamiento de licencia para la sísmica en territorio *U'wa* en la cual, mediante sentencia No. SU-039/97, ese Alto Tribunal determinó vicios en el proceso de consulta y violación de derechos de ese pueblo.

## **2. EL MARCO LEGAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y SU FUNCIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **2.1 El mandato general de la Defensoría del Pueblo**

La Constitución Política de 1991 crea para Colombia las figuras de la Defensoría del Pueblo y del Defensor del Pueblo, como parte del Ministerio Público y bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación<sup>19</sup>. El Defensor del Pueblo tiene como mandato velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual debe ejercer las siguientes funciones:

- Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
- Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
- Invocar el derecho de *Hábeas Corpus* e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
- Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
- Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
- Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
- Rendir informes al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.
- Las demás que determine la ley.

---

<sup>19</sup> Artículos 281 y 282 de la Constitución Política de Colombia.

La misión del Defensor del Pueblo está relacionada de manera muy estrecha con el cumplimiento de uno de los fines esenciales que el artículo 2 de la Carta Política le señala al Estado colombiano: el de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución. Para el cumplimiento de esa misión el Defensor ejerce un control que se funda en las competencias inherentes a una magistratura de influencia y mediación. El Defensor del Pueblo puede ejercer su control de oficio o por petición de parte. Además, está facultado para aplicarlo a toda violación o amenaza de violación de los derechos humanos. Estas violaciones o amenazas son acciones u omisiones imputables a agentes del Estado, que tienen como resultado el menoscabo de cualquiera de los bienes jurídicos fundamentales de la persona.

La Ley 24 del 15 de diciembre de 1992 precisa las funciones del Defensor del Pueblo y añade a las anteriormente mencionadas, además de las que corresponden a la organización y administración de la Defensoría del Pueblo, las siguientes:

- Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, y para velar por su promoción y ejercicio. El Defensor del Pueblo podrá hacer públicas tales recomendaciones e informar al Congreso sobre la respuesta recibida.
- Realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas en las cuales se puedan encontrar las personas frente al Estado.
- Ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública cuando aquellas lo demanden.



- Velar por los derechos de las minorías étnicas y los consumidores.

La ley prevé la delegación de estas funciones asignadas al Defensor del Pueblo en las Defensorías Delegadas, las Direcciones Nacionales y las Defensorías Regionales.

En términos generales estas funciones pueden resumirse en tres: i) la educación, ii) la investigación y iii) la atención y mediación. En el año 2001, la Defensoría del Pueblo inició un proceso de planeación estratégica con el fin de evaluar las estrategias y acciones hasta entonces implementadas y redefinir los objetivos para dar respuesta a la situación de degradación de los derechos humanos, en el marco del conflicto armado interno. Como resultado de este proceso, se definieron cuatro macroprocesos misionales que articulan las acciones de atención y mediación, educación, investigación y comunicación e información de la Defensoría del Pueblo. Estos macroprocesos son:

1. *Macroproceso Misional de Atención*, que cobija las acciones de la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, la Dirección de Defensoría Pública, la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales, el Sistema de Alerta Temprana y la atención especializada a minorías étnicas, desplazados, población carcelaria y penitenciaria, niños, niñas, mujeres y juventud.
2. *Macroproceso Misional de Promoción de la Participación Democrática para el Empoderamiento Ciudadano*, que articula las diferentes estrategias y acciones de promoción, divulgación, capacitación y formación, dirigidos a la ciudadanía en general y a los grupos vulnerables en particular.
3. *Macroproceso Misional de Investigación para la Acción*, que coordina las acciones de investigación y producción de conocimiento experto de la Defensoría del Pueblo.

4. *Macroproceso Misional de Magistratura Moral*, que coordina todo lo relacionado con los pronunciamientos del Defensor del Pueblo, las audiencias, las resoluciones e informes defensoriales para generar y desarrollar y una doctrina defensorial.

Adicionalmente, se definieron cuatro macroprocesos de apoyo: i) Macroproceso de Apoyo Soporte Administrativo, ii) Macroproceso de Apoyo Estrategia de Información, iii) Macroproceso de Apoyo Capacitación para la Acción y la Investigación y iv) Macroproceso de Apoyo de Comunicaciones.

Es importante resaltar la mención explícita que la Ley 24 hace acerca de la función de velar por los derechos de las minorías étnicas, la cual corresponde claramente a la preocupación del legislador por incorporar los principios constitucionales de respeto a la diversidad étnica y cultural del país.

## **2.2 El mandato para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas**

La ley 24 otorga al Defensor del Pueblo la potestad de crear las Defensorías Delegadas según los temas de su competencia. Mediante la Resolución 1602 del 7 de julio de 1995, el Defensor del Pueblo establece el “Manual de funciones y requisitos mínimos por cargo de la planta de personal de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones”. En esta resolución se crean las Defensorías Delegadas, entre ellas la Defensoría Delegada para Indígenas y las Minorías Étnicas, a las cuales se les asignan las siguientes funciones específicas, entre otras:

- Prestar asesoría al Despacho del Defensor del Pueblo, respecto de las materias y derechos cuyo estudio y defensa les corresponde.

- Asesorar al Defensor del Pueblo en la presentación de propuestas legislativas relacionadas con las materias y derechos cuyo estudio y defensa les corresponde.
- Mantener oportunamente informado al Defensor del Pueblo sobre el curso de las propuestas legislativas relacionadas con las materias o derechos cuyo estudio y defensa les corresponde.
- Evaluar permanentemente la situación de los derechos humanos en Colombia en relación con la materia de su especialidad y sugerir al Defensor del Pueblo la formulación de observaciones, recomendaciones o denuncias de carácter general.
- Establecer comunicación permanente y compartir información con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de protección y defensa de derechos humanos, en su área respectiva.
- Dirigir, coordinar y controlar las actividades propias de la dependencia a su cargo.
- Apoyar y asesorar a las demás dependencias de la Institución en las materias propias de su especialidad.
- Proponer las medidas que estime procedentes para la mejor gestión de los asuntos de la Defensoría del Pueblo que sean de competencia de la dependencia a su cargo.

Desde que fue creada la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en 1993, estas funciones se han ido concretando en diferentes actividades. Cada delegado, tres hasta la fecha, ha definido prioridades y énfasis según las necesidades y problemáticas del momento. Sus experiencias y conocimientos sobre el tema han, sin duda, determinado el accionar de la Delegada.

La Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas empezó con un equipo de cuatro personas, asignadas mediante la Resolución 005 de febrero 1 de 1993 (el Defensor Delegado, un abogado asesor, un profesional universitario y un secretario), que a todas luces resultaba insuficiente para atender todas las peticiones y problemáticas de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, los raizales y los rom. Con el fin de fortalecer la acción defensorial en materia de promoción y defensa de los derechos de estos grupos, el grupo de la Delegada se amplió a cinco asesores y una secretaria, quienes conjuntamente con el Defensor Delegado atienden actualmente lo atinente al tema que les compete.

### **3. ACCIONES ESPECIALIZADAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS**

Como ya se mencionaba, desde su creación la Defensoría del Pueblo definió, como uno de sus temas prioritarios, la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas. Si bien, para ello se conformó una Defensoría Delegada especial para el tema, las diferentes dependencias operativas (Direcciones) y temáticas (Defensorías Delegadas y Oficinas Especializadas), de una u otra manera, también atienden el tema, desde su especialidad y énfasis.

Con el fin de presentar las diferentes acciones y actividades que desarrolla la Defensoría del Pueblo para la atención a personas y pueblos indígenas, hemos agrupado las dependencias y sus funciones según las siguientes tres categorías<sup>20</sup>: Debido Proceso, Acciones Jurisdiccionales o Administrativas y Acciones Especializadas. Las dos primeras se refieren prin-

---

<sup>20</sup> Categorías tomadas del Mapa de Progreso en Derechos Humanos del IIDH.

principalmente a las acciones de atención realizadas por las Direcciones Nacionales y otras instancias operativas, las cuales corresponden principalmente al Macroproceso Misional de Atención, y la tercera a aquellas realizadas directamente por la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en el marco de los Macroprocesos Misionales de Atención, Investigación para la Acción, Promoción de la Participación Democrática para el Empoderamiento Ciudadano y Magistratura Moral.

### **3.1 Debido Proceso**

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo ha venido atendiendo un número creciente de quejas y solicitudes de personas y pueblos indígenas. El reconocimiento a la labor institucional de promoción y protección de los derechos humanos, por parte de las organizaciones y autoridades indígenas, ha generado una demanda constante a los servicios que presta la Defensoría, la cual ha impulsado a la entidad a definir procesos y procedimientos ajustados a este tipo de requerimientos.

En términos prácticos, ajustar los procesos y procedimientos institucionales a las diferentes demandas ha significado incorporar el enfoque étnico, de género y edad a los formatos, mecanismos de procesamiento de información, gestiones, etc. que la Defensoría emplea tanto en el ámbito nacional como en las oficinas regionales, con el fin de garantizar el debido proceso en la atención y trámite de peticiones y quejas. A continuación se describen y analizan estos procesos, procedimientos e instancias.

#### **3.1.1 La Unidad de Asesoría y Consulta y la Unidad de Recepción y Análisis**

La Defensoría del Pueblo cuenta con la Unidad de Asesoría y Consulta, encargada en el nivel nacional de recibir

las peticiones o solicitudes personales de todos los ciudadanos y ciudadanas colombianos, para brindarles asesoría y resolver por gestión directa sus inquietudes y quejas de violaciones de derechos humanos. Su sede central es en Bogotá y se conoce como el Centro de Atención Ciudadana (en adelante CAC). Está conformado por seis profesionales y veinte defensores públicos de apoyo para las áreas temáticas de derecho civil, familia, laboral, administrativo y penal<sup>21</sup>, y cuatro funcionarios de soporte administrativo.

Por otra parte, la Unidad de Recepción y Análisis (en adelante URA) es la encargada de realizar el primer análisis y admisión o rechazo de todas las peticiones o casos que se reciban en forma escrita o telefónica en la sede nacional de la Defensoría, para posteriormente remitirlas a las unidades de gestión respectivas. El grupo de trabajo en Bogotá se encuentra conformado por cuatro abogados, un funcionario administrativo y una secretaria.

En el tema particular de personas y pueblos indígenas, las Unidades CAC y URA están encargadas de brindar la atención pertinente en primera instancia. La ruta interna que sigue la información es la siguiente:

- *Solicitudes personales*: La persona indígena se acerca al CAC en Bogotá y es atendido personalmente por un abogado que lo asesora y realiza la gestión directa pertinente<sup>22</sup>. Asimismo, se abre un expediente del caso y se

---

21 Instructivo General del Sistema de Atención Integral-Defensoría del Pueblo. 2003.

22 Un ejemplo de este tipo de gestiones es: un indígena desplazado se acerca a informar que su hijo se encuentra en grave estado de salud y el hospital se niega a prestarle el servicio, alegando que el menor no tiene la carta de salud, requisito para poder ser atendido. El abogado responsable procede a realizar la llamada telefónica pertinente al hospital para solicitar la pronta atención al menor cuyo derecho a la salud está siendo violado.

ingresa la información en el sistema de información Visión, administrado por la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, por tipo de petición, conducta vulneratoria y gestión realizada.

En el caso que la solicitud requiera una gestión de mayor complejidad, el CAC remite el expediente a la URA. La Unidad realiza los análisis requeridos para iniciar el trámite correspondiente del caso. Una vez realizado este análisis, si se determina que la situación amerita gestiones especializadas, el equipo de trabajo asigna el caso a un abogado de planta de la Defensoría Regional Bogotá, quien será el encargado de llevar a cabo las gestiones necesarias para resolver la situación del peticionario o dar traslado del caso a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

Durante el proceso mencionado, los funcionarios a quienes se les han asignado los casos informan permanentemente a los solicitantes el estado del trámite de la petición. La primera respuesta se le dará al solicitante una semana después de presentada la solicitud.

- *Solicitudes telefónicas o por escrito:* La persona indígena se comunica telefónicamente o envía una petición por escrito a la Defensoría del Pueblo, la cual es inmediatamente atendida por la URA. La petición es analizada y se decide su admisión o rechazo. A partir de este punto, se sigue el mismo procedimiento de las solicitudes personales<sup>23</sup>.

Generalmente, cuando los casos de violaciones de derechos humanos de personas o pueblos indígenas, que llegan a la sede nacional de la Defensoría, ocurren en las otras regiones

---

23 Ver ANEXO 2: Flujograma de la Información.

del país, son remitidos a la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas para que efectúe el trámite especializado.

Si bien la Defensoría del Pueblo cuenta con un manual de procedimientos (Instructivo General del Sistema de Atención) en el cual se detallan los pasos y acciones que deben adelantar los funcionarios que atienden las peticiones ciudadanas, incluidas las de las personas y pueblos indígenas, la información no es sistematizada por grupo vulnerable. Es decir, que el sistema de información de la Defensoría del Pueblo no incluye la variable “población solicitante” o “grupo étnico” y por lo tanto es difícil determinar el número de peticiones presentadas, a través de la URA, el CAC o la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, por personas y pueblos indígenas.

En el Informe al Congreso de 2003, se presenta la información consolidada existente de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados durante ese año. Según la base de datos Visión, que registra esta modalidad de atención dentro del Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo, la frecuencia de registro de la presunta vulneración a la autonomía de las minorías étnicas –única referencia precisa a los derechos de los grupos étnicos en el Sistema de Información—<sup>24</sup> en las

---

24 Los derechos incluidos en la base de datos de Visión son: Infracciones al DIH, derecho a la salud, a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, a la integridad personal, de petición, a la vida, a la seguridad social, a la defensa, al debido proceso y a las garantías judiciales, de los desplazados, al trabajo y a las libertades de escoger oficio o profesión, a la educación y a la cultura, a la igualdad, a un ambiente sano, a la libertad personal, a la propiedad, a no ser sometido a desvariación forzada, a la intimidad, a la familia, infracciones a la legislación de menores de edad, a la moralidad administrativa, a la honra y el buen nombre, a la libertad de circulación y residencia, a la paz, a la protección del espacio público y patrimonio público, a la participación política y ciudadana, de acceso a la administración de justicia, al asilo, a la sindicalización y a la huelga, al libre desarrollo de la personalidad, a la asociación, de los consumidores, de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes a los derechos y libertades, al reconocimiento de la personali-



quejas recibidas fue de 10 (0.08% del total de las quejas recibidas durante el 2003). En el cuadro que se presentan a continuación, se observan la comparación de las cifras correspondientes a este derecho, para los años 2001, 2002 y 2003:

Derecho presuntamente vulnerado o amenazado	Frecuencia de registro de la presunta vulneración en las quejas			% de participación			% de crecimiento
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	
A la autonomía de las minorías étnicas	5	10	10	0.03	0.05	0.08	0.03

Fuente: Informe al Congreso 2003. Defensoría del Pueblo.

### 3.1.2 Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

De acuerdo con la función principal de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, todas las peticiones presentadas por los ciudadanos serán tramitadas integral, permanente, ágil, oportuna, experta y pedagógicamente. Los servicios de atención incluyen i) Asesoría, mediante la cual se instruye al peticionario sobre el contenido y alcance de sus derechos; lo orienta respecto a las entidades de carácter público o privado a las que debe acudir, el trámite por seguir y la respuesta que debe garantizar la materialización de sus derechos; ii) Quejas, que se refieren a las manifestaciones de disconformidad, reclamaciones o re-

---

dad jurídica, a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad religiosa, a la libertad de conciencia, a la recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, a la libertad de reunión y de manifestación, a la nacionalidad y a la libertad de comunicación.

nuencias sobre amenazadas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al DIH; iii) Solicitudes de mediación, atendidas en los casos de amenaza o vulneración de los derechos humanos o de infracciones al DIH; iv) Mediación en derechos humanos, en las ocasiones en que se precisa la intervención de la Defensoría para iniciar procesos de diálogo entre partes en disputa, para reconsiderar posiciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo; v) Mediación de carácter humanitario, en situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, en situaciones de toma de instalaciones públicas o privadas, motines en los centros de reclusión, mediaciones ante los actores armados por situaciones de secuestro o desaparición forzada de personas protegidas, bloqueos económicos, amenazas y otras infracciones al DIH.

Con el fin de proporcionar una atención verdaderamente eficaz, al momento de recibir la petición de una persona indígena la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas tiene en cuenta los siguientes aspectos, definidos por el Instructivo General del Sistema de Atención:

- Para determinar la pertenencia de una persona a una población indígena concreta, se debe atender fundamentalmente a la conciencia de su identidad indígena o tribal.
- Se debe establecer si las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, distinguen a esta población de otros sectores de la colectividad nacional y si están regidos parcial o totalmente por sus propias costumbres o por una legislación especial.
- En los casos en que la persona solicite intérprete o que éste se requiera por ley, se debe verificar su presencia así como su desempeño.

- Salvo en los casos que revistan trascendencia nacional o internacional, el trámite se debe hacer por gestión directa para garantizar la vigencia de los derechos de la mencionada población.

Asimismo, el Instructivo General del Sistema de Atención de la Defensoría del Pueblo establece el proceso interno que sigue la información una vez ha sido recepcionada. En primer lugar, la petición o queja es recibida por la Unidad Operativa de Recepción la cual adelanta el procedimiento establecido en el título anterior. Una vez la URA determina que la información es competencia de la Dirección de Atención y Trámite de Quejas, ésta es remitida allí con el expediente correspondiente. Posteriormente, la información es entregada a un funcionario, de acuerdo al tema y a la región de su competencia.

Los criterios que la Defensoría del Pueblo ha definido para admitir una petición son<sup>25</sup>:

- *Competencia general*: solo serán admitidas las peticiones en las que, de los hechos, se evidencie la amenaza o vulneración de los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- *Competencia funcional*: las peticiones son atendidas por las Defensorías Regionales y Seccionales a menos que pueda ser riesgoso para la vida e integridad de los funcionarios locales por lo cual serán tramitadas a nivel nacional.

Posterior a la admisión de la petición, el funcionario ingresa la información al Sistema Visión de la Defensoría del Pueblo y realiza los trámites necesarios ante las autoridades nacionales o regionales correspondientes. Las cartas y oficios

---

<sup>25</sup> Instructivo General del Sistema de Atención Integral, Defensoría del Pueblo 2003.

deben ser en todos los casos aprobados y firmados por el Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Una vez enviada la información a las instituciones competentes, la Dirección realiza el monitoreo para establecer el estado de cumplimiento y efectividad de la solución o atención prestada a la petición.

Agotada la gestión defensorial en cada caso específico, se da por terminado el trámite y se archiva el expediente correspondiente. Generalmente, las peticiones interpuestas por los ciudadanos son respondidas favorablemente durante el trámite realizado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

En el marco de este estudio, se solicitó a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas información acerca del número de quejas presentadas por personas indígenas en el 2003 y el 2004. La respuesta fue la siguiente: de las 341 quejas recibidas durante el año 2003, 37 corresponden a peticiones de personas y pueblos indígenas. En los 10 primeros meses del año 2004, se han tramitado 84 quejas de personas y pueblos indígenas, de 371 recibidas en total<sup>26</sup>. Esta información no está desagregada por derecho vulnerado o conducta vulneratoria. Según esta información, las quejas de personas indígenas habrían aumentado entre el 2003 y el 2004 de manera significativa. Sin embargo, no es posible determinar si este incremento corresponde a un mayor ingreso de la información en el sistema de Visión, con respecto al año anterior, o efectivamente a un incremento de las violaciones de derechos humanos de las personas y pueblos indígenas en el país, muy posible en el contexto de degradación del conflicto armado interno.

---

26 Oficio No. 3010-03258 del 26 de octubre de 2004. Respuesta de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas a la Delegada de Indígenas. Defensoría del Pueblo.

Llama la atención de este estudio que esta información no corresponde a la información consolidada presentada en el Informe al Congreso del 2003. Esta diferencia de datos puede explicarse por la forma como el Sistema de Información capta la información. En el Informe al Congreso se presenta el número de quejas por derecho presuntamente vulnerado y no por sujeto del derecho. Sin embargo, al parecer, la información por sujetos o grupos vulnerables si reposa en la Dirección, como se pudo comprobar en el oficio recibido, pero no ha sido incorporada aún a los consolidados generales.

Las limitaciones del Sistema de Información de la Defensoría no permiten realizar un análisis riguroso de la información de la entidad. Además de no ser posible cruzar actualmente las variables de derechos vulnerados y grupos étnicos afectados, no existe tampoco información sistematizada sobre los trámites realizados para cada una de las peticiones o quejas presentadas por personas y pueblos indígenas, ni sobre el seguimiento efectuado a las gestiones realizadas en cada uno de los casos. Si bien esta información reposa en los archivos de la entidad, no se encuentra sistematizada en su totalidad.

Vale la pena mencionar que el Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo está en proceso de ajuste y fortalecimiento. Esta decisión institucional responde a la preocupación generalizada por la falta de información sistematizada que le permita a la entidad adelantar diagnósticos cuantitativos más acertados y proyectar sus acciones con base en ellos. En este proceso de ajuste es necesario que se revisen las variables e indicadores, a fin de garantizar la incorporación de la perspectiva étnica en la captura y análisis de la información.

### **3.1.3 Dirección Nacional de Defensoría Pública**

De acuerdo con el Artículo 21 de la Ley 24 de 1992, el servicio de Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública. El servicio de Defensoría Pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, del Ministerio Público, del funcionario judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo cuando lo estime necesario y la intervención se hará desde la investigación previa.

En materia civil, el Defensor del Pueblo actuará en representación de la parte a quien se otorgue amparo de pobreza según las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, debiendo recaer la designación preferentemente en un abogado que forme parte de las listas de defensores públicos que elaborará la Dirección de Defensoría Pública y remitirá a los despachos judiciales, conforme a reglamentación que expedirá el Defensor del Pueblo.

Está estipulado en el Instructivo General del Sistema de Atención que el fin último de la Defensoría Pública es facilitar el acceso a la administración de justicia, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso, con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales. Por lo anterior, la Defensoría Pública tiene la obligación legal de proveer un abogado a las personas indígenas que así lo soliciten y a quienes demuestren su incapacidad económica para obtener esta representación. Con el fin de prestar una atención adecuada la Dirección se rige por los siguientes principios:

- *Igualdad*: frente a los demás sujetos procesales.
- *Derecho de defensa*: la defensa será integral, ininterrumpida, técnica y competente.
- *Oportunidad*: se prestará en el momento propicio y necesario.
- *Gratuidad*: no causa ninguna erogación económica a sus beneficiarios.
- *Calidad*: se prestará con calidad y se buscará que sea efectivo.
- *Responsabilidad*: los funcionarios que presten este servicio están sujetos a las responsabilidades y sanciones que su condición de servidores públicos les impone.

Adicionalmente, la Dirección está obligada a atender las peticiones de las personas y pueblos indígenas teniendo en cuenta lo siguiente:

- Para determinar la pertenencia de una persona a una población indígena concreta, se atenderá fundamentalmente a la conciencia de su identidad indígena o tribal.
- Se deberá establecer si las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, distinguen a esta población de otros sectores de la colectividad nacional y si están regidos parcial o totalmente por sus propias costumbres o por una legislación especial.
- En los casos en que la persona solicite intérprete o que éste se requiera por ley, se verificará su presencia así como su desempeño.

Salvo en los casos que revistan trascendencia nacional o internacional, el trámite se hará por gestión directa para garantizar la vigencia de los derechos de la mencionada población.

Cuando la Dirección de Defensoría Pública recibe una solicitud, ante cualquier Defensoría Regional y seccional o directamente ante la Dirección Nacional de Defensoría Pública, el procedimiento a seguir es el siguiente:

*Primer Paso:* La persona indígena, su beneficiario o cualquier persona sin distinción alguna debe diligenciar la *Ficha Socioeconómica Nacional*<sup>27</sup> proveída por la Institución en la que se solicita la información básica de la persona implicada y se consigna su situación socioeconómica y la imposibilidad del peticionario para proveerse su propio abogado defensor.

*Segundo Paso:* Dentro de los tres días siguientes a la recepción de las fichas socioeconómicas, el operador de la Defensoría Pública deberá constatar telefónicamente la información proveída por el peticionario. Una vez la Dirección establece que la petición cumple con los criterios establecidos, se asigna el proceso a un defensor público para que éste inicie la representación pertinente.

*Tercer Paso:* Asignado el caso, el abogado procederá a realizar las acciones pertinentes, como verificar el respeto de los derechos humanos del usuario, realizar permanente lectura del expediente, entrevistarse continuamente con el usuario para informarle de manera comprensible su situación jurídica y asesorarlo técnicamente para el ejercicio judicial y extrajudicial de sus derechos e informar a la Defensoría del Pueblo en forma periódica y continua sobre sus actuaciones defensoriales y el estado del proceso.

*Cuarto Paso:* Luego de realizar un análisis integral de la gestión defensorial desarrollada y de las acciones judiciales o extrajudiciales realizadas por las autoridades competentes para

---

27 La Ficha incluye las variables de pertenencia étnica e idioma.



establecer si la gestión defensorial se ha agotado, el defensor público procede a sistematizar el caso y posteriormente a archivarlo.

Los motivos por los cuales se terminan los procesos están referidos en el Instructivo General del Sistema de Atención de la siguiente manera:

- Petición de asesoría absuelta: cuando la solicitud de asesoría ha sido atendida.
- Revocatoria del poder: cuando el beneficiario manifiesta por escrito su voluntad de no seguir con el abogado asignado por la Defensoría del Pueblo.
- Modificación de las condiciones económicas o sociales del beneficiario.
- Incumplimiento de las obligaciones por parte del usuario, que son las responsabilidades adquiridas por éste al momento de comprometerse con el defensor público.
- Terminación del proceso judicial
- Terminación del trámite extrajudicial

La Ficha Socioeconómica Nacional es aplicada a todas las personas que soliciten el servicio de defensoría pública, con el fin de determinar, como ya se mencionó, su imposibilidad económica. Esta ficha incluye algunos pocos elementos referidos a personas pertenecientes a grupos étnicos. Incluye la pregunta sobre si la persona pertenece a un grupo étnico y a cual. Al final de la ficha, en el aparte en donde se determina la imposibilidad social, se incluye la variable etnia, conjuntamente con variables como religión, edad, idioma, sexo y política. Si bien se debe resaltar la incorporación del enfoque étnico en este instrumento, no parece suficiente la información acerca de las particularidades culturales de la persona indíge-

na que solicita el servicio de defensoría pública, en la perspectiva de garantizar la coordinación necesaria entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena, a fin de proteger el principio constitucional de la diversidad étnica y cultural.

No obstante, cuando la solicitud del servicio de Defensoría Pública es presentada por una persona indígena o su representante ante alguna Defensoría Regional, esta se comunica inmediatamente con la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, con el fin de recibir la asesoría necesaria. En todos los casos esta Defensoría Delegada solicita a los funcionarios regionales otorgar prioridad y agilidad en la asignación del defensor público. Actualmente, los departamentos de Cauca, Tolima, Risaralda y Nariño –departamentos con un importante porcentaje de población indígena<sup>28</sup> cuentan con defensores públicos encargados especialmente de atender estos casos y con conocimiento de la legislación indígena. Sin embargo, en la mayoría de los departamentos con población indígena no se encuentran defensores públicos especializados en el tema<sup>29</sup>. En estos casos los Defensores Regionales y Seccionales solicitan la asesoría de Bogotá.

Esta situación puede explicarse por la falta de recursos para ampliar la planta de defensores públicos en el país. En la mayoría de los departamentos, cada defensor público debe atender, en promedio, alrededor de 15 casos. En los dos últimos años, se han incrementado las solicitudes del servicio de

---

28 Según el Departamento Nacional de Estadística DANE y con base en las proyecciones de población para el año 2001, en el Cauca la población indígena es de 190.069, en Nariño 156.046, en Tolima 25.722 y en Risaralda 9.745.

29 Departamentos como La Guajira, Caldas, Chocó, Putumayo, Córdoba, Vaupés o Vichada que forman parte de los diez departamentos con mayor población indígena –según el DANE– no cuentan con defensores públicos especializados en el tema indígena.

defensoría pública, debido al aumento de personas judicializadas en razón de la aplicación de las capturas masivas como parte de las estrategias de la política de Seguridad Democrática del actual Gobierno. Este aumento de la demanda y la imposibilidad de ampliar el número de defensores públicos en el país hacen que no puedan especializarse y concentrarse exclusivamente en los casos de personas indígenas sindicadas. Por otro lado, no es común encontrar en las regiones abogados que posean conocimientos en legislación indígena, ni experiencia de trabajo con comunidades indígenas. Esto restringe entonces la posibilidad de contar con defensores públicos idóneos para atender la especialidad de estos casos. En los departamentos de la Amazonía, por ejemplo, debido a los requisitos exigidos a los abogados para ejercer como defensores públicos, ha sido muy difícil la contratación de defensores públicos de la misma región y son escasas las solicitudes de abogados del interior del país para trabajar como defensores públicos en la región de la Amazonía. Estas razones explican la precariedad del servicio de defensoría pública en estos departamentos.

Ahora bien, no siempre las personas y pueblos indígenas acuden a la Defensoría del Pueblo para solicitar el servicio de defensoría pública. Muchas de las organizaciones indígenas regionales cuentan con sus abogados asesores quienes se encargan de representar a las personas involucradas en procesos judiciales. En el caso de la Organización Regional Embera Waunan, OREWA, uno de sus expresidentes manifestaba que, hasta donde él tenía conocimiento, nunca la organización había requerido este servicio, pues siempre sus abogados asesores se habían encargado de defender a los indígenas sindicados de algún delito.

En virtud del Acto Legislativo No. 03 del 19 de diciembre de 2002, que estableció las bases constitucionales para la reforma del sistema penal, se ordenó la creación de una

Comisión para la redacción de los textos legales necesarios para la implantación de este sistema. La Dirección Nacional de Defensoría Pública lideró el proyecto de redacción del texto relacionado con el Sistema Nacional de Defensoría Pública, presentado al Congreso de la República el 20 de julio de 2003. Este proyecto de ley tiene como fin fortalecer la defensa pública como fórmula de legitimación del sistema judicial y salvaguardar el derecho a una defensa técnica, real y efectiva, acorde con las necesidades de la sociedad colombiana y que responda a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha asumido.

En el marco de la aprobación de este proyecto de ley y del inicio de la primera fase del Sistema Acusatorio, el Congreso de la República aprobó una importante adición presupuestal (unos seis millones de dólares) para la Defensoría del Pueblo, con el fin de aumentar los defensores públicos en las regiones del Proyecto Piloto del Sistema Acusatorio (Bogotá y Eje Cafetero). Con estos recursos, la Defensoría podría considerar la posibilidad de incluir en la ampliación de la nómina de defensores públicos, la contratación de abogados especializados en legislación indígena.

Durante los años 2003 y 2004, la Dirección Nacional de Defensoría Pública ha llevado 154 procesos en el programa penal ordinario en los departamentos de Nariño y Tolima. Según la Directora de esta dependencia “el servicio de la Defensoría Pública para la población indígena, se presta principalmente para asesorar las comunidades en los asuntos de su jurisdicción”<sup>30</sup>, sin embargo los datos concernientes a estas asesorías no se encuentran sistematizados ni se realiza el monitoreo pertinente a los procesos.

---

30 Oficio No. 3020-420 de octubre de 2004. Respuesta de la Dirección Nacional de Defensoría Pública a la Delegada de Indígenas. Defensoría del Pueblo.

### **3.2 Acciones Jurisdiccionales o Administrativas**

#### **Dirección de Recursos y Acciones Judiciales**

La Dirección de Recursos y Acciones Judiciales se encarga, según el artículo 24 de la Ley 387/92, de ejercer el litigio defensorial que, según el Instructivo General del Sistema de Atención, es “el ejercicio de los mecanismos e instrumentos constitucionales y legales en procura de la solución de todos aquellos conflictos y reivindicaciones sociales que amenacen o vulneren los derechos humanos, susceptibles de ser resueltos a través de un proceso judicial, previo el agotamiento de todas las formas de gestión defensorial”.

Las modalidades en que se ejerce el litigio defensorial son: i) la instauración directa y la coadyuvancia de acciones y recursos judiciales, ii) la impugnación de los fallos judiciales, iii) la intervención en procesos de nulidad y de inconstitucionalidad, iv) la insistencia en la revisión de fallos de tutela, v) la participación en audiencias o diligencias judiciales, vi) el seguimiento al cumplimiento de los fallos judiciales y vii) la promoción del incidente de desacato.

Adicionalmente, la Dirección tiene bajo su coordinación directa la interposición de la Acción de Tutela, del Derecho de *Hábeas Corpus*, de las Acciones Populares y de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, en los términos establecidos en la ley cuando sean procedentes y bajo la dirección del Defensor del Pueblo.

Las peticiones pueden ser presentadas por todos los ciudadanos y ciudadanas ante la Defensoría del Pueblo, ya sea a través de las Defensorías Regionales o Seccionales, la Unidad de Asesoría y Consulta, ante los defensores públicos o ante los personeros municipales<sup>31</sup>. En cualquiera de los casos el trá-

---

31 Agentes del Ministerio Público en los municipios.

mite dado a la información es el mismo, independientemente de quien sea la persona beneficiaria. Esto por supuesto incluye a las personas y pueblos indígenas.

El proceso de atención a este tipo de peticiones es similar al que se realiza en las otras Direcciones, es decir que se siguen los pasos de: recepción, análisis, gestión defensorial y terminación.

En primera instancia las peticiones son recepcionadas de manera verbal o escrita por las unidades anteriormente referidas y posteriormente se remiten a la Dirección de Acciones y Recursos, cuando es competencia de ésta. Una vez allí, las peticiones son analizadas para su distribución de acuerdo con su naturaleza (acciones populares, acciones de tutela, etc.). Si se determina que la petición no cumple con los requisitos exigidos, se procede a archivarla previo aviso al beneficiario. Si por el contrario se acepta la petición, ésta se sistematizará en el sistema electrónico Visión, se registrará en el libro de registro de la Dirección o de las Defensorías Regionales y Seccionales y se abrirá un expediente. Posteriormente, se procederá a transferirla al profesional especializado competente. Esta distribución está a cargo del Director de Acciones y Recursos o de los Defensores Regionales o Seccionales.

Una vez la petición llega a manos del profesional especializado, se inicia el trámite pertinente. Durante todo el proceso, el funcionario deberá mantener una comunicación frecuente con el beneficiario para informarle sobre el estado del trámite de la petición. Igualmente, la Dirección o la Regional o Seccional realizará el seguimiento puntual al estado de los procesos, para poder realizar los pronunciamientos o recomendaciones que sean necesarios.

Cuando finalizan los procesos y se han agotado todas las instancias de gestión defensorial, los beneficiarios serán contactados para informarles el resultado de la gestión.

La Dirección Nacional de Acciones y Recursos Judiciales atendió, durante el año 2003, 10.825 peticiones: 7.993 acciones de tutela, 22 *habeas corpus*, 94 acciones de nulidad, 316 acciones de cumplimiento, 2.342 acciones populares, 53 acciones de grupo y 5 acciones de inconstitucionalidad. De las peticiones de acciones de tutela, según la información del 2003 reportada al Congreso, sólo en una se invocaba la vulneración a amenaza a los derechos de las minorías étnicas (sin especificar el grupo víctima de la vulneración o amenaza).

La Dirección no cuenta con una información sistematizada y discriminada por procesos concernientes a personas y pueblos indígenas lo que dificulta el análisis de la efectividad en la atención a este tipo de peticiones<sup>32</sup>.

### **3.3 Acciones especializadas realizadas por la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas**

#### **3.3.1 La estructura de la Delegada**

La Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas cuenta con siete (7) funcionarios organizados de la siguiente manera: un Defensor Delegado, indígena perteneciente al pueblo Inga, cinco abogados asesores y una secretaria. Si bien es cierto que el Defensor Delegado es el responsable de la unidad y conoce todos los temas, sus asesores se encuentran distribuidos por temas específicos y regiones del país en donde hay presencia de personas y grupos indígenas. Su sede es Bogotá y, según la disponibilidad de recursos, viajan a las regiones que tienen asignadas para realizar las actividades propias de la Delegada.

---

<sup>32</sup> Oficio No. 3030-234 de octubre de 2004. Respuesta Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales a la Delegada de Indígenas. Defensoría del Pueblo.

Cada uno de los asesores tiene a su cargo el monitoreo y seguimiento de la situación particular de cada uno de los departamentos, así como la proyección de gestiones para las posibles soluciones de las situaciones identificadas.

- Asesor N° 1- Amazonía (departamentos Putumayo, Vaupés, Vichada, Caquetá y Nariño)
- Asesor N° 2- Costa Atlántica (departamentos de la Guajira, César, Magdalena, Sucre, Córdoba, Atlántico, Bolívar), San Andrés y Providencia, Risaralda y Quindío.
- Asesor N° 3- Llanos Orientales (Arauca, Meta,) Cundinamarca, Valle del Cauca y Eje Cafetero.
- Asesor N° 4- Chocó, Antioquia, Huila, Tolima, Cauca, Santander y Norte de Santander.

El Asesor N° 5 no cuenta con ninguna zona en particular. Presta apoyo a los demás funcionarios.

Los temas focalizados por la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas son:

- Salud
- Planes de vida
- Seguimiento de la jurisprudencia constitucional sobre personas o pueblos indígenas para la extracción de las subreglas de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional
- Etnoeducación
- Derecho al territorio
- Seguimiento al desplazamiento forzado de personas y pueblos indígenas
- Seguimiento a las Medidas Cautelares y Provisionales decretadas por la Comisión y la Corte de Derechos Humanos, respectivamente.



Al igual que las regiones, los temas también están distribuidos entre los asesores, quienes son los encargados de realizar las actividades de seguimiento a los casos y de la producción de informes periódicos sobre el avance de la gestión defensorial en los diferentes temas focalizados. No todos los temas son trabajados en todas las regiones. Según las particularidades de cada una de ellas se hace mayor énfasis en uno u otro.

### **3.3.2 Atención por parte de la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas**

De acuerdo con lo establecido en el Instructivo General del Sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas tiene como guía de trabajo un “esquema de atención especializada para grupos étnicos” que tiene como fin establecer un conjunto de actividades para hacer seguimiento a la situación de derechos humanos de estos grupos poblacionales. Las líneas de acción de la Delegada son:

- *La mediación en los conflictos:* Los conflictos pueden presentarse entre grupos étnicos, entre grupos étnicos y el Estado o entre las etnias y otros actores. Según el instructivo, la mediación defensorial se orienta según los siguientes criterios:
  - o El mediador actuará con objetividad, transparencia e imparcialidad.
  - o El mediador deberá tener pleno conocimiento de la problemática.
  - o Se garantizará que las partes y el mediador comprendan todo lo que se dice en los procesos de mediación (si es necesario se contará con intérpretes).
  - o Los resultados de los procesos de mediación serán socializados con las partes.

- *El seguimiento de los acuerdos celebrados entre los grupos étnicos y el Estado:* La importancia de esta línea de acción radica en el seguimiento puntual de los acuerdos de cuyos resultados se deriven la garantía y el ejercicio de los derechos humanos, colectivos e integrales de los grupos étnicos. Por lo tanto, el seguimiento debe ser sistemático y propender por el cumplimiento de los términos acordados. De no cumplirse, la Defensoría del Pueblo deberá hacer los requerimientos, observaciones y recomendaciones pertinentes a las instituciones responsables.
- *La presencia en regiones con situaciones críticas en derechos humanos:* Según el Instructivo, se considera zona crítica, aquella donde se presenta una alta vulnerabilidad de los derechos humanos de los grupos étnicos o una grave crisis humanitaria que los afecta directamente, bien sea como consecuencia del conflicto armado interno, o de desastres naturales, crisis de inseguridad alimentaria, factores socioeconómicos, o de conflictos internos. Las visitas realizadas por el Defensor Delegado o sus asesores tienen que cumplir con criterios tales como: i) coordinar las actividades con las Defensorías Regionales y Seccionales, ii) no tener una duración mayor a los cinco días, iii) respetar la autonomía y el derecho a la participación democrática de los grupos étnicos y iv) propender por que las visitas sean periódicas y no coyunturales.
- *La participación en reuniones interinstitucionales:* Existen dos tipos de reuniones interinstitucionales, las convocadas por la Defensoría Delegada y las convocadas por otras instituciones. Estas reuniones tienen como objetivo buscar alternativas para solucionar situaciones que representen amenazas o vulneraciones de los derechos humanos de las personas o pueblos indígenas, así como también la construcción de estrategias políticas de Estado para superar dichas situaciones.

- *La asesoría por parte de la Defensoría Delegada de Indígenas y Grupos Étnicos:* Tiene como fin asesorar a las personas o pueblos indígenas que lo soliciten en los diferentes temas concernientes a la protección de los derechos humanos, así como también a las distintas dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Durante el año 2003, según datos oficiales de la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas<sup>33</sup>, el número de solicitudes tramitadas fue el siguiente:

#### **Atención y Trámite de Quejas por parte de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas**

<b>Tipo de Solicitud</b>	<b># de Solicitudes</b>
Coadyuvancia a cumplimiento de derechos étnicos	131
Solicitudes de información	4
Coadyuvancia a investigaciones (asesinatos, amenazas, detenciones ilegales, desapariciones)	49
Comunicados o alertas de situaciones relacionadas con vulneración de derechos a causa del conflicto armado	47
Coadyuvancia para la atención a desplazados	33
Total Solicitudes	264

**Fuente:** Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 2003.

---

<sup>33</sup> Undécimo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia. Enero-Diciembre de 2003.

El alto número de trámites y gestiones que debe hacer el Delegado y sus asesores ocupa aproximadamente el 60% del tiempo diario. Esto implica una reducción de tiempo para otras actividades como el seguimiento de las políticas de atención y prevención de violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas, el monitoreo constante de los proyectos ejecutados por la Delegada y la producción de documentos de investigación en temas específicos, entre otros.

La gestión defensorial preventiva y de defensa para minorías étnicas de la Delegada, durante el 2003, puede resumirse en el siguiente cuadro:

**Gestión Defensorial Preventiva y de Defensa para Minorías Étnicas**

<b>Responsable</b>	<b>Actuación y gestión defensorial</b>	<b>Población beneficiada</b>
Defensoría Delegada para indígenas y Minorías Étnicas	Presencia en territorio de comunidades indígenas con situación de amenaza o vulneración crítica de DDHH en los departamentos y zonas de Arauca, Alto Sinú, Sierra Nevada de Santa Marta, Tabaquito (Guajira), Norte de Santander, Vaupés, Pueblo Rico, Tolima, Putumayo, Casanare Y Caquetá.	13 comunidades indígenas
Defensoría Delegada para indígenas y Minorías Étnicas	Aseorías en DDHH y en DIH para análisis de documentos y elaboración de conceptos para las comunidades indígenas y afrocolombianas en los departamentos y zonas de Buenaventura, Amazonas, Caldas, Quindío, Huila y Cauca.	9 comunidades indígenas y afrocolombianas
Defensoría Delegada para indígenas y Minorías Étnicas	Seguimiento a los acuerdos celebrados entre grupos indígenas y étnicos y el Estado en proyectos de DDHH: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas cautelares de los pueblos Embera Katío, indígenas Kankuamos, Pueblo Piljao, Pueblo Zenú y Embera Chamí.</li> <li>• Acuerdos entre grupos indígenas y étnicos del Cabildo Río Verde y Sinú, Sierra Nevada de Santa Marta, Embera Katíos de Córdoba, Desplazados de Arauca, indígenas del Cauca y Amazonas</li> </ul>	Seguimiento a la situación de los derechos humanos de 14 comunidades indígenas

Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas	Mediación en conflictos a favor de comunidades indígenas y afrocolombianas como: Desplazados de Arauca, Embera Katío del Río Sinú, Barrio José Homero del Putumayo, comunidades afrocolombianas de Buenaventura, Arhuacos y Kankuamos de la Sierra Nevada de Santa Marta y División Cabildo Puerto Naríño en el Amazonas	7 comunidades indígenas y afrocolombianas
---	--	---

(Fuente: Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 2003).

Según el Defensor Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas, en términos generales, los principales derechos vulnerados a los que se refieren las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo por personas y pueblos indígenas son:

- Derecho al Territorio, en especial por el tema de los megaproyectos en territorios indígenas y por la violación al derecho a la consulta previa.
- Derecho a la Autonomía, por el desconocimiento e irrespeto a las autoridades propias
- Derecho a la Cultura, por la violación al derecho a una educación propia, por las fallas en la implementación del derecho a la salud, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Derecho al Desarrollo Propio, por los problemas presentados con las transferencias de recursos a los resguardos indígenas y por la no inclusión de los planes de vida de los pueblos indígenas en los planes de desarrollo municipales y departamentales.
- Derechos Políticos y Civiles, por los desplazamientos forzados de personas y comunidades, amenazas, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres, entre otras violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, las peticiones y quejas no son sistematizadas y por lo tanto no es posible establecer el número de quejas o peticiones por derecho vulnerado.

### **3.3.3 Procedimientos para el trámite de peticiones y quejas en la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas**

La Delegada cuenta con un esquema de trámite de las peticiones recibidas establecido en el “Manual de procesos y procedimientos” elaborado por la Oficina de Planeación de la Defensoría del Pueblo.

En primer lugar, al recibir una petición o queja, se debe registrar la información básica en la base de datos de la Delegada o en los libros de registro. Este primer paso puede ser realizado por cualquiera de los funcionarios de la Unidad. Posteriormente, la información es remitida al Delegado para que éste analice la petición de asesoría y determine, según tema, región asignada y especialidad requerida, a cual de los asesores le corresponde realizar el trámite siguiente. El asesor responsable deberá realizar la documentación y verificación del caso, para la proyección de la respuesta o solución que será presentada al Delegado. Una vez se han culminado los anteriores procedimientos, el Defensor Delegado realiza el trámite correspondiente a la petición y remite el caso, si lo considera necesario, a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, a la Dirección Nacional de Defensoría Pública o la Dirección Nacional de Acciones y Recursos Judiciales.

Si bien es cierto, la función principal de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas no es tramitar quejas –esto le corresponde a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y a las Defensorías Regionales–, esta se ha convertido en una actividad cotidiana, debido a la gran cantidad de peti-

ciones presentadas por personas y pueblos indígenas a la Defensoría del Pueblo. Para evitar que los trámites correspondientes se vean inmersos en circuitos burocráticos que reducen la agilidad y la eficacia de la atención brindada por la Institución, la Delegada realiza las acciones directas a fin de agilizar la atención.

Es importante mencionar, que muchas de las quejas y peticiones de personas y pueblos indígenas son presentadas directamente a la Delegada, aún cuando se trata de situaciones regionales. Esto se debe, en buena medida, a que no existe en todos los departamentos interlocución entre las organizaciones regionales indígenas y las Defensorías Regionales. La falta de confianza en la capacidad de estas instancias para resolver o tramitar satisfactoriamente las peticiones de las personas y pueblos indígenas e incluso, en algunos casos, en la imparcialidad de las gestiones de la Defensoría en las regiones, implica que las peticiones sean enviadas directamente a Bogotá.

Por otro lado, también se debe mencionar que las Defensorías Regionales no cuentan con los suficientes elementos de asesoría técnica y de apoyo logístico, por parte del nivel central de la entidad, para atender eficazmente a las personas y pueblos indígenas. La falta de recursos económicos y humanos impide que la Delegada pueda acompañar periódicamente en terreno las gestiones de las Defensorías Regionales. En algunos casos, como en el del Tolima, la Delegada hizo presencia en el departamento a partir de mediados del 2003, en el marco de la ejecución de un proyecto de cooperación con Canadá. Antes de esta fecha, la Delegada no hizo presencia en esta región ni a través del Delegado ni de sus asesores.

### **3.3.4 Función Investigativa de la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas**

El Defensor del Pueblo y sus delegados cumplen la labor de proteger los derechos humanos empleando medios muy distintos a los que usan otras autoridades también encargadas de proteger esos derechos como, por ejemplo, la Policía o la Procuraduría. Los propósitos de la magistratura de opinión que ejerce el Defensor son garantistas, pedagógicos y críticos. Son garantistas en cuanto buscan de manera primordial la protección integral de los derechos humanos. Son pedagógicos porque pretenden recomendar medidas y acciones necesarias para corregir errores, abusos u omisiones de los agentes estatales. Son críticos porque se dirigen a valorar éticamente las acciones de esas autoridades.

La función investigativa, en el marco del Macroproceso Misional de Investigación para la Acción, tiene como fin la producción de documentos de conocimiento experto en diversos temas concernientes a la protección de los derechos humanos de los ciudadanos de Colombia. En el caso de las personas y los pueblos indígenas, la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas tiene la responsabilidad de elaborar informes y resoluciones defensoriales.

Las resoluciones e informes defensoriales son documentos públicos expedidos por el Defensor del Pueblo que reflejan y expresan la doctrina defensorial. La expedición de resoluciones defensoriales concreta el ejercicio de algunas competencias que la Constitución atribuye a este organismo. La materia de tales resoluciones está referida a una específica situación de violación o amenaza de violación de un derecho humano por parte de una autoridad pública o un particular. En la parte dispositiva de este tipo de actos se enuncia de manera



propositiva un conjunto de recomendaciones o exhortaciones y, en general, se precisan las medidas que deben adoptarse para poner término a la lesión de los derechos o para reaccionar ante su amenaza. En la parte considerativa, se exponen los hechos y los argumentos jurídicos y de conveniencia que sirven de soporte a la actuación defensorial.

Se ha querido reservar como materia de las resoluciones defensoriales nacionales o regionales, el tratamiento de los asuntos de mayor trascendencia. La resolución defensorial en este caso, se convierte en un medio de denuncia de las violaciones o abusos que menoscaban los derechos humanos de la población. En lo que respecta a la propia Defensoría del Pueblo, la resolución defensorial le permite articular y focalizar esfuerzos en un supuesto que ella misma identifica como violatorio de los derechos humanos. Las autoridades, por lo demás, adquieren conciencia de que sus actos u omisiones no están en consonancia con los principios y derechos constitucionales. La resolución defensorial envía al funcionario un poderoso mensaje: su comportamiento es objeto de la mirada pública. Si es violatorio de derechos debe dejar de serlo. Si los amenaza, deberá abstenerse en lo sucesivo de hacerlo.

Si bien la resolución defensorial pretende tener un profundo carácter persuasivo y pedagógico, su fundamento descansa en las condiciones imperiosas de exigibilidad, inherentes a los derechos humanos que en ella se denuncian como violados o amenazados.

En los casos en que las situaciones denunciadas por el Defensor del Pueblo no son acatadas y la problemática no mejora sustancialmente, la Defensoría inicia una nueva investigación o recurre a otras instancias como las audiencias defensoriales para recalcar la importancia del tema.

Las actividades involucradas en este Macroproceso se dividen en dos secciones: i) investigación en el tema de derechos humanos de grupos étnicos, en la cual se producen informes y resoluciones defensoriales, e ii) investigación en políticas públicas para los pueblos indígenas, en la cual se producen documentos en los temas de salud, educación, territorio, consulta previa, jurisdicción indígena y desplazamiento forzado.

Desde el año 1999, la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha elaborado 3 resoluciones defensoriales nacionales, 1 resolución regional y 4 informes defensoriales, en los siguientes temas:

- *Resoluciones defensoriales*
  - o No. 24 de octubre de 2003: Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía del Perijá.
  - o No. 13 de junio de 2001: Violación de derechos humanos de la comunidad indígena *Embera Katío* del Alto Sinú. En coordinación con la Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y Medio Ambiente.
  - o No. 9 de mayo de 2001: Situación de orden público en la región del río Naya. En coordinación con la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.
- *Resolución regional*
  - o No.10 de diciembre de 2003: Etnoeducación en Amazonas.
- *Informes defensoriales*
  - o Septiembre de 2003: Informes sobre la situación de los indígenas de Riosucio, Caldas.

- o Noviembre de 2003: Informe de la comisión de observación de la crisis humanitaria en la Sierra Nevada de Santa Marta. En coordinación con el Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia.
- o Abril de 2003: Situación de derechos humanos de las comunidades del Norte del Cauca.
- o Febrero de 2001: Fumigaciones y proyectos de desarrollo alternativo en el departamento de Putumayo. En coordinación con la Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Medio Ambiente.

La Delegada realiza un seguimiento periódico al cumplimiento, por parte de las entidades, de las Resoluciones, con el objetivo de hacer las observaciones o requerimientos específicos adicionales que sean necesarios para garantizar la disminución o eliminación de las violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas.

En la mayoría de los casos, las comunidades, para las cuales el Defensor del Pueblo ha expedido resoluciones defensoriales, son beneficiarias de medidas cautelares o provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estas comunidades son: comunidad indígena *Embera Katio* del Alto Sinú, pueblo indígena *Kankuamo* de la Sierra Nevada de Santa Marta, comunidad indígena *Embera Chamí* y pueblo indígena Pijao.

En el marco de estas medidas, la Delegada realiza seguimiento puntual al cumplimiento de las mismas, asistiendo a las reuniones convocadas por los grupos de trabajo, realizando visitas a terreno de verificación y acompañamiento y produciendo los respectivos informes. Este tipo de actividades

constituyen valiosos insumos de información para la elaboración de los informes defensoriales o para los pronunciamientos del Defensor del Pueblo.

### **3.3.5 Función educativa de la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas**

La función educativa de la Defensoría del Pueblo, en el marco del Macroproceso Misional de Participación Democrática para el Empoderamiento Ciudadano, tiene como objetivo capacitar y educar a los ciudadanos colombianos en todos los temas concernientes a los derechos humanos y a la manera de hacerlos efectivos. La unidad encargada de la coordinación del proyecto marco de educación en la Defensoría del Pueblo es la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos. Sin embargo las diferentes delegadas y oficinas tienen la facultad de implementar jornadas de capacitación en los temas especializados.

La Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas realiza la mayoría de sus actividades de educación en el marco de los proyectos financiados por la cooperación internacional. El objetivo de la función educativa es lograr un empoderamiento en doble vía, es decir que se capacite al sujeto de derechos así como también a quienes deben implementar y hacer cumplir esos derechos<sup>34</sup>.

Se precisan a continuación algunos de los proyectos ejecutados por la Delegada:

---

<sup>34</sup> Información suministrada por el Defensor Delegado de Indígenas y Minorías Étnicas, Gabriel Muyuy Jacanamejoy, en entrevista realizada el día 5 de octubre de 2004.

- *Proyecto Proamazonía (2002-Agosto 2004)*: El objetivo del proyecto fue fortalecer la gestión del Estado Social de Derecho en la región de la Amazonía colombiana, a través de la apropiación de los derechos reconocidos en la Constitución Política de Colombia a todos los ciudadanos colombianos, por parte de las personas y pueblos indígenas de la zona. Para lograr lo anterior, se elaboró un subproyecto denominado “Talleres Regionales y Nacional para la Elaboración Concertada de una Guía Metodológica de Planes de Vida” en el que participaron 212 delegados de las organizaciones indígenas de los departamentos de Guainía, Vichada, Guaviare, Vaupés y Amazonas.
- *Programa de capacitación en Derecho y Legislación Étnica para la Fuerza Pública (2003-2004)*: El objetivo general del programa fue la capacitación, en coordinación con el Ministerio de Defensa, a los miembros de la Fuerza Pública en derecho y legislación étnica, con el fin de propiciar el respeto de los derechos fundamentales de estos grupos étnicos. Las jornadas de educación se llevaron a cabo en los departamentos de Magdalena, Córdoba y Nariño y tuvieron una duración de tres días, durante los cuales se impartieron 4 módulos diferentes. Cada una de estas jornadas contó con la participación de aproximadamente 40 personas pertenecientes a los diferentes Batallones, Brigadas y demás instituciones de la Fuerza Pública en cada una de las regiones seleccionadas.
- *Proyecto para la promoción, prevención y capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos indígenas y ruta jurídica indígena (2004-2005)*: El objetivo principal del proyecto es fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas a través de capacitaciones en derechos colectivos y de la construcción concer-

tada de la ruta jurídica de desvinculación de niños indígenas de los grupos armados ilegales. Durante los primeros ocho meses de ejecución, se realizaron 6 talleres. En los talleres fueron escogidos, por los mismos participantes, 30 “gestores comunitarios” quienes están encargados de realizar dos talleres en sus regiones. El proyecto, que finalizará su primera fase en febrero de 2005, se cerrará con la publicación de la Ruta Jurídica Indígena concertada, para la atención a los niños y niñas desvinculados del conflicto armado.

- *Acompañamiento para fortalecer la autonomía y el ejercicio de los derechos humanos colectivos e integrales de la población indígena de los departamentos de Tolima, Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo (Noviembre 2003-Noviembre 2004):* El objetivo principal del proyecto, financiado por la Embajada de Canadá en Colombia, es adoptar un plan de atención integral concertado con las autoridades indígenas. Este plan de atención está encaminado a reducir la incidencia del desplazamiento forzado por la violencia en los pueblos indígenas de los cinco departamentos focalizados. Los resultados se obtienen mediante la estrategia de visitas periódicas (4 visitas a cada región) a las zonas para recoger información de fuentes primarias acerca de la situación de derechos humanos de estas comunidades. Luego de realizadas las visitas, los asesores de la Delegada llevan la información a las mesas de trabajo conformadas por los funcionarios de las Administraciones locales y regionales, con el fin de dar a conocer la situación de las personas y pueblos indígenas, así como también para buscar soluciones conjuntas para la resolución de sus problemas. El proyecto terminó con una Audiencia Defensorial, el 11 de noviembre del año 2004, en la cual se presentó un Informe General que

sintetiza los resultados obtenidos en cada uno de los departamentos y los compromisos de mediano y largo plazo que las autoridades locales y regionales adquirieron con los pueblos indígenas.

- *Fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía del Perijá y Comunidades Afrocolombianas de Buenaventura.* El proyecto tiene como objetivo principal el apoyo de los procesos de acceso a la justicia indígena (en el caso de indígenas de la jurisdicción propia y en el de los afrocolombianos del control social interno) y acceso a la justicia ordinaria. Asimismo, tiene como fin el fortalecimiento organizativo comunitario y el apoyo para la construcción de los planes de vida de las comunidades indígenas. Con esta iniciativa se busca impulsar un proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá y las comunidades afrocolombianas del municipio de Buenaventura, que permita el desarrollo de un modelo de trabajo conjunto entre los indígenas, los afrocolombianos y la Defensoría del Pueblo. La estrategia de ejecución del proyecto consiste principalmente en hacer acompañamiento a los procesos organizativos de resistencia en medio del conflicto armado interno. Este acompañamiento incluirá jornadas de capacitación y sensibilización sobre los derechos humanos de las personas y pueblos indígenas y afrocolombianos de las regiones focalizadas. El proyecto aún no ha iniciado su primera fase de ejecución.

### **3.3.6 La doctrina defensorial en materia de derechos de los pueblos indígenas**

De acuerdo con el Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de 2002, la doctrina defensorial es

“el resultado de un proceso de análisis sociojurídico que permite calificar a partir de la investigación de unos hechos la efectividad de un derecho o la conducta de un agente estatal, y potenciar la realización de ese derecho. De acuerdo con el Defensor del Pueblo, la doctrina es una “subregla”, es decir, la mayor especificidad posible en cuanto a la realización de un derecho determinado; la modulación de una normatividad abstracta respecto a una situación particular”<sup>35</sup>.

Si bien no existe un documento oficial en donde se mencione explícitamente la doctrina defensorial sobre los derechos de los pueblos indígenas, los informes y resoluciones contienen elementos conceptuales y analíticos que forman parte de la doctrina defensorial en el tema. A continuación se presentan los pronunciamientos encontrados en las resoluciones e informes anteriormente citados:

---

35 Décimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia. Enero-diciembre 2002. Investigación para la acción y Magistratura Moral. Numeral 2.2 Estructura de la Magistratura Moral-Doctrina Defensorial.



Resolución o Informe	Ubicación en el texto	Contenido
Resolución No. 024 de 2002 - Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía del Perijá:	Respecto de las Normas violadas, numerales 1 y 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las normas que reconocen derechos humanos y demás derechos especiales de los pueblos indígenas, integran tanto el ordenamiento internacional como el interno. No obstante, en el ámbito nacional estas son desconocidas por los actores armados en conflicto.</li> <li>• Que la dimensión universal de los derechos de los pueblos indígenas ha establecido referentes normativos básicos para garantizar el respeto a sus derechos especiales como la diversidad, la cultura, la autonomía, el territorio, la jurisdicción especial, el desarrollo de sus instituciones, el ejercicio de autoridad, la participación política, la consulta, la concertación, el derecho a sus creencias, conocimientos tradicionales, usos y costumbres y demás instituciones propias, por los Estados Parte y los miembros de la sociedad nacional, los cuales son vulnerados por la poca importancia que les confieren tanto las entidades estatales como los grupos armados al margen de la ley.</li> </ul>
Resolución No. 024 de 2002 - Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía del Perijá	Respecto de la Acción Estatal, numeral 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la imposibilidad de contrarrestar los efectos de la delicada situación de derechos humanos de la región de la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá, no sólo debe atribuirse a la carencia de normas y procedimientos o a la ausencia total de programas o falta de competencias claras. Se evidencian, además, factores que implican una acción urgente para la protección de los pueblos indígenas amenazados, entre ellos: falencias en la coordinación interinstitucional, inexistencia de una política pública a mediano y largo plazo y la insuficiente disposición de las autoridades competentes para actuar de manera preventiva y oportuna frente a los desafíos de los actores irregulares.</li> </ul>
Resolución No. 13 - Violación de derechos humanos de la comunidad indígena Embera Katío del Alto Sinú - junio 19 de 2001	Consideraciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la modalidad de asesinatos selectivos en el pueblo Emberá, no sólo constituye grave violación del derecho fundamental a la vida sino violación de derechos especiales dada la investidura que ostentan como sujetos jurídicos titulares de derechos colectivos. Tales delitos producen en el contexto de los pueblos indígenas un efecto que incide negativamente en el disfrute de derechos esenciales para su preservación de la integridad, organización social, autonomía y territorio.</li> <li>• Que el desplazamiento de las comunidades indígenas de Sorandó y Simbra realizado en septiembre del año 2000 y el reciente desplazamiento de los 374 indígenas pertenecientes a las comunidades asentadas sobre el río Esmeralda, implican una inadmisible estrategia de guerra utilizada por los actores armados que operan en la zona para atentar contra la vida, autonomía y territorios indígenas, puesto que con ésta se irrespetó la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio. El desplazamiento de la población indígena es una violación de suma gravedad que atenta contra el derecho a la vida e integridad de una colectividad.</li> <li>• Que las falencias en el desarrollo de procedimientos de consulta previa constituyen formas de vulneración de derechos especiales como los territoriales, en los cuales se recrea la identidad y la cultura de estos pueblos, y de otra parte se vulneran los derechos humanos reconocidos universalmente a estos pueblos (art. 27 de la Declaración de Derechos Humanos) y en instrumentos internacionales como el Convenio 168 de la OIT (Ley 21 de 1991).</li> </ul>

### **3.4 Otras instancias de la Defensoría del Pueblo**

Además de las dependencias anteriormente mencionadas, existen otras oficinas, relativamente nuevas (creadas en el año 2001), que han jugado un importante rol en la defensa y promoción de los derechos de las minorías étnicas en general y de los pueblos indígenas en particular. Estas son la Defensoría Delegada para la Prevención de Violaciones Masivas de Derechos Humanos que tiene a su cargo el Sistema de Alertas Tempranas, SAT y la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado. Estas oficinas fueron creadas como respuesta a la intensificación y degradación del conflicto armado interno y sus graves efectos sobre la población civil.

#### **3.4.1 El Sistema de Alerta Temprana, SAT**

El SAT hace monitoreo, acopia, verifica y analiza información que permita valorar las amenazas y vulnerabilidades que afectan los derechos fundamentales de las comunidades. Además, emite documentos e informes de riesgo sobre factibles violaciones de derechos humanos, con el de que las autoridades competentes coordinen sus acciones y brinden atención integral y oportuna para excluir o proteger a la población civil afectada.

Entre enero y diciembre del 2003, el SAT emitió 84 informes de riesgo y 73 notas de seguimiento para advertir ante el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT<sup>36</sup>, la factible ocurrencia de violaciones masivas de dere-

---

<sup>36</sup> El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas es una instancia gubernamental creada por el actual Gobierno para dar respuesta interinstitucional a las situaciones de riesgo para la población civil, derivadas del conflicto armado interno. Está conformado por el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y de la Justicia, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y la Red de Solidaridad Social.

chos humanos en contra de la población civil. Estos informes y notas de seguimiento corresponden a situaciones presentadas en 343 municipios de 31 departamentos. El SAT ha advertido el riesgo básicamente atendiendo a la gravedad de la afectación factible y la maduración de las condiciones que propician o determinan la materialización de la amenaza. En este sentido, en el 63.1% de los informes emitidos el riesgo fue calificado como de nivel alto y en el 36.9% de nivel medio.

Según el Informe al Congreso del 2003, de acuerdo con las estadísticas sobre población, proyectadas al 2003 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, el SAT solicitó medidas y acciones de prevención y protección para 1.446.778<sup>37</sup> personas, aproximadamente. El 77% de la población sobre la cual se advirtieron situaciones de riesgo se concentra en los departamentos de Nariño, Putumayo, Antioquía, Cauca, Santander, Tolima y Chocó, la mayoría de ellos con importante población indígena.

Efectivamente, según las estadísticas del SAT, el 42% de la población civil en situación de riesgo pertenece a grupos étnicos, 29.5% indígena y 12.5% afrocolombianos. Esta situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes aparece asociada, en muchos casos<sup>38</sup>, al uso y tenencia de la tierra, a estrategias de control de los grupos armados ilegales, a la importancia geoestratégica de sus territorios o significación como enclaves económicos.

Las decisiones del CIAT frente a las situaciones de riesgo alertadas por la Defensoría del Pueblo, por lo general, tienen que ver con respuestas de tipo militar. La integralidad de las acciones que se espera para garantizar la seguridad y protec-

---

37 Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 2003.

38 No existen estadísticas precisas al respecto.

ción de comunidades en regiones en donde el Estado ha sido históricamente ausente no existe. Las respuestas militares no están acompañadas por acciones de tipo económico y social, aún cuando este ha sido un reclamo permanente de la Defensoría del Pueblo. La ausencia de una política pública de prevención de violaciones masivas de derechos humanos se refleja en la precaria coordinación interinstitucional para atender las situaciones de riesgo. A finales del Gobierno pasado, en el 2002, la Defensoría del Pueblo presentó a consideración del Gobierno nacional un proyecto de decreto presidencial que definía los componentes, estrategias y acciones de una política pública de prevención de violaciones masivas de derechos humanos. Este proyecto fue bien recibido por el anterior Gobierno pero no llegó a sanción presidencial. A pesar de insistir, la Defensoría no ha logrado que el actual Gobierno tome en consideración la propuesta.

### **3.4.2 La Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado**

En los últimos años, la Defensoría del Pueblo ha avanzado en un proceso de fortalecimiento institucional, con el fin de impulsar la acción del Estado hacia la efectiva realización de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento forzado, el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y la protección y la atención integral de las personas desplazadas o en riesgo de serlo.

En los últimos años el desplazamiento forzado se ha ido extendiendo por todos los departamentos del país, a excepción de San Andrés y Providencia. Las regiones altamente afectadas por la problemática del desplazamiento forzado interno corresponden principalmente al andén Pacífico, el Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño, la Sierra Nevada de Santa Marta y Putumayo y otros departamentos del sur del país. La

mayoría de municipios están afectados como receptores o expulsores de población desplazada. Según el Sistema de Información RUT del Secretariado Nacional de Pastoral Social, de los 1.098 municipios que existen en Colombia, 770 registran dinámicas del desplazamiento, es decir el 70% de los municipios. En el 2002, el Chocó, cuya población es principalmente indígena y afrocolombiana, fue el primer departamento expulsor de población con una tasa de 4.498 desplazados por cada 100.000 habitantes, según CODHES<sup>39</sup>.

Para el estimativo de la Red de Solidaridad Social<sup>40</sup>, el número de personas desplazadas desde 1995 hasta abril del 2003 es de 1.086.038. Entre tanto, CODHES indica que el número acumulado de personas desplazadas, de 1985 y hasta el año 2003, supera los 2.900.000.

La presencia de los actores armados al margen de la ley en los territorios indígenas ha significado para estos pueblos y comunidades el asesinato de líderes y autoridades, el involucrarse en el conflicto armado a través de amenazas y presiones para suministrar alimento, el reclutamiento forzado de jóvenes, el desconocimiento de sus propias formas de organización y gobierno, las órdenes de desalojo de sus territorios, entre otros. Dichas acciones conllevan a la vulneración de los derechos humanos individuales y colectivos de estas comunidades. Los derechos al territorio, a la autonomía y la identidad étnica y cultural, considerados como derechos fundamentales son violados por los actores armados poniendo en riesgo su integridad étnica y su supervivencia como pueblos y comunidades.

---

39 CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) es una organización no gubernamental que desde 1984 realiza un monitoreo sistemático a la situación del desplazamiento forzado en Colombia. [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

40 Entidad adscrita a la Presidencia de la República que atiende a la población desplazada.

El derecho fundamental al territorio se ve vulnerado por cuanto el desplazamiento implica la salida abrupta de las parcialidades, resguardos y territorios colectivos con los cuales mantienen una especial relación que se fundamenta en su propia cosmovisión y que cimienta a su vez el desarrollo de sus culturas. En relación con los derechos a la autonomía y a la integridad étnica y cultural, o a la posibilidad de subsistencia como grupos étnicos diversos, el desplazamiento forzado por el conflicto armado conlleva al desarraigo y a la asimilación obligada de prácticas culturales ajenas, violando el derecho a adoptar de manera libre sus propias decisiones en lo que atañe a su futuro como individuos y como comunidad.

En respuesta a esta situación, la Defensoría del Pueblo ha incluido dentro de sus acciones la atención prioritaria a las personas y comunidades desplazadas. Estas acciones son realizadas por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado.

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas viene realizando un trabajo de coadyuvancia, acompañamiento y seguimiento a casos de comunidades indígenas en situación de desplazamiento. Igualmente, ha elaborado resoluciones defensoriales que evidencian la situación de derechos humanos de estas comunidades y en las cuales se demandan acciones de atención integral y efectiva por parte de las autoridades gubernamentales pertinentes. Durante el año 2003, se evaluaron los principios y disposiciones normativas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y leyes especiales reconocidas a los pueblos indígenas en cuanto al desplazamiento forzado. Como resultado de este ejercicio, se elaboró un documento marco para la atención diferenciada a las comunidades indígenas en situación de desplazamiento que fue pre-

sentado al Gobierno nacional, en cabeza de la Red de Solidaridad Social. A la fecha, aún no existe una directriz gubernamental especial para la atención de personas y comunidades indígenas desplazadas quienes siguen siendo atendidos mediante los procedimientos regulares.

En cuanto a la Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado, además de las múltiples acciones de promoción, investigación y mediación a favor de las personas en situación de desplazamiento forzado, desde el 2002 esta oficina dirige y ejecuta el proyecto de “defensores comunitarios” que tiene como objetivo la presencia permanente de la Defensoría en zonas de alto riesgo de desplazamiento forzado y otras violaciones masivas de derechos humanos. El proyecto de defensores comunitarios se ejecuta en 17 zonas del país fuertemente afectadas por el conflicto armado interno, de las cuales 10<sup>41</sup> corresponden a zonas con amplios territorios indígenas. Allí los defensores comunitarios, quienes ejercen las funciones y acciones propias de la Institución, concertan con las autoridades indígenas los temas a trabajar y las actividades a desarrollar. A través de este proyecto, la Defensoría busca contribuir a fortalecer el Estado Social de Derecho en zonas en donde ha estado ausente y a generar condiciones de protección para las comunidades afectadas por el conflicto armado y de prevención del desplazamiento forzado.

---

41 Estas son: La cuenca del Cacarica, el Bajo Atrato, el Medio Atrato y el Baudó en el Chocó, la costa pacífica vallecaucana en el Valle del Cauca, la costa pacífica nariñense en Nariño, el Macizo Colombiano en el Cauca, el Alto Sinú en Córdoba, la Sierra Nevada de Santa Marta en el Magdalena y la Sierra Nevada de Santa Marta en el César.

#### **4. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

La Defensoría del Pueblo ha acumulado, desde 1992, una muy importante experiencia de acompañamiento a procesos sociales y de interlocución con el Estado colombiano, con el propósito de contribuir al fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho y de la sociedad civil, como garantes del respeto, protección y realización de los derechos humanos en Colombia.

Estas experiencias, variadas y multifacéticas, se desarrollan en contextos regionales complejos, marcados por la intensificación del conflicto armado y el deterioro de las condiciones de vida de las comunidades. Cada experiencia de incidencia en políticas públicas o de interlocución con las autoridades, con su particularidad, recoge una serie de lecciones aprendidas, a partir de las cuales es posible identificar las fortalezas de la Defensoría del Pueblo en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de las personas y pueblos indígenas y los desafíos que tiene que asumir para garantizar la eficacia de sus estrategias.

A partir de las conversaciones con el Defensor Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas y su equipo de trabajo y de la revisión de informes y documentos de la Delegada, he escogido una experiencia por Macroproceso o función misional que, a mi juicio, por sus características y por los resultados alcanzados, puede considerarse como parte de las “buenas prácticas” en la atención a las personas y pueblos indígenas y de la cual es posible extraer aprendizajes para el quehacer institucional.

A continuación se presentan la descripción de las experiencias seleccionadas y un breve balance de los resultados:



#### **4.1 Macroproceso Misional de Participación Democrática para el Empoderamiento Ciudadano (Función Educativa)**

##### **Proyecto “Promoción, prevención y capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos indígenas y ruta jurídica indígena”**

El proyecto “Promoción, prevención y capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos indígenas y ruta jurídica indígena” es desarrollado por la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas y la Delegada de Niñez, Juventud y Mujer de la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, ALDHU, financiado por la agencia de cooperación norteamericana USAID y administrado por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM. El proyecto tiene una duración de doce meses a partir de febrero de 2004.

El objetivo principal del proyecto es fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas a través de la capacitación en los derechos colectivos, derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Asimismo se pretende la construcción conjunta de la ruta jurídica de desvinculación de niños y niñas indígenas del conflicto armado interno, con el fin de prevenir la vinculación y el reclutamiento de los menores de edad en los grupos armados ilegales y, en el caso de las desvinculaciones, garantizar la debida atención y reintegro de estos niños a la vida civil.

#### 4.1.1 Contexto en el que se ejecuta el proyecto

El escalamiento del conflicto armado interno afecta de manera significativa a la población civil colombiana. Uno de los grupos poblacionales más vulnerables es el de los pueblos indígenas, debido principalmente a su localización geográfica en lugares estratégicos para los actores armados quienes diariamente se enfrentan por su control. Adicionalmente, los pueblos indígenas habitan regiones donde generalmente la presencia de las instituciones del Estado colombiano es incipiente o inexistente, por lo que el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales es en extremo precario para la población rural y principalmente para las comunidades indígenas.

Las difíciles condiciones de vida, la cercana influencia de la cultura occidental en las comunidades indígenas, ya sea por los campesinos colonos o por los actores armados, y el poco o nulo reconocimiento de estas comunidades por parte de las autoridades locales o regionales, aumentan en mayor grado la vulnerabilidad de la población indígena colombiana. El desplazamiento forzado de poblaciones indígenas, así como la vinculación “voluntaria”<sup>42</sup> o reclutamiento forzado de niños y niñas a los grupos armados ilegales, representan una ruptura profunda en el tejido social de estas comunidades, por que no sólo implican un desarraigo físico si no también un desarraigo espiritual, ya que el territorio representa el factor principal para la existencia de los pueblos indígenas.

Constantemente se hace evidente el desconocimiento de los derechos a la autonomía y al territorio por parte de las mismas comunidades indígenas y de las autoridades estatales. La

---

42 Se ponen comillas por que el término voluntario es relativo. Se debe tener en cuenta que este tipo de vinculaciones generalmente se deben a situaciones sociales complejas como el maltrato infantil o las condiciones de pobreza y miseria que se presentan en los resguardos y comunidades indígenas en el país.

Defensoría del Pueblo ha identificado esta situación y ha considerado necesario implementar un proceso de formación en estos derechos, dirigido a las comunidades indígenas y a los funcionarios de las entidades municipales y departamentales con competencia en el tema.

#### **4.1.2 Actividades y Metodología**

La metodología implementada se basa en cuatro ejes centrales: i) sensibilización y divulgación; ii) formación y multiplicación; iii) construcción de una red de promotores indígenas; y iv) material pedagógico especializado.

La Defensoría del Pueblo coordina las siguientes actividades:

- Definir y consolidar el procedimiento jurídico y de atención requerido en los casos de niños y niñas indígenas desvinculados de los grupos armados ilegales.
- Formar treinta (30) líderes indígenas (gestores comunitarios) avalados por las organizaciones indígenas regionales, en derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los niños y niñas en riesgo por el conflicto armado interno.
- Realizar una campaña de sensibilización y divulgación de la Ruta Jurídica, a través de instrumentos como cartillas y afiches diseñados para tal fin.
- Implementar la experiencia de capacitación en DDHH, DIH y derechos colectivos a través de la cartilla “Un mundo de derechos para el pueblo Yaraoni” a nivel nacional.
- Sensibilizar a los líderes indígenas, pertenecientes a diversas organizaciones indígenas del país, en la necesidad de emprender acciones de promoción y divulgación de los

DDHH, DIH, los derechos colectivos indígenas y los derechos de la población infantil indígena afectada por el conflicto armado.

- Sensibilizar autoridades y dirigentes indígenas frente a los riesgos que implican el reclutamiento de niños y niñas dentro de la estructura social y central de los pueblos indígenas y trabajar colectivamente la Ruta Jurídica.
- Multiplicar la capacitación y sensibilización mediante talleres locales realizados por 30 gestores indígenas capacitados.
- Consolidar las memorias del proceso tanto de formación como de reflexión en torno a la problemática y el seguimiento de la Ruta Jurídica Indígena.
- Cierre del proyecto mediante reunión nacional final y redacción del informe final de ejecución.

Paralelamente a estas actividades se tiene previsto la publicación de materiales como una cartilla de “Ruta Jurídica”, un afiche de la “Ruta Jurídica” y la reedición de la cartilla “Un mundo de derechos para el pueblo Yaraoni”. Adicionalmente, durante el primer semestre de ejecución del proyecto, la Defensoría del Pueblo identificó la necesidad de proveer un material de audio y video con el fin de facilitar la apropiación de los conceptos por parte de comunidades de tradición oral. Este material será distribuido a las personas y pueblos indígenas del país, como también a los funcionarios públicos que tienen competencia en el tema.

La metodología implementada ha otorgado prioridad a la concertación del enfoque y de las actividades con los representantes de las organizaciones. Los espacios de trabajo son altamente participativos y flexibles para promover y motivar el diálogo intercultural necesario para la construcción de concep-

tos comunes. Esta flexibilidad ha permitido que el equipo de trabajo y el pedagogo del proyecto modifiquen los espacios regionales y los adecuen de acuerdo con las necesidades particulares de cada zona.

Los materiales pedagógicos están escritos en un lenguaje simple y son cortos, de manera que puedan ser entendidos fácilmente. Una de las cartillas ya fue producida concertadamente e implementada por la Defensoría del Pueblo para trabajar con comunidades indígenas en el Amazonas colombiano.

#### **4.1.3 Desarrollo y resultados parciales del proyecto**

El proyecto inició en febrero del año 2004 con un taller nacional en el cual participaron aproximadamente 100 representantes de las diferentes organizaciones indígenas regionales y nacionales, y 30 representantes de entidades estatales responsables de los temas tratados. El objetivo del taller era socializar las estrategias y actividades del proyecto. Igualmente se dio a conocer la propuesta para la construcción colectiva de la Ruta Jurídica de desvinculación de niños y niñas del conflicto armado interno.

En el taller los representantes de las organizaciones indígenas presentaron sus recomendaciones sobre la metodología a aplicar en las diferentes regiones y acordaron la conformación de un Comité Asesor integrado por un funcionario de ALDHU, un funcionario de la Delegada de Indígenas, un funcionario de la Delegada de Niñez, un representante de la ONIC, uno de la OPIAC, uno de la AICO y uno del CTC. Este comité es el encargado de hacer el seguimiento a los talleres regionales y de participar activamente en las reuniones pertinentes para la ejecución del proyecto. Posteriormente se focalizaron las cinco ciudades donde se llevarían a cabo los talleres macroregionales, estas fueron: Medellín, Villavicencio, Cali, Santa Marta y Bogotá.

En cada una de estas jornadas, de tres días de duración, se trabajaron los temas de derechos humanos tratados en el taller nacional y se presentó un borrador de la Ruta Jurídica con el objetivo de que ésta fuera modificada por los asistentes al taller. Adicionalmente de cada taller macroregional fueron elegidos seis representantes, denominados “*gestores comunitarios*”, para un total de 30 indígenas replicadores de la capacitación. Cada uno de estos gestores comunitarios tiene un contrato con la ALDHU por seis meses, durante los cuales dictará dos talleres a las comunidades indígenas de su región, en los mismos temas anteriormente descritos, y realizará los informes de actividades y resultados respectivos.

Hasta el momento se ha realizado el 42% de los 60 talleres regionales programados y hasta la fecha se han capacitado 1.103 indígenas, 214 representantes de organizaciones, 144 funcionarios públicos y 13 personas pertenecientes a organizaciones no gubernamentales.

El proyecto finalizará en febrero del 2005 con un taller nacional al que asistirán todas las organizaciones indígenas que han participado a lo largo de este proceso de construcción colectiva. En el taller final se presentarán los resultados de las capacitaciones y se presentará la nueva Ruta Jurídica construida concertadamente. Actualmente, la Defensoría del Pueblo se encuentra gestionando recursos para implementar la segunda fase del proyecto que tendrá como fin la socialización de la Ruta Jurídica con los funcionarios de las entidades estatales locales y regionales, así como con los miembros de la Fuerza Pública.

#### **4.1.4 Balance de la experiencia**

El proyecto “Promoción, prevención y capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, dere-

chos indígenas y ruta jurídica indígena” es una muy importante experiencia para la Defensoría del Pueblo en materia de formación en derechos humanos de los pueblos indígenas y de promoción del acceso a la justicia.

La protección de la infancia indígena resulta ser un tema novedoso en Colombia, ya que si bien es cierto existen programas de desvinculación de menores de los grupos armados ilegales, ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, no hay ningún programa estatal específico para la atención especializada de los niños y niñas indígenas que se encuentran en esta situación. Resulta inclusive más interesante el hecho que ésta no sea una propuesta estatal si no que se ha construido con una gran participación de las personas y pueblos indígenas de todas las regiones del país.

La consulta y la construcción de consenso desde el inicio del proyecto entre los ejecutores de éste y los pueblos indígenas que han participado en el proceso han permitido que el proyecto sea exitoso en cuanto a la apropiación de los conceptos y los temas por parte de los participantes. La permanente construcción colectiva del proyecto y el hecho de que los “talleristas” sean indígenas que hablan la misma lengua y comparten la misma cosmovisión de sus comunidades han sido, en términos metodológicos, aciertos y aportes significativos a la construcción de modelos pedagógicos para la formación en derechos humanos de pueblos indígenas.

Igualmente, la implementación del proyecto ha tenido en cuenta las diferencias regionales que influyen drásticamente en los contextos en donde se encuentran las distintas comunidades indígenas. Esto implicó que los talleres regionales fueran modificados sobre la marcha, con el fin de acoplarse a las necesidades particulares de cada zona. Esto permitió una participación activa de todos los asistentes a los eventos.

El material pedagógico utilizado está diseñado para comunidades mayoritariamente iletradas, por su histórica tradición oral. En este sentido, se ha priorizado la utilización de herramientas de audio y video durante las jornadas educativas. Este tipo de estrategias resultan muy positivas para despertar el interés de los beneficiarios acerca de los temas presentados y garantizan una participación activa en las sesiones de trabajo.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad del proceso, es fundamental que la Defensoría del Pueblo realice un seguimiento sistemático a la labor de los gestores comunitarios, con el fin de establecer si el impacto de las actividades realizadas resulta eficaz para la concientización de las personas y los pueblos indígenas sobre las consecuencias negativas que tiene la vinculación de sus niños y niñas a los grupos armados ilegales.

Igualmente, resulta fundamental que los resultados del proyecto no sólo se midan por el número de personas indígenas capacitadas. Para la evaluación del cumplimiento de los objetivos, se deben formular indicadores de gestión de corto y mediano plazo que contemplen por ejemplo, el número y tipo de iniciativas comunitarias que incluyan actividades especiales para la educación de los niños y las niñas, o para la prevención del maltrato infantil dentro de las familias.

A través del proyecto de “Promoción, prevención y capacitación en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos indígenas y ruta jurídica indígena”, la Defensoría del Pueblo, conjuntamente con sus aliados estratégicos, está ejerciendo de manera efectiva la función de educar en los mecanismos nacionales de acceso y exigibilidad de la justicia.



## **4.2 Macroproceso Misional de Investigación para la Acción (Función investigativa)**

Resolución Defensorial sobre la situación de derechos humanos de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

La experiencia seleccionada se refiere a la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, al norte del país. La Defensoría del Pueblo ha documentado la situación a partir de varias visitas al terreno y sesiones de trabajo con las autoridades estatales y las comunidades indígenas de la zona. Es un caso emblemático en Colombia por las dimensiones exageradas de violencia que se han presentado y por el reconocimiento que esta problemática ha adquirido con el tiempo por parte del Gobierno colombiano, las ONG nacionales e internacionales y las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Colombia.

### **4.2.1 Contexto de la región de la Sierra Nevada de Santa Marta**

La Sierra Nevada de Santa Marta es un complejo montañoso, con una extensión de 17.000 km<sup>2</sup>, que abarca tres departamentos: César, Guajira y Magdalena. Ha sido calificada como patrimonio mundial por la UNESCO por sus características únicas de flora y fauna, por su riqueza de fuentes hidrográficas y por su diversidad cultural.

La población indígena de la Sierra Nevada asciende a 43.000<sup>43</sup> personas que pertenecen a cuatro pueblos, localiza-

---

43 Informe Final Proyecto de Acompañamiento Permanente de la Defensoría del Pueblo a Comunidades en Riesgo de Desplazamiento Forzado, Agosto 2004. Defensoría del Pueblo-Coordinación Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado.

dos de la siguiente manera: pueblo indígena Kankuamo en César, pueblo indígena *Arhuaco* en César y Magdalena, pueblo indígena *Wiwa* en César, Magdalena y Guajira y pueblo indígena *Kogui* en Magdalena y César. Estos pueblos se caracterizan por mantener culturas milenarias y diversas, y formas lingüísticas propias. Igualmente, presentan especificidades en los usos y costumbres, en su forma de vestir, en los procedimientos utilizados para cultivar la tierra, en su dieta alimenticia y en su relación con el ambiente y recursos naturales.

Los pueblos *Arhuaco*, *Wiwa*, *Kogui* y *Kankuamo* se organizan, en los últimos años, alrededor del Consejo Territorial de Cabildos, aunque cada pueblo cuenta con su organización propia. Los *Arhuacos* se congregan alrededor de la Confederación Indígena Tayrona (CIT), los *Kogui*, en la Organización Gonawindua Tayrona (OGT), los *Wiwa*, en la Organización Yugumaiun Bunkuanurwa Tayrona (OWYBT) y los *Kankuamo*, en la Organización Indígena del Pueblo Kankuamo (OIK).

La existencia de estos pueblos se ha visto alterada, a partir de la década de los 50, por la llegada de grupos de colonos provenientes de otras regiones del país, desplazados por la violencia. Esta situación causó y sigue provocando conflictos entre pueblos indígenas y colonos, en particular por el uso y tenencia de la tierra, que se agravaron con la aparición y expansión de los cultivos de uso ilícito. A mediados de la década de los 70, hubo un gran auge de plantaciones de marihuana que, a partir de la década de los 90, fueron reemplazadas en forma progresiva por cultivos de coca. Paralelamente, se inició el ingreso de grupos armados ilegales (guerrilla y posteriormente paramilitares) en estos territorios.

Con el ingreso de la guerrilla, a finales de los años 70, se comenzaron a presentar agresiones directas contra las comunidades, las cuales se agravaron con la llegada, en los ochenta-

ta, de los grupos paramilitares, creando un deterioro progresivo y cada vez más grave del orden público que ha golpeado significativamente la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

#### **4.2.2 Situación de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada**

En los cuatro últimos años, el conflicto armado en la Sierra Nevada de Santa Marta se ha convertido en la principal causa de vulneración de los derechos humanos de los pueblos que habitan esta región. Las violaciones de las que han sido objeto han afectado derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Lo más grave para estos pueblos es el efecto de estos hechos en la realización de sus derechos colectivos, debido a la importancia que revisten para su pervivencia.

Los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta han denunciado en comunicados públicos la grave situación de derechos humanos por efecto del conflicto armado que desde hace varios años soporta esa zona del país. La Sierra Nevada de Santa Marta se ha convertido en un territorio estratégico para los actores armados, debido a su posición geoestratégica que incluye corredores de movilización para el tráfico de armas y narcóticos hacia dentro y fuera del país. Los grupos guerrilleros (FARC y ELN) y paramilitares (AUC) disputan el control de estos territorios. Esta disputa territorial se materializa, por lo general, en confrontaciones armadas, intimidación y estigmatización de la población civil, desplazamientos forzados, masacres, desapariciones y asesinatos selectivos<sup>44</sup>.

---

44 Ibidem.

Según la Defensoría del Pueblo, durante los últimos tres años han sido asesinados por los grupos armados ilegales aproximadamente 120 indígenas pertenecientes a los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, pero especialmente al pueblo *Kankuamo*. Adicionalmente las cifras de desplazamiento de familias indígenas reportan unas 300, sin embargo podrían ser más, debido a las dinámicas de desplazamientos temporales, invisibles para las autoridades gubernamentales, dentro de los resguardos indígenas. Estos desplazamientos consisten en que las familias se trasladan a casas de familiares o amigos indígenas o se esconden en la selva mientras ocurren las confrontaciones armadas. Una vez estas cesan, las personas vuelven a sus lugares de origen<sup>45</sup>.

#### **4.2.3 Actividades realizadas y documentos producidos**

Las múltiples vulneraciones individuales y masivas de derechos humanos ocurridas en la Sierra Nevada de Santa Marta fueron conocidas por la Defensoría del Pueblo desde el año 2000. A partir de este momento, se empezaron a elaborar informes y a implementar acciones para la prevención de éstos hechos y la atención a las víctimas.

En julio del 2006 se realizó una primera Misión Humanitaria a la Sierra Nevada de Santa Marta, en coordinación con agencias internacionales, ONG's de derechos humanos y algunas entidades gubernamentales, con el fin de valorar la situación actual de los pueblos indígenas, elaborar y presentar un informe de la Misión a los organismos del Estado para las acciones pertinentes, visibilizar en el ámbito nacional

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

e internacional la situación de los pueblos indígenas y conformar un grupo de seguimiento a la situación de derechos humanos, con las organizaciones partícipes de la misión.

La misión humanitaria elaboró un primer informe en el que se incluyen recomendaciones dirigidas a las autoridades gubernamentales, para garantizar la protección y seguridad de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Posteriormente en junio del 2001, se realizó una visita a la Misión del año 2000, con el propósito de hacer el seguimiento a los acuerdos y recomendaciones establecidas en el informe de la primera Misión. Igualmente, se realizaron visitas a los territorios indígenas de los diferentes pueblos, con el fin de recolectar información sobre la situación de derechos humanos de las comunidades. El resultado de esta visita de seguimiento fue un nuevo informe en el que se describen las actividades realizadas en terreno y se relatan los resultados de las reuniones.

En junio del 2002, la Defensoría del Pueblo presenta un “Informe Defensorial sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá (*Arhuacos, Kogui, Wiwa, Kankuamo y Yukpa*)”<sup>46</sup>. Este informe es redactado por la Delegada de Indígenas, con base en la información recogida en las visitas anteriores y las denuncias de violaciones de derechos humanos recibidas por la Defensoría.

El Informe Defensorial cuenta con la siguiente información: i) diagnóstico de la situación de derechos humanos; ii) vulneración a los derechos colectivos de los pueblos indíge-

---

46 El informe se encuentra en la página Web de la Defensoría del Pueblo: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

nas; iii) vulneración a los derechos económicos, sociales y culturales; iv) instrumentos nacionales e internacionales para la guarda y protección de los derechos de los pueblos indígenas; v) presentación y evaluación de la acción estatal en aspectos institucionales y de política pública; vi) acción de las autoridades indígenas y acción de la Defensoría, y vii) recomendaciones a las entidades gubernamentales y estatales pertinentes, a las organizaciones indígenas y a la Defensoría del Pueblo.

A raíz del constante aumento de denuncias y quejas sobre violaciones de derechos humanos en la Sierra Nevada, el Defensor del Pueblo expidió la Resolución Defensorial No. 24<sup>47</sup>, en septiembre de 2002. La Resolución fue presentada en una Audiencia Defensorial en la ciudad de Valledupar, en octubre del mismo año. En esa oportunidad el Defensor del Pueblo denunció enfáticamente los hechos atroces cometidos por los actores armados ilegales contra los pueblos indígenas de la región, instó a las autoridades competentes a seguir sus recomendaciones y recordó la labor investigativa realizada por la Defensoría en el tema.

Un año después de la expedición de dicha Resolución, la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas realizó un informe de seguimiento. En el documento se evidencia que las entidades responsables no implementaron las medidas suficientes para atender la situación de crisis humanitaria en la Sierra Nevada y que se presenta un aumento desmesurado de hechos de violaciones de derechos humanos en contra de los pueblos indígenas de la zona, particularmente en contra el pueblo Kankuamo.

El escalamiento continuo de la situación de violencia en la Sierra Nevada de Santa Marta durante los años 2001, 2002 y

---

47 La resolución se encuentra en la página Web de la Defensoría del Pueblo: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

2003, así como el incumplimiento de la Resolución Defensorial No. 024, llevó a que se conformara una Comisión de Observación integrada por el Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia, la Defensoría del Pueblo y, en calidad de observadora, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Esta Comisión se llevó a cabo en noviembre del año 2003 y consistió en visitas a diferentes municipios y comunidades indígenas de la zona.

El informe contiene cuatro secciones: i) un contexto que describe las generalidades y la problemática de la Sierra; ii) una revisión del seguimiento de las actividades del Estado en el marco de la Resolución No. 024; iii) los resultados de la observación en terreno; y iv) las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades gubernamentales y estatales<sup>48</sup>.

#### **4.2.4 Balance de la experiencia**

La Defensoría del Pueblo ha realizado cinco (5) documentos de descripción, análisis y recomendaciones sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. A través de estos informes, la Defensoría ha logrado visibilizar ante la opinión pública la situación de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y posicionar la problemática de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario de esta región en la agenda gubernamental y del Sistema de Naciones Unidas en Colombia.

---

<sup>48</sup> Informe de la Comisión de Observación de la crisis humanitaria en la Sierra Nevada de Santa Marta, Noviembre 2003. Secretariado Nacional de Pastoral Social Conferencia Episcopal de Colombia, Defensoría del Pueblo, Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas.

Como resultado de esta labor de visibilización y mediación, el Gobierno nacional, a través del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH abrió, recientemente, una oficina en Valledupar para atender la problemática de la Sierra Nevada de Santa Marta. Asimismo, la resolución defensorial para la Sierra Nevada de Santa Marta se ha convertido en un referente obligado de consulta para muchas investigaciones de otras entidades y organizaciones y en punto de partida para la formulación de diagnósticos y recomendaciones.

El seguimiento sistemático a una situación, como la descrita, le permite a la Defensoría profundizar en el conocimiento de una problemática y presentar recomendaciones acertadas para su solución.

Sin embargo resulta preocupante que a pesar de los llamados reiterados de la Defensoría del Pueblo a las entidades responsables y a los actores armados ilegales, la situación de violencia en contra de estos pueblos y sus territorios no ha presentado mejoras significativas. Por el contrario, en el año 2003 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decretó Medidas Cautelares para la protección de la vida e integridad de los indígenas *Kankuamos* y, debido al escalamiento de hechos violentos en contra de esta comunidad durante el 2004, la Corte Interamericana decretó, en julio de este año, Medidas Provisionales para este mismo pueblo. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos retomaron en los documentos dirigidos al Gobierno colombiano el diagnóstico y algunas de las recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 24.

La reiterada desatención de las autoridades a las recomendaciones presentadas por la Defensoría exige de ésta acciones de mayor contundencia para lograr el cumplimiento efectivo de la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.



Si la persuasión y los recursos gubernativos no producen los resultados esperados, la entidad debe considerar la interposición de acciones judiciales para prevenir la vulneración de los derechos o para que los derechos vulnerados sean reparados.

### **4.3 Macroproceso Misional de Atención (Función Mediadora)**

En cuanto a la función mediadora, referida a los diferentes componentes y estrategias de atención al ciudadano, son varias las experiencias significativas con personas y pueblos indígenas. En la medida que esta función ocupa un buen porcentaje del tiempo de trabajo de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, es difícil establecer las gestiones más importantes o de mayor impacto. Sin embargo, con el fin de identificar algunas lecciones aprendidas determinantes para el fortalecimiento de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de su acceso a la justicia, presentaré algunos casos especialmente ilustrativos:

#### **4.3.1 Descripción de los casos**

##### **Consulta a la Defensoría del Pueblo sobre si la existencia de la jurisdicción indígena implicaba que las autoridades indígenas también fueran autoridades ambientales dentro de su ámbito territorial<sup>49</sup>**

La Defensoría afirmó en su concepto que cuando el Constituyente reconoció la jurisdicción especial indígena pretendió admitir las formas propias de administración de justicia de las comunidades indígenas, las cuales integró al esquema

---

<sup>49</sup> Caso retomado del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 2001.

ordinario de administración de justicia del país. Agregó que el contenido de la jurisdicción indígena no se reducía al ámbito penal, eso es, al establecimiento y sanción de delitos, sino que abarcaba también otros aspectos, tales como el civil y de familia, aun cuando técnicamente no se establecieran estas diferenciaciones dentro de las mismas comunidades indígenas.

La Defensoría afirmó que las autoridades indígenas sí actúan como autoridades ambientales, pero que ello no se deducía del reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena sino del artículo 330 de la Constitución. Esta norma asigna funciones administrativas a los consejos de las comunidades indígenas en sus territorios, facultades dentro de las que se encuentra la de velar por la preservación de los recursos naturales. La Defensoría precisó que aunque algunos consideran que el artículo 330 no tendrá vigencia hasta que se expida la ley que conforme y reglamente las entidades territoriales indígenas, las facultades consignadas en ese artículo constitucional pueden ser desarrolladas directamente por los consejos indígenas sin necesidad de esperar a que se dicte una ley reglamentaria. La Defensoría llegó a esta conclusión a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía de los pueblos indígenas y del hecho de que las facultades consignadas en el artículo 330 han sido ejercidas de manera tradicional por las autoridades indígenas. Finalmente, la institución aclaró que las autoridades indígenas deben hacer uso de sus facultades en materia ambiental dentro del marco normativo que ofrecen la Constitución y las leyes.

### **Caso de indígena *Uwá* en Arauca**

La persona en cuestión después de asesinar a su esposa y herir a su cuñada en la comunidad donde habitaban, se entregó a la Fiscalía. Confesado el crimen, el sindicado fue condenado

a 29 años de prisión por parte del juez penal. En esta decisión el juez no consideró la identidad étnica del sindicado ni apeló a la jurisdicción especial indígena para resolver el caso. Ante esta situación, la persona en cuestión decide apelar ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación para que su caso fuera trasladado a la jurisdicción especial indígena.

En una acción conjunta la Defensoría y la Procuraduría presentaron esta petición ante el Tribunal de Cúcuta quien aceptó los argumentos presentados y anuló todo lo actuado por el juez de primera instancia. Sin embargo, el juez por su parte apeló ante el Consejo Superior de la Judicatura, argumentando que ese crimen no debía ser juzgado por la jurisdicción indígena y que una pena razonable y ejemplarizante no podría ser otorgada por la misma comunidad indígena. El Consejo Superior de la Judicatura no halló méritos para revocar la decisión del Tribunal de Cúcuta y ratificó la sentencia de esta instancia y determinó que este indígena *uwá* debía ser entregado a las autoridades de su comunidad.

Al momento de hacerse efectiva la orden del Consejo Superior de la Judicatura, el indígena se negó a ser llevado a su comunidad, argumentando que su vida corría peligro por supuestas amenazas de la guerrilla. Por su parte la autoridad indígena tampoco quería recibirlo pues en la comunidad no se contaba con los medios para impartir el castigo merecido. Ante estas declaraciones, la Defensoría del Pueblo se pronunció instando a la autoridad indígena debía garantizar la vida y seguridad de esta persona dentro del territorio, en la medida en que se estaba ejerciendo la autonomía y la jurisdicción indígena.

Finalmente, gracias a la mediación de la Defensoría Seccional de Arauca y la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, la autoridad indígena y en Instituto Nacional Peniten-

ciario y Carcelario, INPEC, llegaron al acuerdo de que este indígena quedaría bajo la custodia del director de la cárcel del Arauca.

### **Elección de autoridades indígenas del Resguardo Ticuna-Cocama-Yagua de Puerto Nariño, Trapecio Amazónico<sup>50</sup>**

En coordinación con la Defensoría Seccional del Amazonas, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas atendió las acciones de mediación con las partes en conflicto, con ocasión de la elección del Curaca Mayor del Resguardo de Puerto Nariño que es compartido por varios pueblos indígenas.

La mencionada elección fue motivo de conflicto e impugnación por el incumplimiento del reglamento interno del Resguardo Ticuna, Cocama y Yagua. Este hecho se materializó en la ausencia de consenso entre los 21 cabildos menores de la jurisdicción del municipio de Puerto Nariño, y la no convocatoria de la asamblea integrada por 210 miembros, 10 por cada cabido menor, con facultades para realizar la elección conforme con los procedimientos internos.

La acción defensorial aproximó a las partes para promover un acuerdo para realizar una nueva elección, atendiendo a los conductos regulares establecidos por las autoridades indígenas, según la máxima asamblea, y cumpliendo los derechos garantizados a los pueblos indígenas y sus autoridades en la Constitución, las leyes y la normativa internacional.

### **Salud de pueblos indígenas del Vaupés<sup>51</sup>**

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, previa petición de los pueblos indígenas del Vaupés y de la Defen-

---

50 Este relato fue retomado del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 2003.

51 Ibidem.

sofía Seccional, realizó actividades de estudio, análisis, asesoría, orientación, acompañamiento y mediación para neutralizar el conflicto suscitado entre la Administradora del Régimen Subsidiado<sup>52</sup> “ARS Salud Total” y las organizaciones indígenas del departamento, por fallas en la prestación de servicios a cargo de la ARS.

La evaluación de las autoridades indígenas frente a la eficiencia y calidad de los servicios prestados por dicha administradora de salud arrojó una alta inconformidad que se formalizó en la decisión mayoritaria de los pueblos indígenas del Vaupés de desafiliarse masivamente de la ARS y requerir al Departamento de Salud del Vaupés asumir por cuenta de la entidad territorial la prestación de dichos servicios. Para explorar la viabilidad de esta demanda se consultó al Ministerio de Protección Social al respecto, pero el concepto fue negativo.

En este punto del conflicto, la Delegada realizó un acompañamiento a las comunidades en la zona y recomendó iniciar un proceso de diálogo para buscar una salida provisional que garantizara la prestación de los servicios, en tanto se definía de manera concertada la forma adecuada de resolver la problemática.

Estos casos demuestran la variedad de situaciones que son presentadas a la Defensoría del Pueblo para que intervenga en la búsqueda de soluciones, en facilitar espacios de interlocución y negociación entre las autoridades indígenas y las instancias gubernamentales y estatales y en demandar de las instituciones gubernamentales acciones concretas para la realización de los derechos de los pueblos indígenas.

---

52 Administradora de salud contratada por la entidad territorial para prestar servicios de atención en salud a la población indígena del departamento).

#### **4.3.2 Balance General**

En estos, como en muchos otros casos, la solicitud de mediación está precedida por el reconocimiento del mandato de defensa y protección de los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo, por parte de las autoridades y organizaciones indígenas.

En concertación con los representantes de organizaciones indígenas y de la sociedad civil y las autoridades locales/nacionales y por intermedio de sus oficinas regionales y sus Delegadas, la Defensoría se ha propuesto identificar de manera cada vez más sistemática los problemas locales de derechos humanos que se presentan en los distintos territorios del país. Con esto busca lograr una respuesta estructural y sostenida a las causas de dichos problemas.

También ha venido realizando una evaluación de las particularidades y necesidades de los pueblos indígenas con el fin de encontrar cada vez más, tanto a nivel nacional como externo, recursos y canales para coordinar una acción colectiva entre las autoridades y los pueblos indígenas.

### **5. LA VISIÓN INDÍGENA SOBRE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Como ya se mencionó, durante el estudio se realizaron entrevistas y reuniones con líderes y miembros de organizaciones indígenas nacionales (ONIC y OPIAC) y regionales de los departamentos de Chocó (OREWA) y Amazonas (AZCAITA y ACITAM), y con uno de los congresistas indígenas, Taita Lorenzo Almendra, perteneciente al pueblo Guambiano. Inicialmente estaba prevista una reunión con miembros de la Confederación Indígena Tayrona, CIT de la Sierra Nevada de Santa Marta, pero debido a la realización de una asamblea

interna del pueblo *arhuaco* y al trabajo tradicional que deben realizar los líderes en esta época del año, no fue posible acordar una fecha para dicha reunión.

En las conversaciones con los líderes y miembros de organizaciones indígenas nacionales y regionales, expresaron que para sus pueblos el acceso a la justicia está estrechamente ligado con el territorio, el fortalecimiento de sus autoridades y el respeto de su jurisdicción propia. En términos generales identifican como principales problemas al acceso a la justicia los siguientes:

- Desconocimiento de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la jurisdicción especial de los pueblos indígenas por parte de las autoridades del Estado. Este desconocimiento limita e impide, en muchos casos, el ejercicio de este derecho autonómico.
- Desconocimiento de sus propias leyes y formas de resolver los conflictos al interior de sus comunidades por parte de las autoridades del Estado.
- Desconocimiento de sus autoridades. Las imposiciones hechas a las comunidades indígenas por parte de los actores armados en conflicto, impide ejercer la jurisdicción especial.

Esta situación se traduce en la frecuente violación de derechos de las personas y pueblos indígenas y en la falta de acciones efectivas de protección, atención y reparación. Las políticas públicas y los mecanismos gubernamentales para atender los requerimientos de los pueblos indígenas son, a todas luces, débiles e insuficientes. El reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y de los derechos de los pueblos indígenas no ha signifi-

cado la voluntad política de todos los estamentos gubernamentales y estatales, nacionales y regionales, para cumplir a cabalidad con el mandato constitucional y las leyes.

Al desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y a la vulnerabilidad a la que están sometidos por la falta de una adecuada atención por parte del Estado, se suman los graves efectos del conflicto armado interno por el que atraviesa el país desde hace varias décadas y de la crisis humanitaria de los últimos años.

Por tratarse de pueblos y comunidades cuya identidad se constituye y soporta en su espacial relación con su territorio y su sentido de pertenencia a sus comunidades, éstos se han resistido sistemáticamente al desalojo de sus territorios y al desplazamiento forzado por cualquiera de los actores armados. A pesar de estar inmersos en situaciones y regiones de alta vulnerabilidad frente al conflicto armado, estos pueblos y comunidades sostienen que no existe razón alguna que los obligue a abandonar sus territorios y dispersar sus comunidades, lo cual representa para ellos la enfermedad y la muerte de sus culturas. Sin embargo es claro que la situación que deben enfrentar las comunidades que se resisten al desplazamiento forzado implica, en la mayoría de los casos, el desabastecimiento de alimentos y elementos básicos, problemas para la libre movilización, dificultades para el acceso a los servicios de salud, así como para el funcionamiento de escuelas y proyectos comunitarios. Estas situaciones impactan de manera negativa y en dimensiones alarmantes las condiciones de vida de dichas comunidades y pueblos.

Frente a esta situación, los líderes entrevistados y los miembros de las organizaciones, con quienes se conversó, reconocen el importante rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas del país, pero



manifiestan inquietudes respecto a algunos aspectos de su labor. A continuación se presentan las apreciaciones y opiniones con relación a la defensa de los derechos humanos de las personas y pueblos indígenas, el trabajo en las regiones y el derecho al acceso a la justicia:

### **5.1 La defensa de los DDHH**

Según los líderes y miembros de las organizaciones indígenas entrevistadas, la Defensoría del Pueblo ha garantizado la visibilización oportuna de las situaciones de riesgo y violación de derechos humanos. Sin embargo, también expresan que en varias ocasiones, ha estado ausente cuando debe pronunciarse, en casos puntuales, frente a hechos concretos de protección a la vida. Según algunos líderes, en algunas situaciones especialmente conflictivas, en aras de mantener buenas relaciones con el Gobierno nacional, la Defensoría ha adquirido un perfil bajo que no parecería reflejar una posición decidida de respaldo efectivo a las víctimas de las violaciones de derechos humanos y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En este sentido, expresan que la posición de la Defensoría debe ser siempre y sin excepciones independiente, clara y sin ambigüedades.

Si bien reconocen claramente que existe una intencionalidad a favor de los derechos de los pueblos indígenas en los funcionarios de la entidad, el hecho de ser una entidad estatal implica limitaciones a la hora de pronunciarse y de actuar. En circunstancias en las cuales se requiere, por parte de la Defensoría, enfáticas manifestaciones de denuncia y de exigencia hacia las autoridades gubernamentales, la tensión, entre ser una entidad de control y seguimiento y de defensa de los derechos humanos y hacer parte al mismo tiempo del aparato estatal, es decir del “establecimiento”, parece hacerse evidente.

Para los indígenas entrevistados, la posición institucional de la Defensoría del Pueblo no debe depender de la posición de quien esté al frente, es decir del Defensor del Pueblo, sino que debe ceñirse estrictamente a su mandato constitucional.

Si bien reconocen las gestiones exitosas de la entidad en materia de derechos humanos y DIH, expresan que se debe avanzar mucho más, especialmente en cuanto a los derechos colectivos para garantizar su reconocimiento y realización por parte de las diferentes autoridades. La Defensoría debe fortalecer sus mecanismos de seguimiento al cumplimiento del Estado en esta materia.

Por otro lado, reconocen que las resoluciones defensoriales son válidas por los planteamientos y recomendaciones que en ellas se hacen. Sin embargo, preocupa a las organizaciones indígenas que éstas no implican acciones vinculantes, por lo que en muchas ocasiones sólo llegan a ser simples declaraciones. Con el fin de superar esta limitación, la Defensoría podría acudir, de manera más decidida, a acciones judiciales (acciones de tutela, acciones populares, demandas, acciones de inconstitucionalidad, etc.) para defender los derechos de los pueblos indígenas. De esta manera se verían fortalecidos mecanismos como las resoluciones defensoriales.

En cuanto a las capacidades y recursos de la Defensoría para el trabajo en el tema indígena, los líderes de las organizaciones nacionales expresan que la Defensoría debe definir criterios claros para escoger a los funcionarios que trabajan en el tema indígena. Plantean que en muchas regiones se encuentran con funcionarios que, aparentemente, asumen el tema indígena sin una real convicción. Observan que existe una distancia entre el nivel nacional de la Defensoría y algunas de sus oficinas regionales, en cuanto al conocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el compromiso con el que atienden sus

peticiones y quejas. En este sentido, expresan que la coordinación entre el nivel nacional y las oficinas regionales parece ser insuficiente.

Para las organizaciones con quienes se conversó, en las regiones la Defensoría debe brindar mayor asesoría y acompañamiento a las organizaciones indígenas, con el fin de fortalecerlas en la exigencia de sus derechos. La interlocución no puede ser sólo coyuntural, para resolver situaciones urgentes. La Defensoría así como las organizaciones deben fortalecer su alianza, ya que esta resulta estratégica para presionar, de manera conjunta y con base en información rigurosa, a las autoridades regionales a fin de que cumplan con su deber de atención a los pueblos indígenas.

## **5.2 El trabajo en las regiones**

En el caso de la presencia de la Defensoría en los territorios indígenas del Chocó, según los líderes de la OREWA entrevistados, ésta se produce de manera más recurrente, después de la masacre de Bojayá (2 de mayo de 2002). Antes de esta fecha, la Defensoría no había mostrado un particular interés por el tema indígena en el Chocó. Con la llegada de los defensores comunitarios al Medio y Bajo Atrato, a mediados de 2002, la Defensoría asume un rol más protagónico en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y en el acompañamiento permanente a las comunidades, especialmente en las zonas de mayor riesgo por el conflicto armado.

Aún cuando hay una mayor presencia de la Defensoría en los territorios indígenas, la visibilización de la problemática indígena del Chocó no es sistemática. A juicio de la OREWA, ésta sigue siendo puntual, reactiva y no lo suficientemente estratégica. A pesar de que hoy por hoy observan un mejor tra-

bajo de la Defensoría y de que esta se pronuncie acerca de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en contra de las personas y pueblos indígenas, sus actuaciones responden principalmente a las emergencias.

Con el fin de superar esta debilidad, se requiere un mayor esfuerzo de levantamiento periódico de información y de documentación de casos, con el fin de garantizar un seguimiento efectivo a la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas del Chocó y una mayor incidencia en las decisiones gubernamentales para la atención y solución de los problemas que aquejan a las diferentes comunidades.

Por otro lado, preocupa a los líderes indígenas del Chocó con quienes se conversó, que no se haya logrado aún una coordinación sistemática entre la Defensoría y la OREWA. Reconocen que la entidad responde cuando se le convoca, pero no han encontrado una actitud proactiva por parte de los funcionarios regionales para concertar una agenda estratégica de trabajo que aborde los temas estructurales del territorio y la autonomía. Hoy por hoy con la crisis interna de la OREWA, este reto se sigue postergando.

La OREWA percibe que los funcionarios de la Defensoría Regional no tienen los suficientes conocimientos sobre legislación indígena y jurisdicción especial. Esta situación no se justifica en un departamento en el cual la mayoría de la población es indígena y afrocolombiana, y limita las actuaciones defensoriales y su contribución a los procesos organizativos étnico-territoriales.

En cuanto al acceso a servicios como la defensoría pública, en la medida en que la OREWA siempre ha contado con sus abogados asesores, no ha requerido acudir a la Defensoría del Pueblo.

En el proceso de discusión interna y de aplicación de la jurisdicción indígena, la OREWA tiene una experiencia de varios años. Hoy por hoy, cuenta con un Reglamento de Justicia Indígena que ha servido como herramienta de fortalecimiento de las autoridades indígenas para i) ejercer control al interior de los territorios indígenas, ii) prevenir conflictos internos y iii) evitar que los actores armados ilegales interfieran en el control social de las comunidades, impartan justicia y recluten. En cada Cabildo Mayor existe un Consejo de Justicia Zonal cuyas funciones son adelantar las investigaciones en los casos de delito y conflicto interno, procesar la información obtenida y entregar los resultados de su análisis a la autoridad local para que esta tome la respectiva decisión. Cuando se trata de un problema muy grave, el caso es remitido al Consejo de Justicia Central (Regional) que hace parte del Consejo de Autoridades de la OREWA. Este Consejo Central establece la coordinación necesaria con la justicia ordinaria, a través de la Fiscalía. En los casos de rebelión, la OREWA adelanta sus propias investigaciones para confrontar la información con la de la Fiscalía.

La OREWA viene participando en el proyecto de Ruta Jurídica Indígena de la Defensoría del Pueblo. Este proceso ha contribuido a fortalecer el Reglamento de Justicia Indígena en la medida en que les ha ayudado a profundizar en los mecanismos y procedimientos para el ejercicio de la jurisdicción especial indígena.

En el caso de los departamentos de la Amazonía colombiana, las organizaciones indígenas entrevistadas manifiestan que perciben que los actores armados imponen restricciones al trabajo de la Defensoría del Pueblo en esta región. Limitan el trabajo de los funcionarios a las capitales de los departamentos. En muchas ocasiones, por temor, los funcionarios de la Defensoría no se desplazan a los territorios más apartados de

la región para visitar a las comunidades indígenas. Igualmente, las grandes distancias y los elevados costos de transporte limitan su presencia en estos territorios. En la mayoría de ellas no conocen a la Defensoría. En este sentido, las organizaciones plantean que en la Amazonía es poco lo que la Defensoría ha hecho por los pueblos indígenas.

Consideran que esta situación se debe a que los funcionarios de las oficinas regionales no tienen suficiente apoyo del nivel central de la Defensoría. No cuentan, por ejemplo, con recursos (transporte y viáticos) para movilizarse y realizar acciones relevantes para la región de acompañamiento y seguimiento a la situación de las comunidades indígenas.

En el caso del departamento del Tolima<sup>53</sup>, el trabajo de la Defensoría y en especial del defensor público para indígenas se ha concentrado principalmente en los municipios de mayor población indígena: Coyaima, Natagiamá, San Antonio, Ortega, Chaparral y El Guamo. Estos municipios corresponden además a la zona de trabajo del Consejo Regional Indígena del Tolima, CRIT. El Tolima está integrado por 47 municipios. En 12 de ellos habitan los pueblos indígenas Pijao y Paéz.

Además del CRIT existen en el departamento del Tolima cuatro organizaciones indígenas más: AICO (Autoridades Indígenas de Colombia, capítulo Tolima), FICAT (Federación indígena de cabildos del Tolima), ARIT (Asociación Regional Indígena del Tolima) y ACIT (Asociación de cabildos indígenas del Tolima). El CRIT es la organización que más ha trabajado el tema de la jurisdicción especial indígena. Están adelantando un proceso muy interesante frente a la jurisdicción ordi-

---

53 Esta información fue suministrada por el Defensor Regional del Tolima.

naria, con el fin de que no sólo los casos en materia penal sean asumidos por la jurisdicción indígena sino también los casos laborales y civiles. Esto daría la posibilidad que la jurisdicción especial indígena resolviera casos de sucesiones e incluso de acciones de tutela. Este es un camino largo por recorrer con los jueces porque si bien ya asumen que los temas penales deben ir a la jurisdicción indígena, no ocurre lo mismo en otro tipo de casos.

De igual manera, el CRIT viene impulsando y apoyando la creación de un Tribunal Superior Indígena, conformado por gobernadores y cabildantes del CRIT. Este Tribunal, que ya empieza a funcionar, es una segunda instancia en la justicia indígena. Cuando no opera la autoridad del Cabildo, el Tribunal interviene. Es un buen mecanismo contra la impunidad que a veces se presenta entre las autoridades indígenas.

La Defensoría prácticamente no ha intervenido en estos procesos. El defensor público para indígenas, a título personal y debido a su cercanía de mucho tiempo atrás con las organizaciones indígenas, viene apoyando al CRIT en este tema. En cuanto al trabajo de la Defensoría Regional, a partir de agosto de 2003, en el marco del proyecto de la Delegada de Indígenas con recursos de Canadá, se empezaron a realizar visitas periódicas a los municipios y resguardos para hacer atención y trámite de quejas, seguimiento a la situación de las comunidades y pueblos indígenas, reuniones con las autoridades indígenas y capacitaciones en las escuelas de derechos humanos del CRIT. A partir de estas visitas se elaboró un diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas del Tolima que fue presentado en una reciente audiencia defensorial en Bogotá.

En las gestiones relacionadas con el tema indígena, la Defensoría en el Tolima mantiene una interlocución perma-

nente con diferentes autoridades regionales y nacionales, como la Gobernación del Tolima, a través de la Oficina de Asuntos Indígenas, y la Red de Solidaridad Social. Por otro lado, varios líderes indígenas han participado en el Diplomado de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo.

Según el Defensor del Tolima, el CRIT valora bien el trabajo de la Defensoría. Sin embargo, para las demás organizaciones con las que no se ha establecido mayor relación, la Defensoría es invisible.

### **5.3 El trabajo sobre jurisdicción especial indígena**

Para las organizaciones nacionales y regionales entrevistadas, en el tema de la jurisdicción especial indígena la actuación de la Defensoría del Pueblo no ha sido especialmente fuerte. Es posible que en muchos casos, las mismas organizaciones y autoridades indígenas no hayan solicitado la intervención de la entidad. En algunos casos de homicidio y a solicitud de las organizaciones, la Defensoría ha servido como veedora en procesos judiciales contra personas indígenas. En situaciones excepcionales, se ha solicitado su intervención para garantizar que la autoridad tradicional no cometa abusos en los castigos que establece, en virtud de la pena estipulada.

Para las personas entrevistadas, la Defensoría podría jugar un papel importante en la búsqueda de una mayor coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena, con el fin de que las decisiones de la justicia indígena sean respetadas y validadas por la justicia ordinaria. En este sentido, la Defensoría debe capacitar, incidir y exigir para que la justicia ordinaria reconozca los derechos de los pueblos indígenas.

A juicio del congresista indígena entrevistado, la Defensoría del Pueblo debe tratar de hacer cumplir normas que ya



existen con relación a los pueblos indígenas, como las normas que protegen a los indígenas cuando son apresados. En el tema de las capturas masivas, la Defensoría del Pueblo debe actuar para que a los indígenas capturados se les defina rápidamente su situación jurídica. Un ejemplo de este tipo de casos ocurrió en Ipiales (Nariño). El Gobernador del Cabildo y unas 30 personas del pueblo pasto fueron retenidas y sindicadas de rebelión cuando salieron a la vía Panamericana a reclamar sus derechos. En esa oportunidad, se solicitó a la Defensoría Regional Nariño su intervención para que fueran liberados. La gestión fue efectiva y la Fiscalía definió rápidamente los casos. Estas personas fueron dejadas en libertad.

Para las organizaciones indígenas, un tema importante a resaltar es que los pueblos indígenas no siempre cuentan con los medios para aplicar las sanciones impuestas por la jurisdicción especial indígena. El sistema de justicia, en cumplimiento de los principios constitucionales, debe facilitar las condiciones para hacer efectiva la aplicación de la jurisdicción especial por parte de todos los pueblos indígenas. La Defensoría puede jugar un rol determinante en coadyuvar las peticiones de apoyo al Estado y la cooperación internacional, en materia de recursos para la implantación de la jurisdicción especial indígena.

De igual manera, puede contribuir con capacitaciones sobre legislación indígena al fortalecimiento de las autoridades propias en el ejercicio de su autonomía. Estas capacitaciones, sin embargo, también deben estar dirigidas a los administradores de la justicia ordinaria, a fin de promover la coordinación permanente entre las dos jurisdicciones.

Finalmente, un tema que preocupa, especialmente a las organizaciones indígenas nacionales, es el de la consulta previa. No observan una suficiente interacción y coordinación

entre el Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría) y las organizaciones indígenas. En algunos casos, la ONIC y la Defensoría han hecho, de manera conjunta, el acompañamiento a los pueblos indígenas en procesos de consulta previa. Sin embargo este no es aún un procedimiento sistemático. Los funcionarios de las oficinas regionales de la Defensoría no cuentan con la suficiente preparación para asumir con experticia este acompañamiento y la Delegada de Indígenas no tiene la capacidad para acompañar y asesorar de manera sistemática todos los procesos que se están llevando a cabo en el país.

## **6. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN DEFENSORIAL EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

A lo largo del presente estudio, ha sido posible identificar las fortalezas de la acción de la Defensoría del Pueblo en la atención a las peticiones y quejas de las personas y pueblos indígenas. El tema indígena ocupa efectivamente un lugar prioritario en la agenda institucional y es objeto de numerosos pronunciamientos por parte del Defensor del Pueblo. Es de resaltar el enfoque de integralidad de los derechos con que trabaja la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas. En efecto, para esta Delegada los derechos de los pueblos indígenas son interdependientes y no es posible abordarlos de manera aislada. Es el caso de la jurisdicción indígena que no puede ser entendido separado del derecho a la autonomía y la cultura. Si la cultura es débil, el ejercicio de la justicia propia lo será también.

Asimismo, los procedimientos e instrumentos utilizados por la entidad han sido, de una u otra manera, adecuados para la atención diferencial a estos grupos, incorporando criterios y

herramientas que tengan en cuenta las particularidades culturales de los pueblos y personas indígenas que solicitan actuaciones por parte de la Defensoría.

Este ha sido un proceso continuo que ha encontrado como principal obstáculo la falta de recursos humanos y financieros. En efecto, frente a la creciente demanda de atención, la Defensoría no cuenta con los recursos necesarios para ampliar la cobertura de actividades de capacitación, de acompañamiento, de asesoría y defensa pública a todos los pueblos indígenas del país. Si bien se realizan esfuerzos permanentes por lograr incidir en las políticas públicas gubernamentales para la atención de las necesidades de estos pueblos, la Defensoría requiere estrategias de persuasión más eficaces y acudir a acciones vinculantes, como las acciones judiciales, para lograr mayor impacto y eficiencia en su acción.

Con el fin de aportar al fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo en la atención integral a las personas y pueblos indígenas, como mecanismo para la ampliación de su acceso a la justicia, se presentan a continuación algunas recomendaciones para enfrentar los desafíos de esta trascendental labor:

1. *Los Sistemas de Información:* La información, cualificada y sistematizada, es la base de toda gestión que busque la superación de un problema. La elaboración de diagnósticos, la documentación de casos, la información estadística son fuentes esenciales para la planeación de estrategias y actividades. Con base en ellas, la Defensoría debe elaborar sus informes y resoluciones; visibilizar ante las autoridades gubernamentales y la opinión pública la problemática de derechos humanos del país en general y de los grupos vulnerables en particular; presentar recomendaciones para facilitar y mejorar la protección y realización de los derechos humanos; y actuar a favor de estos grupos cuan-

do sus derechos humanos sean vulnerados o estén amenazados de serlo. En este sentido, la Defensoría debe seguir adelantando los esfuerzos necesarios para mejorar y fortalecer los sistemas de información con los que cuenta actualmente. Es necesario, como se ha dicho a lo largo de este estudio, que los sistemas de información de la Defensoría incluyan variables e indicadores que den cuenta de la especificidad de los pueblos indígenas. No es suficiente con establecer si el peticionario pertenece o no a un grupo étnico. Se debe incluir información acerca de su pueblo y comunidad de origen, el tipo preciso de vulneración o amenaza a los derechos individuales y colectivos, incluyendo derechos como la autonomía, el territorio, el gobierno propio, la cultura –tal y como han sido definidos en el Manual de Conductas Vulneratorias de la Defensoría del Pueblo recientemente publicado– y las gestiones realizadas y sus resultados.

Con el fin de realizar un seguimiento riguroso a la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas, los sistemas de información de la entidad deben permitir el cruce de variables como conductas vulneratorias, derechos vulnerados, responsables y víctimas (pueblo y comunidad) y deben ser actualizados periódicamente con la información recolectada por las Defensoría Regionales y Seccionales de todo el país.

*La defensoría pública:* Una de las acciones defensoriales que toca directamente con el acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas es la defensa pública. La descripción de los procesos y procedimientos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública muestra los avances en materia de incorporación de la atención diferencial a indígenas. Sin embargo, también es claro que frente a la magnitud de la demanda, la respuesta sigue siendo débil. Para

la eficaz prestación del servicio de defensoría pública en los departamentos con población indígena se requiere la contratación de defensores públicos con conocimientos en legislación indígena y, en el mejor de los casos, con experiencia de trabajo en temas relacionados con la jurisdicción indígena. Defensorías de los departamentos de César, Magdalena, Córdoba, Chocó y los de la Amazonía, entre otros, deben contar con funcionarios capacitados en jurisdicción especial indígena que puedan establecer un diálogo permanente con la administración de justicia a fin de impulsar la coordinación entre las dos jurisdicciones.

Para la Delegada es fundamental que los defensores públicos asignados al tema indígena sean contratados de tiempo completo, con el fin de que apoyen a las Defensorías Regionales y Seccionales permanentemente en proyectos como la investigación aplicada para la recuperación de la memoria colectiva indígena sobre los usos y costumbres de administración de justicia. La Delegada presentó en una oportunidad esta propuesta a la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Sería muy importante que el tema fuera retomado nuevamente.

Por otro lado, desde la Defensa Pública se puede generar la iniciativa hacia el Poder Judicial y el Ministerio Público para implementar procesos conjuntos de sensibilización y capacitación sobre la aplicación y alcances de la jurisdicción especial indígena con un enfoque integral. El papel de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas es trascendental en estos procesos, pues es la llamada a elaborar materiales de divulgación y capacitación sobre jurisdicción especial indígena, dirigidos no sólo a administradores de justicia, sino también a los mismos funcionarios de la Defensoría y a las autoridades y organizaciones indígenas.

Esta tarea debe formar parte de la agenda estratégica de la Delegada, así como de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Para lograr estos propósitos la Defensoría no debe cesar en su esfuerzo de gestión de recursos tanto del presupuesto nacional como de la cooperación internacional.

2. *Los informes y resoluciones defensoriales:* Estos han sido un instrumento clave para la visibilización de situaciones de violación o amenaza a los derechos humanos de los pueblos indígenas. En ellos se describen y analizan los factores de riesgo, las conductas vulneratorias, los efectos sobre las personas y pueblos indígenas y la acción del Estado. Asimismo, se presentan las recomendaciones pertinentes para salvaguardar o reparar los derechos amenazados o vulnerados con el fin de que las autoridades competentes actúen. Sin embargo, a pesar de los insistentes llamados y denuncias, la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas sigue deteriorándose, por lo que exige de la Defensoría acciones de mayor contundencia, como las acciones judiciales.

Frente al incumplimiento de la ley, las acciones de cumplimiento constituyen el recurso para lograr que las autoridades cumplan con sus responsabilidades. Ante la violación sistemática de un derecho fundamental, si a través de la gestión no es posible garantizar su protección, la Defensoría está facultada para interponer acciones de tutela. Estas acciones judiciales utilizadas una vez agotadas las vías gubernativas se convierten en poderosos instrumentos para hacer más efectivas y creíbles las resoluciones Defensoriales.

3. *La producción de conocimiento experto:* La base de los pronunciamientos del Defensor del Pueblo, es de decir de

su Magistratura Moral, debe ser el conocimiento experto que la entidad adquiere sobre los diferentes temas relacionados con los derechos humanos. La decisión institucional de incluir en la planeación estratégica un Macroproceso Misional de Investigación para la Acción debe traducirse operativamente en investigaciones aplicadas que aporten un valor agregado a la información existente en el país sobre derechos humanos. Sin embargo, es claro que la Defensoría del Pueblo no es una entidad académica dedicada exclusivamente a la investigación. Su labor es combinar la acción defensorial con la profundización de los temas.

En el tema indígena, es necesario el impulso a la investigación sobre temas como la jurisdicción indígena, con el fin de que a partir de ella, la Delegada defina las áreas y prioridades de su intervención. Uno de los estudios posibles y de hecho necesarios para el país es la elaboración, concertada con las organizaciones indígenas, de un inventario y análisis de las diferentes experiencias de aplicación y ejercicio de la jurisdicción indígena. Para ello, la Defensoría puede establecer alianzas con Universidades y organizaciones no gubernamentales.

4. *La iniciativa legislativa:* Como ya se mencionaba, una de las funciones del Defensor del Pueblo es presentar proyectos de ley para la defensa y promoción de los derechos humanos al Congreso de la República. Frente a la aparente falta de interés del poder legislativo en la reglamentación del artículo 246 de la Constitución Nacional, la Defensoría del Pueblo, en cabeza del Defensor, podría adelantar una fuerte campaña de sensibilización y persuasión al Congreso, con el fin de crear un ambiente favorable para la presentación del proyecto de ley sobre jurisdicción indígena. Igualmente, la Delegada puede contribuir al debate

entre las organizaciones indígenas aportando una propuesta de articulado y facilitando, a través de reuniones y talleres, la construcción de consenso alrededor del tema, en alianza con la ONIC y el proyecto financiado por el BID.

5. *La educación en derechos humanos en pueblos indígenas:* Como ya se ha mencionado, la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ha acumulado una importante experiencia de educación en derechos humanos a pueblos indígenas. Proyectos como el de Ruta Jurídica y Pro-Amazonía, entre otros, le han permitido desarrollar modelos pedagógicos que responden a las particularidades culturales de estos pueblos. Asimismo, las experiencias de capacitación a funcionarios públicos y, en especial, a miembros de la Fuerza Pública, han demostrado que es posible sensibilizar a sectores estatales que históricamente han estado alejados de la realidad de los pueblos indígenas y los han discriminado. Pero en la mayoría de los casos, estas importantes acciones de capacitación hacen parte de proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional y no han sido suficientemente institucionalizados y no han logrado articularse programáticamente a la entidad.

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos es, misionalmente hablando, la dependencia encargada de coordinar y direccionar las acciones de capacitación de la Defensoría. Cuenta con funcionarios especializados en pedagogía de derechos humanos y con materiales didácticos dirigidos a diversos públicos. Sin embargo, esta Dirección no ha avanzado en el diseño de estrategias y modelos pedagógicos para la capacitación en derechos humanos a pueblos indígenas y derechos de los grupos étnicos. La experiencia de la Delegada para Indígenas



nas y Minorías Étnicas, adquirida principalmente en el marco de los proyectos de cooperación internacional, no ha sido trasladada a la Dirección ni incorporada a los programas de capacitación y formación en derechos humanos de las Defensorías en todo el país. Con el fin de superar esta debilidad, es necesaria una mayor coordinación de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación que permita fortalecer la función de educación en derechos humanos a pueblos indígenas con los avances pedagógicos, la experiencia de trabajo con comunidades indígenas y los temas de la Delegada y la experiencia en formación y capacitación en derechos humanos y el recurso humano de la Dirección. Esta coordinación y articulación permitiría avanzar en la producción de materiales didácticos que faciliten a los funcionarios en las regiones las labores de capacitación a pueblos y comunidades indígenas.

De igual manera, para garantizar el éxito de estos procesos, la Defensoría debe establecer alianzas con las organizaciones indígenas para la construcción y validación de estos modelos pedagógicos y de los materiales que se produzcan, a fin de aunar esfuerzos y experiencias.

6. *Las agendas estratégicas:* Las organizaciones indígenas reconocen el importante papel desempeñado por la Defensoría en la defensa de la vida e integridad de las comunidades y pueblos indígenas afectados por el conflicto armado interno. En muchas ocasiones la oportuna intervención de la Defensoría ha logrado salvar vidas. Si bien la coyuntura de degradación del conflicto armado y de crisis humanitaria exige que la Defensoría centre buena parte de su atención en la atención a estas situaciones, los temas más estructurales y estratégicos como la protección de los derechos colectivos al territorio, a los recursos naturales, a

la autonomía, al gobierno y al desarrollo propios deben ocupar un lugar central en la agenda institucional. Estos temas no pueden ser preocupación exclusiva del Defensor Delegado y de su equipo. Las Defensorías Regionales y Seccionales deben concertar, con el apoyo y asesoría de la Delegada, agendas y programas de trabajo con las organizaciones indígenas regionales que incluyan estos temas estratégicos.

Es necesario visibilizar ante el Gobierno y la opinión pública lo que está sucediendo con la jurisdicción especial indígena, la consulta previa en territorios indígenas, los avances en la titulación, ampliación y demarcación de resguardos indígenas, la explotación de recursos naturales, la construcción de obras de infraestructura y la implantación de proyecto agroindustriales en territorios indígenas, la reglamentación de leyes sobre minería en territorios indígenas, entre otros. Estos temas deben ser objeto de informes y resoluciones defensoriales y del monitoreo sistemático por parte de la Delegada.

7. *La transversalización del tema en la Defensoría:* Como ya se mencionaba en capítulos anteriores, desde su creación la Defensoría del Pueblo incluyó como tema prioritario de trabajo la defensa y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas. Sin embargo este ha sido tema que ha se centrado en la Delegada. En términos generales, es posible decir que éste no ha sido un tema que haya sido apropiado por el conjunto de la institución. Un ejemplo de ello es que buena parte de los trámites y gestiones de las quejas y peticiones de indígenas se concentran en la Delegada, pues se supone que es allí en donde se encuentran las personas “expertas en el tema”. En la mayoría de los departamentos con importante población indígena, los Defensores Regionales no tienen

conocimientos ni experiencia en el tema. En algunos casos, la responsabilidad de la atención a los pueblos indígenas es delegada por el Defensor Regional a un funcionario de su equipo, quien por interés personal la asume. En la mayoría de los casos, los Defensores acuden directamente a la Delegada para solicitar asesoría o para que sea allí en donde se asuma el caso o petición.

Esta situación implica para la Delegada una sobrecarga de trabajo y para la Defensoría una débil institucionalización de los procesos y procedimientos para la atención a las personas y pueblos indígenas. Con el fin de superar esta situación, se requiere la implementación de una estrategia interna de sensibilización y capacitación permanente dirigida a todos (as) los funcionarios (as), que puede ser coordinada entre la Delegada y el Macroproceso de Apoyo de Capacitación. Además del programa permanente de capacitación y actualización en legislación indígena, que deberá incluir un módulo especial de jurisdicción especial indígena, la Defensoría debe producir materiales de consulta y capacitación propios para que sirvan de apoyo a las Defensorías Regionales y Seccionales. Entre estos materiales es muy importante incluir uno que contenga la doctrina defensorial en la materia y que permita la unificación de criterios al interior de la entidad. De esta manera, se puede lograr descentralizar y transversalizar el enfoque diferencial en la atención a las personas y pueblos indígenas.

8. *El fortalecimiento de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas:* Con el fin de garantizar mayor impacto y eficacia en las actuaciones defensoriales para la defensa y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas es necesario dotar a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de mayores recursos. Frente al número

de peticiones y quejas y a la magnitud de los problemas que aquejan a los pueblos indígenas un equipo de seis profesionales es a todas luces insuficiente, más aún cuando estos funcionarios no cuentan con los recursos necesarios para visitar las diferentes zonas con el fin de hacer seguimiento a la situación de derechos humanos de las comunidades y asesorar a las Defensorías Regionales. Si bien una estrategia para superar esta situación es la gestión de recursos de cooperación internacional, es necesario ponderar cuidadosamente los efectos a largo plazo de depender exclusivamente de estos recursos. En la medida en que la formulación de los proyectos de cooperación internacional no incluyan estrategias de sostenibilidad y articulación misional, se puede correr el riesgo de crear demandas y generar procesos que, al finalizar estos proyectos, no podrán ser sostenidos por la entidad. En este sentido el fortalecimiento de la Defensoría en general y de la Delegada en particular no puede depender exclusivamente de los recursos externos. La entidad debe adoptar medidas estructurales que garanticen la sostenibilidad e institucionalización permanente de los procesos y proyectos. Una de estas medidas puede ser la real transversalización del tema en la Defensoría. De esta manera, no sólo el equipo de trabajo de la Delegada asumiría las responsabilidades de la atención a las personas y pueblos indígenas, sino que la entidad en su conjunto, a través de las diferentes dependencias según sus funciones y bajo la coordinación temática de la Delegada, garantizarían una mayor cobertura e impacto en dicha atención.

## Anexos

### Anexo 1

#### JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<sup>1</sup>

	No.	Tema
1	T.428/92	Comunidad Indígena: Protección
2	T.567/92	Indígena
3	T.188/93	Comunidad indígena: Protección Resguardo indígena
4	T.257/93	Resguardo indígena
5	T.380/93	Comunidad Indígena: Protección Indígena
6	T.405/93	Resguardo indígena: Naturaleza
7	T.001/94	Comunidad Indígena: Sujeto colectivo
8	C.058/94	Indígena: Protección Servicio Militar por Indígena: Vulneración de derechos
9	089/94	Minorías indígenas: Participación política
10	T.254/94	Comunidad: Autonomía política y jurídica, exclusión, expulsión naturaleza. Derechos Fundamentales del Indígena Jurisdicción indígena: Ambito territorial; límites
11	T.305/94	Registraduría Nacional del Estado Civil: Cedulación de indígenas
12	T.342/94	Comunidad indígena: Protección Asociación Nuevas Tribus: Violación derechos de indígenas Ministerio de Gobierno: División de asuntos indígenas
13	C.104/95	Comunidad indígena: Protección Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas: Objetivo
14	C.282/95	Derecho a la salud de comunidad indígena
15	C.393/95	Reclusión de indígena
16	C.037/96	Función jurisdiccional: Ejercicio de autoridades indígenas
17	C.139/96	Autoridades de comunidad indígena: Aplicación de sanciones y límite en cuanto a sanciones. Sanciones por faltas contra la moral No son incapaces relativos Autonomía Elementos y vigencia de la jurisdicción indígena Principio de dignidad humana del Indígena
18	T. 348/96	Límites a las facultades jurisdiccionales Debido proceso en comunidad indígena: defensa del sindicado, legalidad mínima. Límites constitucionales de la jurisdicción indígena Legalidad del delito y de la pena en la jurisdicción indígena

<sup>1</sup> *La Diversidad Étnica en Colombia: Alcances y Desarrollo*. Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 2004.

Atención a las personas y pueblos indígenas en la Defensoría del Pueblo de Colombia

19	T.496/96	Alcance del Fuero Indígena Elementos y límites
20	T.717/96	Inejecución presupuestal para educación de comunidad indígena
21	SU.039/97	Alcance de la consulta de comunidad indígena Derecho a la integridad Derecho a la participación Titularidad de derechos fundamentales Armonización de intereses respecto a explotación de recursos naturales en territorio indígena
22	T.214/97	Medicina alternativa para recluso indígena
23	T.523/97	Figura simbólica del fuste, en los paeces, no constituye tortura ni pena degradante No imposición de sanciones de la tradición occidental Principio de diversidad étnica y cultural
24	C.064/98	Publicidad exterior visual
25	T.344/98	Fuero indígena y debido proceso en juzgamiento a indígena
26	SU.510/98	Autonomía de autoridades tradicionales Libre opción religiosa Primacía de lo colectivo sobre lo individual
27	T.652/98	Alcance la consulta de comunidad indígena Expedición irregular de licencia ambiental Protección de recursos naturales Derecho a la integridad étnica, cultural, social y económica de comunidad indígena Derecho a la supervivencia y al mínimo vital Derecho al territorio
28	T.667/98	Fuero Indígena Realización de delito fuera de los límites
29	T.266/99	Debido proceso Derecho de defensa técnica por indígena Declaración de persona ausente en materia penal
30	T.634/99	Cultura indígena Derecho de participación Principios aplicables a los territorios indígenas
31	T.934/99	Debido proceso Fuero indígena Jurisdicción indígena
32	T.030/00	Jurisdicción indígena y menores
33	C.038/00	Cosa juzgada constitucional
34	C.127/00	Lesión a municipios no productores de petróleo y gas y exclusión expresa a territorios indígenas
35	C.795/00	Derecho de participación de comunidad indígena Derecho a la integridad Ley orgánica de ordenamiento territorial
36	T.1009/00	Derecho a la igualdad, la supervivencia, a la participación Derecho al acceso a la administración de justicia
37	T.1214/00	Derecho a la educación
38	T.079/01	Debido proceso y ampliación de resguardo indígena

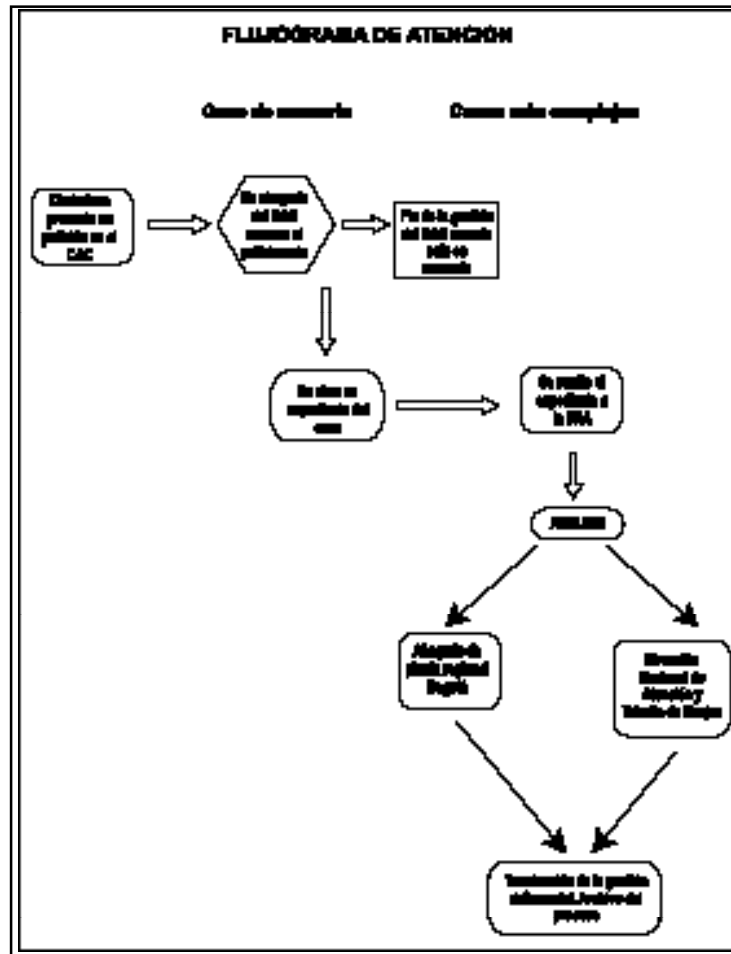
39	C.088/01	Régimen subsidiado de seguridad social de comunidad indígena Protección especial
40	C.169/01	Pobreza y marginación económica de comunidad indígena Consulta en explotación de recursos naturales
41	T.608/01	Jurisdicción indígena y bloque de constitucionalidad Vía de hecho por desconocimiento de la jurisdicción indígena
42	C.825/01	Sistema de Seguridad Social en Salud de comunidad indígena
43	T.932/01	Cabildo indígena: reglas para elección del gobernador Medio de defensa judicial
44	T.1022/01	Imposición de religión protestante Libre opción religiosa y libertad de cultos
45	T.1127/01	Jurisdicción indígena y debido proceso
46	T.1340/01	Cupos especiales de acceso a la Universidad de miembros de comunidades indígenas
47	T.048/02	Jurisdicción indígena: retiro definitivo de indígena
48	T.239/02	En qué clase de cárcel se cumple la pena
49	C.370/02	Administración de justicia Modos de reflexionar diversos no equiparables a inmadurez psicológica o trastorno mental Inimputabilidad por diversidad sociocultural
50	C.418/02	Consulta de comunidad indígena en explotación de recursos naturales en zona minera y en territorio indígena Derechos de participación de comunidad indígena Convenio 169 de la OIT
51	T.728/02	Conflicto de competencia entre jurisdicción indígena y jurisdicción penal Fuero indígena
52	C.891/02	Comunidad indígena en Código de Minas Propiedad de los recursos Consulta de comunidad indígena para proyecto de ley minero
53	C.127/03	Autoridades y constitucionalidad

C: Sentencia de constitucionalidad

T: Sentencia de Tutela

SU: Sentencia Unificada en la sala plena de Corte Constitucional

## Anexo 2





# **Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala**

*Otto Vásquez Peralta\**

## **índice**

Introducción .....	299
I. El contexto de la Situación Indígena y el Desarrollo Legal para el Acceso a la Justicia en Guatemala .....	303
II. El marco Institucional de la Procuraduría de los Derechos Humanos y los Derechos Humanos en el Campo Indígena .....	334
III. Relación y Análisis de la Experiencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en el Campmo Indígena .....	379

---

\* Abogado. Guatemalteco. Asesor jurídico y político de organizaciones indígenas.

IV. La Visión de los Indígenas sobre la Procuraduría de Derechos Humanos . . . . .	409
V. Experiencias exitosas de la Procuraduría de Derechos Humanos en la Defensa de los Derechos de las Personas y Pueblos Indígenas . . . . .	419
VI. Recomendaciones para maximizar el aprovechamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos . . . . .	436
Recomendación Final . . . . .	447
Fuentes Consultadas . . . . .	448

#### **ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME**

COMG	Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala.
CPR	Constitución Política de la República.
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.
DPI	Defensoría de los Pueblos Indígenas de la Procuraduría de los Derechos Humanos.
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, realizada por el INE.
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, realizada por el INE.
INE	Instituto Nacional de Estadística.

IDHUSAC	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
MIDPI	Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas, promovida por la Organización de Estados Americanos y el Sistema de Naciones Unidas en los años 2002 y 2003.
MINUGUA	Misión de Naciones Unidas para la Verificación del Proceso de Paz en Guatemala. Funcionó en Guatemala desde 1994 al año 2004.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
SNU	Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, conformado por todas las agencias de Naciones Unidas ubicadas en territorio guatemalteco.
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala.



## Introducción

El acceso a la justicia en Guatemala se ha convertido en uno de los temas estructurales que definen la debilidad o fortaleza de la democracia y el Estado de Derecho que se busca construir. Los análisis que se han venido realizando, especialmente a partir de los Acuerdos de Paz, reflejan una situación crítica del sistema de justicia, difícil de superar, de no contar con una decidida voluntad política de transformar dicha realidad. Las personas y los pueblos indígenas son los más marginados y excluidos de la posibilidad de obtener justicia pronta y cumplida, especialmente por el uso generalizado de un idioma diferente y la aplicación de un sistema jurídico desconocido y extraño a las concepciones y normativas tradicionales de las comunidades indígenas.

Este es el marco general en que la Procuraduría de Derechos Humanos desarrolla su mandato y las funciones que le otorgan el sistema jurídico estatal. La entidad abarca la tutela de los derechos específicos de las personas y los pueblos indígenas a través de la unidad especializada que se denomina Defensoría de los Pueblos Indígenas. Este esquema institucional no es suficiente frente a los grandes obstáculos administrativos y las persistentes limitaciones jurídicas para que los indígenas accedan, con equidad y con respeto a su identidad étnica, a las fuentes de la justicia y la protección de los derechos humanos establecidos por el Estado. Sin embar-

go la larga historia de segregación y opresión ha empezado a ceder frente a la resistencia y avance por distintas vías del movimiento indígena guatemalteco. En tal sentido, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Defensoría de los Pueblos Indígenas, son verdaderas conquistas y bastiones que apuntalan un amanecer de dignidad, justicia y desarrollo para los pueblos indígenas.

La realización del Estudio de Campo en Guatemala, dentro del proyecto “Acceso a la Justicia de las Personas y los Pueblos Indígenas y la Procuraduría de los Derechos Humanos” planteó varios retos, debido a la complejidad y crisis del sistema de justicia, como al alto grado de vulnerabilidad y racismo contra los pueblos indígenas. Este ambiente permanece enrarecido por una maraña jurídica, que en algunos casos reconoce y en otros sólo enuncia los derechos indígenas, pero sin darle viabilidad institucional y procedimental para obligar a funcionarios y empleados públicos, así como a los ciudadanos no indígenas, a actuar en coherencia con la misma.

El eje principal en cuyo derredor giran los resultados del Estudio, es el acceso a la justicia de las personas y los pueblos indígenas, enfocado desde la perspectiva de la atención y defensa de sus derechos específicos en el marco institucional de la Procuraduría de los Derechos Humanos. A partir de esto, se hilvanan los aspectos jurídicos, los elementos históricos y la problemática sociocultural de los pueblos indígenas. El análisis de casos constituye un complemento práctico en donde en forma sintetizada y muy concreta se refleja la aplicación del engranaje jurídico e institucional en materia de derechos humanos del país, además muestran la calidad de la actuación defensorial en los derechos específicos, como los indígenas. Pero también se refleja hasta dónde funciona la democracia dentro del Estado de Derecho, que se supone, son los pilares fundamentales sobre los que se sostiene la sociedad guatemalteca.

Los resultados del estudio se exponen en seis capítulos con sus respectivos apartados específicos. El Capítulo I empieza con una breve revisión histórica de cómo los pueblos indígenas han sido privados de sus derechos como humanos, en lo individual y en lo colectivo; un segundo apartado analiza la situación actual de los derechos de los pueblos indígenas y luego, hace referencia a la situación jurídica y las condiciones, en términos generales del acceso a la justicia.

En el Capítulo II se aborda la institucionalidad de la Procuraduría de los Derechos Humanos, incluyendo la reseña histórica, su marco jurídico, tanto con respecto a los derechos humanos en general como a los derechos de los pueblos indígenas; se analiza su mandato constitucional, su legislación específica y los instrumentos internacionales aplicables; se estudia su estructura institucional, su metodología y procedimientos, la naturaleza de sus resoluciones, sus competencias y limitaciones, así como los obstáculos y las oportunidades del desenvolvimiento institucional.

En el Capítulo III se incluyen una serie de aspectos relativos a la experiencia de la Procuraduría de Derechos Humanos y la temática indígena. Esta experiencia se analiza a partir del desempeño institucional y la experiencia de la Defensoría de los Pueblos Indígenas. Esta dependencia de la PDH se analiza a partir de conocer su mandato jurídico, el devenir de su actuación, su metodología y procedimientos, sus competencias y limitaciones, sus obstáculos y oportunidades, pero además, a partir del estudio de casos paradigmáticos que se han llevado adelante y que han implicado poner todo el esfuerzo en su resolución.

En el Capítulo IV, se recoge la visión que de la Procuraduría de Derechos Humanos en general y de la Defensoría de los Pueblos Indígenas en particular, tienen los funcionarios indígenas de otras entidades gubernamentales y de entidades

no gubernamentales, así como de profesionales y líderes indígenas inmersos en la defensa y tutela de los derechos específicos de los pueblos y las personas indígenas.

En el Capítulo V se hace un recuento analítico de algunos casos exitosos y de experiencias que podrían constituirse en modelos a seguir en la defensa de los derechos indígenas; en estas experiencias han jugado un papel importante la PDH y la Defensoría de los Pueblos Indígenas. Se obtienen conclusiones y lecciones aprendidas que enriquecen el conocimiento y las experiencias para el abordaje en el futuro de casos similares.

En el Capítulo VI se exponen una serie de recomendaciones obtenidas como resultado del proceso de investigación; estas recomendaciones tienen la finalidad de maximizar las oportunidades de aprovechamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos en la atención y defensa de los derechos de las personas y los pueblos indígenas.

En el desarrollo del proceso de investigación cabe destacar el desinteresado apoyo del Defensor de los Pueblos Indígenas, Lic. Martín Sacalxot, así como miembros de su equipo.



## **I. El Contexto de la Situación Indígena y el Desarrollo Legal para el Acceso a la Justicia en Guatemala**

### **1.1 Elementos Históricos**

La realidad que se vive en Guatemala con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, como ya es conocida, tiene una dimensión histórica sin precedentes en el mundo. Es de tal magnitud la afectación material y espiritual que sobre los pueblos originarios del país ha sobrevenido, que los pueblos mayas han adoptado el término “holocausto” a los trágicos hechos que les ha tocado vivir durante determinados períodos de la historia nacional. No hay acuerdo sobre cuáles son los más trágicos, pero se citan como los más evidentes la invasión del territorio por parte de los europeos (1524), la reforma liberal (1871), la contrarrevolución (1954) y el conflicto armado interno (1960-1996).

La premisa fundamental de este proceso es la negación de la existencia de los pueblos originarios desde el punto de vista de su dignidad y sus derechos; existían como botín de guerra, como fuerza de trabajo, como objetos de apropiación, como entes de generación de riqueza, es decir como objetos de un proceso de dominación y de extracción de riqueza, pero no como seres humanos. Las decisiones económicas, políticas,

jurídicas, religiosas y militares se tomaron sobre la base de desvalorizar, ignorar o destruir moral y socialmente a los conglomerados sociales que existían antes de la invasión. Es así como se fueron construyendo ideologías para justificar la dominación y explotación, se les llegó a considerar seres tan inferiores que era posible justificar cualquier acción deleznable. Estas ideologías han adoptado distintos nombres y modalidades: segregacionismo, asimilacionismo, integricionismo, etc., pero todas están basadas en la discriminación y el racismo.

Estas ideologías han estado presentes en todos los momentos históricos del país, pero con mayor fuerza en aquellos que los mayas llaman “holocaustos”. Los mecanismos en que se han expresado han sido la desestructuración política, social y territorial; los repartimientos y encomiendas, la concentración en territorios específicos, el despojo de sus tierras, el trabajo forzado, el control y la represión, la tierra arrasada y el genocidio, concepto este último que abarca muchos o todos los aspectos enumerados, porque es la máxima expresión del racismo.

Este marco de acontecimientos que ha caracterizado al Estado guatemalteco, es el que sirvió de base para despertar con mayor fuerza la lucha activa y digna de los pueblos mayas en los años sesenta y setenta. Recogiendo el legado histórico de los levantamientos y sublevaciones, un buen porcentaje del movimiento indígena y las comunidades mayas hizo suyo o se vio envuelta en el proceso revolucionario que se gestó y promovió durante 36 años en el país. Se lograron ciertos niveles de alianza y comprensión entre indígenas y ladinos inmersos en el proceso; este es un antecedente válido para pensar en la sociedad pluricultural que al finalizar dicho conflicto se acuñó en los Acuerdos de Paz.

La respuesta del Estado a la rebeldía y a la valentía de dichos pueblos por eliminar el yugo que los oprime y los discrimina desde la conquista, fue igualmente brutal y desproporcionada como lo fue durante los citados “holocaustos”.

Toda la institucionalidad del Estado cerró las posibilidades de acceso a sus estructuras por parte de los pueblos indígenas, se combatió desmesuradamente toda iniciativa de reconstruir el tejido social, especialmente de comunidades y organizaciones indígenas, se ensayaron la mayoría de formas de represión experimentadas durante la historia del Estado de Guatemala y de otras partes del mundo y se justificó nuevamente dicha represión, apelando a las viejas ideologías de inferioridad y segregación de quienes fueron excluidos del control del Estado y del territorio a partir de la invasión europea.

Es en este marco histórico en que se deben estudiar, analizar y comprender las lógicas e interpretar la legislación y el actuar institucional, con relación a los derechos de los pueblos indígenas en general y en particular, con respecto al acceso a la justicia.

En Guatemala tres acontecimientos le dan un marco diferente a la situación de los pueblos indígenas en la actualidad. El primero, es la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985; el segundo, la aprobación y ratificación de tratados y convenios internacionales; y el último, es la suscripción de los Acuerdos de Paz. Este marco político y jurídico determinan los avances y los aspectos que le dan una naturaleza particular a los pueblos indígenas y les abren caminos para continuar transformando un sistema obsoleto que los ha tenido al margen o los ha oprimido durante más de 500 años.

## **1.2 El Marco Contextual de los Pueblos Indígenas**

### **1.2.1 Situación demográfica**

Diversos estudios y varios censos nacionales hacen referencia en cifras del porcentaje de población indígena en el país, los pueblos indígenas existentes y su ubicación en el territorio nacional. Quizá los documentos y datos más relevantes para caracterizar y cuantificar a la población indígena son los realizados por el Instituto Nacional de Estadística, el Sistema de Naciones Unidas (PNUD, MINUGUA, OACNUDH) y el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas; pero además, existen algunos estudios realizados por profesionales y líderes mayas como Demetrio Cojtí, la Comisión de Oficialización de Idiomas, la Academia de Lenguas Mayas y los educadores del Programa de Educación Bilingüe Intercultural.

El censo de 1994 (INE) y la ENCOVI 2000 (INE), estiman que la población indígena es el 43% de la población; mientras que otros estudios (CELADE 1994) estimaron que es el 60%. El Relator Especial expresa que el Gobierno reconoce ese porcentaje de 60% y agrega que no hay cifras exactas. MINUGUA en su Informe de Verificación 2001, también hace referencia a una encuesta realizada por el INE, la ENIGFAM 1998-1999, que proporciona una cifra del 43.6%, pero reconoce que otras fuentes sostienen que es del 60%.

En el año 2002 se publicó un mapa que recoge la información sobre “Pueblos Indígenas y Ecosistemas Naturales en Centro América y el Sur de México”<sup>1</sup>; en este mapa, además

---

<sup>1</sup> National Geographic y Center for the Support of Native Lands. Pueblos Indígenas y Ecosistemas Naturales en Centroamérica y el Sur de México. Mapa publicado como separata de la Revista. Impreso en Noviembre 2002,

de ubicar geográficamente a cada uno de los pueblos, se les relacionó con la situación de los recursos naturales y su administración.

Para el caso de Guatemala se elaboró un mapa que recoge los porcentajes de población y su ubicación territorial tomando en cuenta los criterios siguientes:

- la autodefinición de los habitantes como indígenas;
- el idioma;
- el dominio sobre los recursos naturales: tierra, agua y bosques; y
- un paisaje cultural que da identidad a un pueblo distintivo.

Bajo estos criterios se considera que los porcentajes de población indígena en Guatemala se sitúan con base en los datos que se describen a continuación<sup>2</sup>:

<b>Pueblo Indígena</b>	<b>Cantidad de Habitantes</b>
Achi'	60.000
Akateko	42.000
Awakateko	35.000
Ch'hortí' (Chortí')	80.000
Chuj	90.000
Garifuna	5.000
Itza'	2.000
Ixil	140.000
Kaqchikel	1.100.000
K'iche'	1.900.000
Mam	1.200.000
Mopán	3.000
Poqomam	140.000
Poptí'	90.000
Poqomchi'	270.000
Q'anjob'al (Kanjobal)	220.000

---

2 Ibid. Pág. 147.

Q'eqchi' (Kekchi)	900.000
Sakapulteko	45.000
Sipakapense	6.000
Tektiteko	5.000
Tzu'tujil	160.000
Uspanteko	25.000
Xinca	20.000
<b>TOTAL</b>	<b>6.538.000</b>

Para el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Relator Especial en adelante), “actualmente los indígenas representan más de la mitad de la población total de Guatemala, o sea 6 millones de habitantes” (Informe 2003:11); Leopoldo Tzian (1995) concluye que existen 6,478,948 indígenas; mientras que el INE con base en el Censo de 1994 reporta 3,476,684.

En todo caso, todos los censos y encuestas tienen como base principal o elemento de referencia la apariencia física y el dominio de un idioma para determinar la identidad; no se ha tomado suficientemente en cuenta la autoidentificación, las formas de organización, tradiciones, costumbres y las formas de administración de sus tierras. Demetrio Cojtí (1995) considera que “estos censos no arrojan datos confiables debido a que su objetivo no es reflejar la realidad demográfica de las nacionalidades indígenas, sino proceder de tal manera que sus resultados se adapten a las expectativas de la clase dirigente ladina: ocultar y minimizar la existencia del pueblo maya”. Aunque también reconoce que censos subsiguientes han mejorado el diseño de las boletas y los procedimientos de encuesta, sin que ello signifique un cambio definitivo.

La composición multiétnica y pluricultural del país se expresa en la existencia de 23 pueblos indígenas (21 de ascendencia *maya*, más los pueblos *Xinka* y *Garífuna*) y el pueblo no indígena que históricamente se le ha denominado “ladino”, conformado por mestizos y descendientes de europeos. Este enfoque se dio a conocer por el movimiento indígena surgido

alrededor del proceso de paz. Sin embargo en recientes publicaciones de la Defensoría de Pueblos Indígenas (2004) y de COMG (2005), se menciona el término “ladino” y se le asocia con “las colonias extranjeras radicadas en Guatemala” a partir de la definición del concepto de etnia.

En un estudio realizado por la Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala publicado en 1999, tomando como base los datos de los Censos Poblacionales 1981 y 1994 (INE), así como, datos publicados en 1996 por la DIGEBI, expone la siguiente información de los pueblos indígenas<sup>3</sup>:

<b>Idiomas y No. de Hablantes</b>	<b>Departamentos</b>	<b>Municipios</b>
K'iché 647,624	Totonicapán	8
	Sololá	7
	Quetzaltenango	12
	El Quiché	21
	Suchitepequez	19
	Retalhuleu	11
Q'eqchi' 473,749	San Marcos	1
	Chimaltenango	1
	Alta Verapaz	11
	El Petén	4
	El Quiché	2
Mam 346, 548	Izabal	3
	Belice	20
	Huehuetenango	2
	Retalhuleu	11
Kaqchikel 343,038	Quetzaltenango	13
	San Marcos	31
	Sacatepequez	14
	Chimaltenango	16
	Escuintla	1

3 Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala. *Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala, propuesta de modalidad* (resumen). Guatemala: Proyecto Q'anil B, 1999. Págs. 36, 37, 38, 39 y 40.

		Sololá	11
		Suchitepequez	4
		Baja Verapaz	1
		Guatemala	7
Pokomchí	94,714	Alta Verapaz	5
		Baja Verapaz	1
		El Quiché	1
Ixil	47,902	El Quiché	3
Chuj	50,000	Huehuetenango	3
Tz'utujil	50,080	Sololá	6
		Suchitepequez	2
Q'anjob'al	75,155	Huehuetenango	4
Achi	15,617	Baja Verapaz	5
Mopán	8,500	El Petén	1
		Belice	1
Chortí	27,097	Chiquimula	4
		Zacapa	1
Akateko	40,991	Huehuetenango	5
Jakalteko	39,635	Huehuetenango	6
		Huehuetenango	2
Awakateko	18,572	Huehuetenango	1
Pokoman	46,515	Jalapa	3
		Escuintla	1
		Guatemala	2
Sipakapense	4,409	San Marcos	1
Uspanteko	12,402	El Quiché	1
Sakapulteko	3,033	El Quiché	1
Itza'	650	El Petén	5
Xinka	107	Santa Rosa	6
		Jutiapa	1
Garífuna	2,477	Izabal	5



La DIGEBI recientemente publicó un conjunto de datos sobre los pueblos indígenas guatemaltecos, tomando como base el XI Censo Nacional de Población (2002); en dicha publicación se relata que “el 41% de la población guatemalteca es indígena. Las comunidades lingüísticas mayoritarias, *k’iche’*, *q’eqchi’*, *kaqchikel* y *mam*, constituyen el 81% de la población indígena”. Además, en dicha publicación se agrega lo siguiente: “Estudios recientes (Rubio, 2004) evidencian que existen una clara tendencia hacia la disminución de los idiomas vernáculos como lengua materna. Factores como el lugar de residencia (urbano o rural), la edad, el nivel educativo y su interacción, inciden en dicho fenómeno”<sup>4</sup>.

A continuación se presenta un cuadro que describe la cantidad de población en números absolutos y sus porcentajes, elaborado por la DIGEBI con base en el citado XI Censo Nacional<sup>5</sup>:

<b>Población Guatemalteca por grupo étnico</b>		
<b>Grupo étnico</b>	<b>Población</b>	<b>Porcentaje</b>
Ladino	6,750,170	60.07%
K’iche	1,270,953	11.31%
Q’eqchi	852,012	7.58%
Kaqchikel	832,968	7.41%
Mam	617,171	5.49%
Q’anjob’al	159,030	1.42%
Pocomchi’	114,423	1.02%
Achi	105,992	0.94%
Ixil	95,315	0.85%
Tz’utujil	78,498	0.70%

4 DIGEBI/MINEDUC. *Marco Estratégico*. Guatemala: (s.e.), 2005. Pág. 3.

5 *Ibid.* Pág. 3.

Chuj	64,438	0.57%
Jakalteco	47,024	0.42%
Ch'orti'	46,833	0.42%
Poqomam	42,009	0.37%
Akateco	39,370	0.35%
Xinca	16,214	0.14%
Awakateco	11,068	0.10%
Sipakapense	10,652	0.09%
Sakapulteko	9,763	0.09%
Uspanteko	7,494	0.07%
Garífuna	5,040	0.04%
Mopan	2,891	0.03%
Tektiteko	2,077	0.02%
Itzá	1,983	0.02%
Otro	53,808	0.48%

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE), XI Censo Nacional de Población 2002

La Defensoría de Pueblos Indígenas, basándose en datos del INE y de publicaciones de prensa, asume como información válida que el país posee 11,237,196 habitantes, de los cuales, los indígenas son 6,538,000; distribuidos así: *mayas* 73%, *garífunas* 3% y *xinkas* 01%. Los indígenas, en *suma*, representan el 61% de la población total del país. Este porcentaje coincide con los que hemos analizado anteriormente<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Martín Sacalxot y Alfredo Cupil López. *Breve Catálogo de Derechos Colectivos y Específicos de los Pueblos Indígenas de Guatemala Tutelados Legítima y Legalmente*. Guía para el Auxiliar, el Oficial y el Personal de la PDH. Guatemala: PDH, DPI, 2004. Pág. 16.

### 1.2.2 Situación socioeconómica y política

Varios estudios de autores nacionales y de organismos internacionales, especialmente los referidos al desarrollo y la pobreza expresan que Guatemala es un país predominantemente rural y agrícola, el mayor porcentaje de su territorio es de vocación forestal y su economía depende en primer lugar de la agroexportación (café, banano, azúcar y productos no tradicionales), y luego de otras actividades como la industria maquiladora, el turismo y más recientemente, de las remesas familiares y de la “economía perversa” (narcotráfico y lavado de dinero).

La estructura de la tenencia de la tierra está determinada por la dualidad latifundio-minifundio, en donde la pequeña propiedad surge de mano de obra a la actividad agroexportadora.

Las formas de propiedad de la tierra básicamente son de cuatro tipos: privada que es la determinante, municipal, estatal y comunal. Las tierras comunales se han convertido en un verdadero “reducto de sobrevivencia”<sup>7</sup> de las comunidades indígenas. Son retazos del territorio original que dominaban los pueblos indígenas antes de la llegada de los españoles o les fueron asignados al constituirse los denominados “pueblos de indios”. Estos pequeños territorios no solamente son espacios físicos sino espacios de reproducción y supervivencia de la cultura y la cohesión social, especialmente porque la cosmovisión indígena gira alrededor de *li ch’och*<sup>8</sup> (la madre y el

---

7 Palma Murga, Gustavo. *La Tierra Comunal en Guatemala: Reducto de Sobrevivencia y Resistencia Indígena ante el Sistema Colonial Español*. En: Derecho Indígena. Sistema Jurídico de los Pueblos Originarios de América. Guatemala: CECMA, 1994. Pág. 57.

8 Georg Grünberg. Op.Cit. Págs. 12 y 71.

padre tierra, centro de la existencia), el espacio espiritual en donde se establece una continuidad entre los ancestros, la naturaleza y el *ajaw* (dios).

Guatemala permanentemente se debate en una crisis estructural determinada por altos índices de pobreza, la cual se demuestra a través de indicadores tales como el analfabetismo, desigual acceso y tenencia de la tierra, desnutrición, mortalidad materna e infantil, bajos ingresos, desempleo, escaso acceso a la salud y otros servicios públicos.

Diversos estudios han demostrado que la pobreza en Guatemala es rural y es indígena. El 61% de la población total habita en el área rural y el 60% de la población rural ocupada se dedica a la agricultura. Mientras que el 80.31% de la población rural es indígena. Algunos datos comparativos señalan que 4 de cada 5 pobres vive en el área rural y 3 de cada 5 pobres es de origen indígena.

El índice de desarrollo humano en el año 2002 era de 0.728 para el área urbana y de 0.583 para el área rural. Mientras que para los indígenas era el 0.567 y para los no indígenas el 0.698<sup>9</sup>. La mayor pobreza y desigualdad se ubica en los Departamentos de mayor población indígena como el norte, el occidente y la región indígena del oriente.

Con relación a los derechos humanos, su vulnerabilidad se origina de una persistente inseguridad ciudadana y una política de agresión por parte del Estado contra las formas de organización, resistencia y lucha de comunidades indígenas y campesinas por la tierra, la oposición a la minería y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

---

9 PNUD. *Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano*. Informe de Desarrollo Humano 2003. Pág. 227.

Los reportes de prensa dan cuenta de persistentes agresiones ha activistas y defensores de derechos humanos, especialmente indígenas. Una reciente publicación del Diario Prensa Libre (18-04-2005) relata esta difícil realidad de la siguiente manera: “durante 2005, los defensores de derechos humanos han sufrido 44 ataques. La mayoría de ellos son registrados como violencia común, aunque las evidencias demuestren otro móvil”. “La alcaldesa indígena de Sololá, Dominga Vásquez, su esposo Alfonso Guárquez y el director de Fundamaya, Carlos Guárquez, han sufrido acoso constante desde los disturbios del 11 de enero en contra de la minería”. “Aura Lolita Chávez y Juana Bacá, representantes de mujeres de Quiché, han sido permanentemente acosadas desde que dos personas, relacionadas con el alcalde de Nebaj, Virgilio Bernal, asaltaron en julio del 2004 a varias mujeres para robarles el dinero de las organizaciones de desarrollo del municipio”.

Esta situación ya había sido analizada y expuesta por el Relator Especial en su Informe a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el 2003, al respecto en aquella ocasión concluía de la siguiente manera: “en opinión del Relator Especial, el clima de temor creado por la aparente impunidad de la que gozan los culpables de la violencia contra los líderes indígenas, la falta de confianza en el Gobierno y las autoridades públicas para implementar plenamente y con equidad las políticas destinadas a mejorar la situación de los pueblos indígenas, y la extrema y debilitante pobreza que sufre la mayoría de las comunidades indígenas, constituyen los factores que conforman esa falta de voluntad política de la que hablaron miembros del Gobierno, así como representantes de las ONG y de la cooperación internacional” (Informe 2003: 36).

La situación contra los pueblos indígenas, como ya se ha dicho tiene orígenes en la invasión a su territorio y sigue dependiendo de la discriminación y el racismo, que para el Relator Especial, se manifiestan en varios tipos como los siguientes: legal, interpersonal, institucional y estructural, por lo tanto tienen expresiones económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales. El respeto a los derechos humanos y el acceso a la justicia deberían ser expresión de un cambio sustancial de este entorno, sin embargo, su negación reafirma la tesis de que los cambios han sido lentos y a veces imperceptibles, así lo manifiesta el Relator Especial al afirmar que “a pesar de la multiplicación de comisiones, comités o defensorías diversas, el progreso ha sido lento en el desmantelamiento de la discriminación étnica y racial en el nivel institucional” (Informe 2003: 15).

Las estructuras de la impunidad siguen vigentes como es el caso de los grupos de poder paralelos constituidos por militares de baja, ex-patrulleros civiles y miembros de las cúpulas económicas y políticas del país.

En tanto, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se encuentra prácticamente estancado. El Acuerdo menos cumplido es el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; en el año 2002 MINUGUA reportaba que este Acuerdo se había cumplido en un 4%, se había cumplido parcialmente en un 39% y estaba incumplido un 57%. En la práctica sólo se ha cumplido con aspectos operativos, pero los aspectos de fondo siguen sin cumplirse, los cuales en nuestra opinión constituyen el 96%, pues cualquier cuestión se cumple o no se cumple, el denominado “cumplimiento parcial”, no existe.

### **1.3 La Situación Jurídica para el Acceso a la Justicia de las Personas y Pueblos Indígenas**

El contenido del concepto “acceso a la justicia”, como se entiende en este análisis, se refiere a la posibilidad y a la oportunidad de que las personas indígenas y los pueblos sean atendidos con respeto, dignidad y equidad cuando ocurre un acto violatorio a sus derechos individuales y colectivos, además que los responsables de dichos actos sean juzgados y sancionados de conformidad con las leyes. Este acceso se refiere a procesos e institucionalidad administrativa y judicial. En tal sentido, resulta trascendental revisar los contenidos que en esta materia están regulados en el país.

La Constitución Política de la República promulgada en 1985, establece una serie de aspectos relativos a los derechos humanos en general y establece principios que garantizan el debido proceso y el derecho de defensa (Artículos del 5° al 32). Con respecto al acceso a la justicia regula lo relativo al “libre acceso a tribunales y dependencias del Estado”, “derecho de petición”, y “sanciones a funcionarios y empleados públicos”. En toda esta normativa no se hace referencia específica a las personas y los pueblos indígenas, ya que parte del principio de libertad e igualdad ante la ley. Es hasta en los Artículos 58 y el 66 en donde se hace mención del reconocimiento, respeto y promoción de la identidad y derechos de los “grupos étnicos” y al “derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, sus lenguas y sus costumbres”.

En ese sentido, en el siguiente cuadro se exponen varios derechos identificados y tipificados en el sistema jurídico nacional. Se cita el derecho genérico, el específico y su fundamento legal.

No.	DERECHO COLECTIVO	DERECHO ESPECÍFICO	ARTÍCULOS CITADOS
1	A la identidad Cultural	Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus: a) Formas de vida, b) Costumbres, c) Tradiciones, d) Formas de organización social, e) Uso del traje indígena, f) Idioms y dialectos.	Artículo 58 y 66 de la Constitución Política de la República.
2	A la práctica de su espiritualidad y libertad de religión.	El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos.	Artículo 36, 58 y 66 (CPR).
3	A la protección al arte, artesanías e industrias autóctonas.	El arte, el folklore y las artesanías e industrias autóctonas, deben ser objeto de protección especial del Estado con el fin de preservar su autenticidad.	Artículo 62 (CPR)
4	Del trabajador migrante indígena.	Las actividades laborales que impliquen traslación de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislación que aseguren las condiciones adecuadas de: a) salud; b) seguridad; c) previsión social; d) salarios ajustados a la ley; e) no desintegración de las comunidades; y f) no trato discriminatorio.	Artículo 69 (CPR).
5	De uso, posesión y propiedad de tierras Comunales.	Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular gozarán de protección especial y garantía de posesión y desarrollo.	Artículo 67 (CPR).
6	Derecho Histórico a sus Tierras Comunales.	Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenezcan y que tradicionalmente han administrado de forma especial, mantendrán ese sistema.	Artículo 67 Segundo párrafo (CPR).
7	Acceso a la Tierra en Forma Colectiva.	Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesitan para su desarrollo.	Artículo 68 (CPR).
8	Acceso al Sistema de Justicia.	Se reconoce que el imperio de la ley se aplica a toda persona. Que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derecho, y además, que tienen iguales oportunidades y responsabilidades. También aquí se incluye el derecho a ser juzgado en su propio sistema normativo. Los pueblos indígenas tienen derecho a gozar de los servicios públicos de justicia y tienen derecho de ser informados y atendidos en su idioma propio. Las leyes, instrucciones, avisos, disposiciones, resoluciones, ordenanzas de cualquier naturaleza deberán traducirse en los idiomas mayas, garífuna y xinka, de acuerdo a su comunidad o región lingüística.	Artículos 5 de la Ley del Organismo Judicial; 4 y 66 (CPR); 15 y 9 de la Ley de Idiomas Nacionales.
9	Derecho a su propio derecho.	Se refiere al derecho que tiene toda persona y pueblo indígena a ser juzgado en su propio sistema normativo, si se trata de un hecho en que las circunstancias étnicas y culturales sean determinantes. Para demostrar esta situación se requiere del peritaje cultural.	Artículo 58 y 66 (CPR).



En el contexto de cada uno de estos derechos específicos se dan constantemente una serie de situaciones que los vulneran. Surge entonces el papel de la Defensoría de Pueblos Indígenas de la PDH para investigar, asesorar, dar seguimiento, encontrar y señalar a los culpables.

La interpretación correcta y apegada a la realidad del país que debería de hacerse a esta normativa, es la que debe partir de concebir al Estado y la nación guatemaltecos como multi-étnicos y pluriculturales, por lo que se debe respetar los derechos específicos de las personas y los pueblos indígenas para que verdaderamente sean tratados con igualdad y justicia. Sin embargo, en la aplicación errónea de la ley constitucional, se dan una serie de contradicciones que terminan con negar aquellos derechos. Es el caso de la negativa a aplicar el derecho indígena y a reconocer la jurisdicción de las autoridades indígenas. Esta situación se da a partir de aplicar una norma también constitucional que dice: “Artículo 203. Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes (...) *La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca*”... (Cursivas del autor).

Asimismo, la falta de acceso a servicios públicos y la atención discriminatoria en las instituciones del Estado configuran una realidad marcada por la exclusión de los indígenas no sólo de las funciones del Estado, sino también de la tutela

de sus derechos específicos. Esta situación se agrava cuando el Estado se niega a poner en vigencia la ley o el estatuto que sobre pueblos indígenas debe emitirse, según la disposición constitucional respectiva (Artículo 70). Esta ley es estratégica debido a que establecería normas concretas que no darían lugar a interpretaciones erróneas o distorsionadas de las leyes que tutelan los derechos específicos.

Por otra parte, la Constitución de la República establece un sistema de garantías constitucionales creando dos órganos de control para el respeto a las leyes y a los derechos humanos, se trata de la Corte de Constitucionalidad y del Procurador de los Derechos Humanos. Estos órganos expresan la máxima aspiración de la sociedad guatemalteca: construir un verdadero Estado de Derecho y un sistema democrático en donde prevalezca el pleno respeto a los derechos humanos, dentro de los cuales deben encontrarse los derechos específicos de los pueblos indígenas.

Con base en la Carta Magna, se han emitido dos leyes muy importantes: la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y la Ley de La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Estas dos leyes no tienen un apartado específico que se refiera a los pueblos indígenas, sino que contienen una normativa general.

Luego, con la aprobación y ratificación mediante el Decreto 9-96, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el sistema jurídico nacional incorpora una nueva ley que adquiere estatus constitucional y cuyo contenido se refiere exclusivamente a los derechos específicos de los indígenas.

En materia de legislación ordinaria, es decir, de legislación de segundo grado para materias específicas, en la actualidad encontramos una serie de disposiciones legislativas que hacen referencia a pueblos indígenas en particular:

- a) El Código Penal regula el delito de discriminación, incorporado al mismo mediante la reforma del Artículo 202 Bis, con base en el Decreto 57-2002. Esta reforma a la Ley Penal si bien no llena las expectativas de los pueblos indígenas con respecto a la prevención y al castigo de los abusos en contra de su dignidad, por lo menos abre la posibilidad de procesar por hechos discriminatorios a cualquier persona o funcionario que incurra en esta práctica. Así se demostró en el reciente juicio en donde Rigoberta Menchú logró una sentencia histórica, con base en la cual, sus agresores fueron encontrados culpables y sentenciados a penas de prisión.
- b) El Código Procesal Penal, reformado en 1997 mediante el Decreto 79-97, a través del cual se crearon los juzgados de paz comunitarios en nueve municipios con población predominantemente indígena; están integrados por personas de reconocida honorabilidad y arraigo, propuestas por las comunidades. Estos juzgados resuelven no con base estrictamente en la ley, sino con base en los usos y costumbres, la equidad y los principios generales del derecho. Sin embargo, estos juzgados no pueden y no deben sustituir al sistema de justicia con base al derecho indígena, así lo considera el Relator Especial cuando afirma: “Pero estos juzgados de paz comunitarios no pueden ser considerados como entes que reemplacen a los sistemas propios de autoridad tradicional indígena y probablemente podrían ser considerados como ámbitos alternativos al sistema oficial, pero nunca como justicia maya” (Informe 2003: 21).

El sistema de justicia penal en Guatemala hasta la década de 1970 se desarrolló vía el denominado “procedimiento de enjuiciamiento penal”; luego se emitió el Decreto No. 52-73, el cual fue abrogado en 1992 por el actual Decreto No. 51-92 y sus reformas. Antes de este último Decreto, el sistema de justicia penal era inquisitivo, escrito y desarrollado por el Juez de Primera Instancia. Mientras que en la actualidad, el sistema es acusatorio, oral y desarrollado por dos órganos: el Ministerio Público encargado de la persecución penal y los juzgados de primera instancia y tribunales de sentencia.

El Decreto No. 51-92, ha sufrido varias reformas, entre ellas la ya citada, que incorpora la competencia y procedimientos a seguir por parte de los Juzgados de Paz Comunitarios.

En el año 2002 y tomando como base los Acuerdos de Paz, se formuló un Anteproyecto de Código Procesal General, que tiene por finalidad unificar todos los procesos jurisdiccionales, para que cada uno sea mucho más ágil, moderno y flexible. Sin embargo, todavía no existe la posibilidad de que dicho proyecto se convierta en ley.

También se ha incorporado al sistema de justicia el principio de que las personas deben ser juzgadas en su propio idioma y de la necesidad de la participación de intérpretes. Este principio se fortaleció con la emisión de la Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003, en la cual se obliga al Estado a “facilitar el acceso a los servicios de salud, educación, justicia, seguridad, como sectores prioritarios, para los cuales la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad lingüística, sin menoscabo

de la incorporación gradual de los demás servicios, a los términos de esta disposición”<sup>10</sup>.

Además de la legislación analizada, el Estado ha emitido un conjunto de leyes en donde se les otorga especial atención a los pueblos indígenas y se obliga que en las políticas institucionales y en los órganos que los dirigen se incorpore la participación de personas indígenas, es el caso de las siguientes:

Ley No. Decreto y Fecha de Emisión	Nombre de la Ley Reglamento o disposición administrativa	Síntesis del Contenido
Decreto Legislativo 12-91 aprobado el 01 de enero de 1991	Ley de Educación Nacional	Regula el sistema educativo nacional, los contenidos y las metodologías aplicables. Reconoce el derecho a la diversidad cultural.
Decreto Legislativo 90-97, aprobado el 02 de octubre de 1997	Código de Salud	Establece el régimen de salud, incluye normas referentes a la medicina tradicional y al respeto de la cultura en el tratamiento de las enfermedades.
Decreto Legislativo 42-2001, aprobado el 27 de septiembre de 2001.	Ley de Desarrollo Social	Establece los lineamientos para promover el desarrollo social en el país, con especial atención a los pueblos indígenas y otros grupos de población considerados de mayor vulnerabilidad social.
Decreto Legislativo 11-2002 aprobado el 12 de marzo del 20-02 y sancionado el 11 de abril del 2002	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Regula el sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Obliga a que en cada uno de estos consejos exista la adecuada representación de las comunidades y organizaciones indígenas que correspondan.

<sup>10</sup> Desde la firma de los Acuerdos de Paz se han intentado distintas formas de administrar justicia bajo los procedimientos alternativos. Dentro de las iniciativas mencionadas existen dos Centros de Administración de Justicia CAJ, se han instalado algunos centros de mediación y algunas mesas de resolución de con-

Ley No. Decreto y Fecha de Emisión	Nombre de la Ley	Síntesis del Contenido
Decreto Legislativo 12-2002 Sancionado el 9 de mayo del 2002.	Código Municipal	Regula el régimen de los municipios, estableciendo que: "el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes". Otorga personalidad jurídica a las comunidades indígenas y reconoce la existencia del derecho consuetudinario.
Decreto Legislativo 14-2002 aprobado el 11 de abril del 2002 y sancionado el 10 de mayo del 200	Ley General de Descentralización	Norma el proceso de descentralización administrativa del Estado, tomando en consideración la naturaleza pluricultural de la Nación.

flictos, especialmente los relativos a la tierra, como es el caso de las Mesas de Alta Verapaz y Quetzaltenango. Con las reformas constitucionales se intentó establecer una normativa para armonizar el Derecho Consuetudinario Indígena con el Sistema de Justicia Estatal, este esfuerzo quedó truncado con la no aprobación de dichas reformas. En el año 2005, la Defensoría Maya, ha empezado un proceso en coordinación con la Corte Suprema de Justicia, para que vía la Reforma de la Ley del Organismo Judicial, se reconozca la jurisdicción de las autoridades indígenas y se armonice el Derecho Indígena con el Sistema Estatal.

Acuerdo Gubernativo 390-2002 emitido el 08 de Octubre de 2002, publicado y vigente desde el 09 de octubre de 2002	Reglamento de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, Presidencia de la República	Se crea una comisión para desarrollar políticas de prevención y combate al racismo y la discriminación.
	Creación de la Defensoría de la Mujer Indígena	Por medio de este reglamento se crea la entidad para asesorar, orientar y defender los derechos de la mujer indígena.
	Fondo de Desarrollo Indígena.	Se crea un fondo para promover el desarrollo de las comunidades indígenas.
	Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala	Esta ley regula el funcionamiento y crea la estructura administrativa de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.
Acuerdo Gubernativo 726-95, emitido el 21 de diciembre de 1995	Reglamento de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, DIGEBI, Presidente de la República	Regula la estructura administrativa y los aspectos relativos a la educación bilingüe intercultural en todo el país.
Circular del Despacho Ministerial para autoridades educativas, personal docente y administrativo en toda la república girado el 9 de abril de 1999	Reconocimiento Oficial del Derecho de los Alumnos a Asistir a Clases con Traje Indígena, Ministerio de Educación	Ordena el respeto a la vestimenta indígena de los alumnos, por lo que se previene cualquier acto discriminatorio por dicha circunstancia.

Este engranaje jurídico otorga a los pueblos indígenas la posibilidad de obtener espacios de participación y tutela del Estado para el ejercicio de sus derechos, sin embargo, la dis-

criminación estructural e institucional y la histórica desigualdad traen como consecuencia el escaso cumplimiento de esta normativa. En materia de acceso a la justicia y siguiendo las conclusiones del Informe de Verificación 2001 de MINUGUA, podemos coincidir en que:

- a) La discriminación que afecta a los pueblos indígenas en Guatemala en relación con la prestación de servicios de justicia tiene dos dimensiones: las dificultades de acceso a la justicia estatal y la falta de reconocimiento de sus propios sistemas normativos.
- b) Los obstáculos que dificultan o impiden el acceso de los pueblos indígenas a la justicia estatal son básicamente culturales, constatándose, en primer lugar, la barrera lingüística. Uno de los problemas principales es que los operadores de justicia en su mayoría, no admiten o no le dan la suficiente valoración al peritaje cultural.
- c) También existe discriminación en la interpretación legal.
- d) Los costos procesales y la ubicación de los despachos judiciales constituyen otra fuente de discriminación.
- e) El Instituto de la Defensa Pública Penal sólo cuenta con tres intérpretes ubicados en Nebaj, Santa Eulalia y Cobán.
- f) El compromiso del Gobierno de impulsar servicios de asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos, se encuentra aún pendiente de ejecución.
- g) Estudios sobre derecho consuetudinario realizados por diferentes centros académicos de investigación, revelan que la mayoría de los pueblos indígenas en Guatemala aún conservan y ejercen sus propias formas normativas de convivencia interna, situación que no es respetada por el Estado.

Todos estos problemas evidencian el poco avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de la Legislación vigente.



Por otra parte, tomando en consideración las conclusiones del Relator Especial de Pueblos Indígenas, existe una serie de problemas de acceso a la justicia, pese a algunas medidas que se han tomado, en ese sentido se concluye en lo siguiente:

- a) Persisten situaciones y problemas que dificultan el acceso a la justicia por parte de los indígenas. Los juzgados se encuentran con frecuencia distantes de sus comunidades, de tal manera que acudir a ellos resulta difícil y costoso. Los operadores de justicia no han modificado sus criterios y comportamientos, que en general son percibidos y señalados como contrarios a los intereses de los indígenas, cargados de prejuicios, frecuentemente autoritarios, que desembocan en malos tratos e irrespeto y que no son exentos de corrupción.
- b) Llama la atención el hecho de que una gran parte de las situaciones referidas al Relator Especial, que han sido puestas en conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, el Ministerio Público o la Policía Nacional Civil, son procesadas en la jurisdicción penal como delitos, con las consecuencias procesales y sociales que esto implica.
- c) Una limitación reiteradamente señalada durante la vista del Relator Especial se refiere al uso de las lenguas indígenas en procesos judiciales y otros procedimientos colaterales. No está permitido litigar en idioma indígena, aún cuando las partes sean hablantes del mismo. No se da cumplimiento a las disposiciones que mandan contar con un intérprete debidamente calificado y en la práctica no se capacitan ni contratan suficientes intérpretes.
- d) Los dirigentes de las organizaciones entrevistadas atribuyen especial importancia al reconocimiento y respeto de un sistema jurídico propio de los pueblos indígenas, que forma parte de la cosmovisión maya y está arraigado en la

cultura de las comunidades<sup>11</sup>. Este sistema no es claramente reconocido ni respaldado en la legislación y en las instituciones, los jueces y magistrados no lo conocen ni lo aplican y el ejercicio de esta función jurisdiccional por parte de las autoridades tradicionales indígenas es frecuentemente penalizado como suplantación de autoridad o desacato.

- e) Uno de los fenómenos más preocupantes de los últimos años en materia de justicia es la persistencia de los linchamientos y la violencia tumultuaria que, al decir de la MINUGUA, constituyen un riesgo para la gobernabilidad en las regiones donde se presentan en mayor medida.
- f) Es preciso mencionar también la persistente incidencia de casos no aclarados de desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones extrajudiciales de miembros de organizaciones y comunidades indígenas, amenazas y hostigamiento de investigadores, activistas y defensores de los derechos humanos.
- g) La situación antes descrita se ve agravada por la falta de apoyo para la investigación, el estudio y la sistematización de la costumbre jurídica indígena; por la ausencia de este tema en los estudios superiores y por la precariedad (jurídica y económica) en la que realizan su trabajo las organizaciones indígenas que prestan, servicios de abogacía y defensa legal para los pueblos y comunidades indígenas<sup>12</sup>.

---

11 Sistematización propia, a partir de las conclusiones de los talleres con líderes *kaqchiqueles, poqomames, kiches, keqchies, chorti y xinkas*, realizados entre el 01 al 08 de abril 2005.

12 Rodolfo Stavenhagen. *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*. Guatemala: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2003. Págs. 20, 21, 22, 23, 24 y 25.

Los diferentes aspectos examinados y la documentación revisada, nos permiten concluir en que en Guatemala, existen serias limitantes para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y para el acceso a la justicia por parte de los mismos, producto de un sistema político y jurídico que los excluye, no reconoce sus normativas propias y deliberadamente es ineficaz para prevenir y sancionar actos de discriminación y racismo.

### **1.3.1 Otras Consideraciones sobre las Leyes Nacionales que Protegen Derechos Indígenas**

Esta legislación la debemos dividir para su estudio, en dos grupos: la que propiamente tienen una naturaleza tutelar de derechos indígenas y las que regulan una materia general, pero que incluyen aspectos relativos a los pueblos indígenas.

En el primer grupo, se hayan únicamente las leyes siguientes: el Decreto Legislativo 9-96 que ratifica el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales; el Decreto Legislativo 19-2003, Ley de Idiomas Nacionales; el Decreto Legislativo 65-90, Ley de la Academia de Lenguas Mayas; y el Decreto Legislativo 83-96, Ley del Pueblo Garífuna. Asimismo se han emitido algunos reglamentos administrativos, que los indígenas han tomado con fuerza de ley, pero jurídicamente son normas que ordenan institucionalmente algunos fines y algunas actividades, es el caso de los reglamentos siguientes: de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural; de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala; el del Ministerio de Cultura y Deportes; el que ordena respetar el derechos a que los alumnos y alumnas asistan a clases con traje indígena; el del Fondo de Desarrollo Indígena y el de la Defensoría de la Mujer Indígena.

En el segundo grupo, está el conjunto de leyes que ya hemos citado en otros apartados, pero que por su importancia para la lucha de los pueblos indígenas es necesario citar algunos aspectos incluidos en las mismas.

La ley penal sustantiva (Código Penal) crea el delito de discriminación y la ley procesal crea los juzgados de paz comunitarios, donde participan líderes indígenas.

El Código Municipal, caracteriza al municipio primordialmente por sus relaciones permanentes de multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, reconoce como parte del ordenamiento jurídico municipal, al “derecho consuetudinario del lugar” y otorga el “derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica” a las comunidades indígenas, “con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales”.

Contiene además, una norma que ordena respetar y reconocer “las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generan”.

Esta normativa, después del Convenio 169, es la que más se acerca a otorgar ciertos niveles de autonomía o libre determinación a las comunidades indígenas en Guatemala (Artículos 2, 8, 20 y 21).

La Ley de Descentralización que enuncia que el proceso de descentralización debe otorgar poder de decisión “a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades”. Y además, establece como principio “el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe...” del país.

La Ley de Desarrollo Social, que reconoce “la multiculturalidad de la nación guatemalteca” y ordena “dar especial atención a los grupos de personas que por su situación de vulnerabilidad la necesitan”, reafirma este principio al incluir a los indígenas entre “los sectores de especial atención” (Artículos 4,8 y 16).

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que también reconoce el carácter pluricultural de la nación y contempla incluir en todas las estructuras de dichos consejos (Nacional, Regional, Departamental, Municipal y Comunitario) a representantes de los pueblos indígenas.

Finalmente, es necesario hacer algunas reflexiones con respecto a los vacíos legales que existen en relación a los pueblos indígenas. En este tema, debemos partir por la legislación que el Estado no ha emitido, se trata de la Ley que el artículo 70 constitucional impone como imperativo para crear un marco regulatorio general sobre los pueblos indígenas. El argumento oficial es que puede llegarse a la ruptura de la unidad territorial y que no tiene por qué haber un estatus especial para los indígenas, si ya se establece el principio de igualdad. La realidad es que son los mismos argumentos que se esgrimieron en contra de las fallidas “reformas constitucionales” en 1999, cuyo motivo de fondo es el autoritarismo, la discriminación y el racismo.

Por otra parte, la legislación vigente antes de los Acuerdos de Paz, no ha sido reformada como lo ordenan dichos compromisos políticos. Cuerpos normativos tan importantes como el Código Civil, el Código de Trabajo, el Código Procesal Civil y Mercantil, no expresan la multiculturalidad del país. Además, se han emitido recientemente otras leyes como la de Propiedad Industrial y la de Derechos de Autor, que no reconocen los derechos intelectuales, de creación y descubrimiento por parte de los pueblos indígenas sobre medicina tradicional,

semillas nativas, procedimientos técnicos, etc., lo que ha sido aprovechado por “inventores” y empresas transnacionales para patentar esas creaciones y conocimientos.

Otro aspecto importante de señalar es que, a pesar de que la Constitución Política y algunas leyes “incorporan” al sistema jurídico estatal el Derecho Indígena, esa relación no tiene una normativa que delimite los dos ámbitos jurídicos y facilite la aplicación, lo que trae como consecuencia su marginación, interpretación tergiversada o aplicación errónea. Existe un esfuerzo muy reciente entre la entidad indígena Defensoría Maya y la Corte Suprema de Justicia, en dirección de reformar la Ley del Organismo Judicial, para reconocer y facilitar la coordinación entre ambos sistemas jurídicos, sin embargo, consideramos que no es el mejor camino, sino más bien, debería promulgarse una ley específica.

### **1.3.2 Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Derechos Humanos y de Derechos Indígenas Ratificados por Guatemala**

El artículo 46 de la Constitución Política de Guatemala, abre las puertas del orden jurídico nacional a los avances que en materia de derechos humanos se vayan alcanzando en el mundo, al contemplar lo siguiente: “se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. Es decir, que junto a la Constitución Política, prevalecen ante cualquier ley ordinaria interna y sientan principios para su interpretación y aplicación.

En este marco normativo cuya fuente es el Derecho Internacional, también consideramos necesario distinguir dos gru-

pos de instrumentos jurídicos: los que regulan derechos humanos en general y los que se refieren a derechos específicos de los pueblos indígenas.

Esta división se hace con fines pedagógicos, ya que entre todos los instrumentos existe complementariedad, integralidad y una estrecha relación.

En el primer grupo se hayan instrumentos como los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el segundo grupo, encontramos los instrumentos siguientes: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; Convenio No. 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Es importante, además, hacer referencia de que el Estado de Guatemala y algunas organizaciones de los pueblos indígenas, participan en la discusión en la ONU, del “Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, y en la OEA, “El Proyecto de Declaración Americana Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”. Este marco jurídico de origen internacional constituye uno de los ámbitos normativos en donde la Procuraduría de los Derechos Humanos debe enmarcar sus funciones y atribuciones, así como su actuación frente al Estado, los ciudadanos y los pueblos indígenas.

## **II. El Marco Institucional de la Procuraduría de los Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos Indígenas**

### **2.1 Reseña Histórica de la Procuraduría de los Derechos Humanos**

Si se quisiera encontrar antecedentes remotos de la figura del *Ombudsman* en Mesoamérica y Guatemala quizá habría que partir de los esfuerzos de Fray Bartolomé de las Casas, que siendo funcionario de la Iglesia Católica y por ende, también del Estado, desarrolló intensas luchas en favor de los indígenas casi desde la misma invasión europea.

Un antecedente más cercano es la creación por parte del Gobierno de la figura del “Fiscal Protector de los Indios”<sup>13</sup>, durante el Régimen Conservador (1838-1871). La función de este personaje era defender a los indígenas de los cafetaleros, de los jefes políticos y de la policía, principalmente con relación al trabajo forzado, pago de salarios y despojo de sus tierras. Evidentemente, no tenía ni las condiciones ni el apoyo institucional suficiente, los abusos se siguieron dando.

Con el proceso de “apertura democrática” gestado en Guatemala luego de trágicos períodos de gobiernos militares dictatoriales, salvo Jacobo Arbenz Guzmán, entre 1984-1986 se dan ciertas condiciones para proponer que en la nueva Constitución Política, se plasmaran de una manera amplia los derechos humanos universalmente reconocidos hasta esa época y los mecanismos jurídicos e institucionales para

---

13 J.C. Cambranes. *Café y Campesinos. Los orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala, 1853-1987*. 2ª ed. Madrid, España: Ed. Catriel SL., 1996. Págs. 74 y 75.



defenderlos. Así es como surgen algunas iniciativas que se convirtieron en valiosos antecedentes para plasmar la normativa de una institución verdaderamente novedosa en Guatemala: la Procuraduría de los Derechos Humanos.

A medida que los países del mundo adoptaron sistemas democráticos de gobierno se ha reconocido su existencia, incorporándose a su ordenamiento jurídico; en España por ejemplo, se reconoció su existencia, incorporándose a su Constitución en el año de 1978 bajo el término de Defensor del Pueblo; esta normativa es la que inspiró a los constitucionalistas guatemaltecos a incluir una institución similar en la Constitución de 1985, en el marco de una transición política.

Una de las razones por las que se incorporó esta figura eran las constantes violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del conflicto armado; y otra, eran las presiones internacionales.

Por la importancia que para la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos reviste el contexto histórico, es importante hacer referencia a los gobiernos inmediatamente interiores a la promulgación de la Constitución Política de 1985.

En 1978 como producto de un fraude electoral, asume el gobierno del General Romeo Lucas García (1978-1982), situación política que creó las condiciones para profundizar la represión y la violación a los derechos humanos. Líderes estudiantiles, magisteriales, campesinos, indígenas y de otros sectores fueron asesinados, desaparecidos, perseguidos y exiliados. En esta etapa el conflicto armado llegó a su punto más alto involucrando en forma directa o indirecta a las comunidades indígenas debido a diferentes causas, entre las que se encuentran el racismo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión, así lo documenta la CEH en sus conclusiones cuan-

do establece que “las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas de Guatemala, especialmente el pueblo maya, se han dado en condiciones de racismo, desigualdad y exclusión, y que estas condiciones constituyeron una de las causas históricas del enfrentamiento armado”<sup>14</sup>.

La represión contra las comunidades indígenas no se hizo esperar. Ante el desgaste y el aislamiento internacional del Gobierno de Lucas García, la cúpula del Ejército Nacional decidió derrocar a dicho gobierno con dos objetivos: evitar el mayor desgaste político que hubiese significado la toma de posesión del candidato ganador General Ángel Aníbal Guevara a quien se le acusaba haberse adjudicado fraudulentamente el resultado de las elecciones realizadas en esa época; y el segundo objetivo, era profundizar la política de contrainsurgencia, buscando eliminar la base social del movimiento revolucionario a través de los métodos de tierra arrasada y masacres. Este proceso fue encabezado por el General Efraín Ríos Montt quien institucionaliza las patrullas de autodefensa civil y aplica ampliamente los métodos represivos mencionados. Es en esta etapa cuando se profundiza la represión en contra de las comunidades indígenas: “(Se produjo) la agresión masiva e indiscriminada a las comunidades (indígenas), con independencia de su real involucramiento en la guerrilla, así como con indiferencia a su condición de población civil, no combatiente. Con las masacres, las operaciones de tierra arrasada, el secuestro y ejecución de autoridades, líderes mayas y guías espirituales, no sólo se buscaba quebrar las bases sociales de la guerrilla, sino desestructurar ante todo los valores culturales que aseguraban la cohesión y la acción colectiva de las comunidades”<sup>15</sup>.

---

14 Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). Guatemala: Memoria del Silencio. Guatemala: 1999.

15 Rodolfo Stavenhagen. Ob.cit. Pág. 10.

Según la CEH, las fuerzas del Estado y los grupos paramilitares afines son los responsables del 93% de las violaciones a los derechos humanos, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas.

El Gobierno de Ríos Montt a su vez fue derrocado por el General Oscar Mejía Vítores, quien fue puesto por el ejército y sectores de poder con la idea de un retorno paulatino y controlado al sistema institucional democrático. Es así como entre 1984 y 1986 se desarrolla el proceso que se denomina “apertura democrática”, durante el cual se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente y se redacta una nueva Constitución Política, en la que recoge varios elementos de las tendencias prevalecientes en materia de derechos humanos y avanza en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

En las jornadas constitucionales organizadas en mayo de 1984 por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, el Licenciado Edgar Alfredo Balsells Tojo, presentó una ponencia que denominó “Hacia una Efectiva Protección de los Derechos Humanos en Guatemala”, en la cual se propuso la creación de la figura del Procurador de los Derechos Humanos, capaz de evitar las constantes violaciones a las garantías ciudadanas, enderezar los remedios legales que en forma de recursos o procesos restablezcan en su caso, los Derechos Humanos vulnerados”<sup>16</sup>.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, preocupada por atender su mandato de participar en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales, solicitó la colaboración de los Doctores Jorge Mario García Laguardia y Edmundo Vásquez Martínez para la elaboración de los lineamientos de

---

16 Sergio Fernando Morales Alvarado. *Cambio en el Ejercicio del Poder Político en Guatemala*. PDH, Guatemala, 1987. Pág. 92.

una Nueva Constitución; en esa oportunidad los citados profesionales destacan la figura del Defensor del Ciudadano e indican al respecto: “creemos que en la Nueva Constitución debería fortalecerse el sistema de Garantías Constitucionales incorporando la institución del Defensor del Ciudadano, complementaria de los sistemas y procedimientos de control jurídico del poder público y en especial de la administración como un mecanismo sencillo”<sup>17</sup>.

La figura del Procurador de los Derechos Humanos nace a la vida institucional, teniendo definidas sus funciones y atribuciones por la misma Constitución Política de la República, que en resumen plantea la defensa y promoción de los derechos humanos (tomando como derechos humanos todos los reconocidos por la Constitución y tratados o convenios signados por el Estado Guatemalteco).

El Pleno del Congreso de la República de Guatemala en sesión del 13 de agosto de 1987, emite el decreto 47-87 y se declara electo al Primer Procurador de los Derechos Humanos, Licenciado Gonzalo Menéndez de la Riva. Da inicio así el proceso institucional de lucha por el respeto de los derechos humanos en Guatemala, en dirección a la democratización del país, el impulso de la cultura de derechos humanos y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Es necesario señalar que todo avance en el campo de los derechos humanos en Guatemala en esa etapa históricamente determinada, constituye un aporte para el desarrollo social y humano del país, el cual desde hace muchos años, ha vivido bajo la sombra de una larga noche de violencia y desigualdad que no podía prolongarse.

---

17 Otto José Paz Kroell. *La Naturaleza de las Resoluciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2004. Pág. 19.

Desde su creación la Procuraduría de los Derechos Humanos ha sido presidida por 5 magistrados de conciencia: Gonzalo Menéndez De la Riva, Ramiro De León Carpio, Jorge Mario García Laguardia, Julio Eduardo Arango Escobar y Sergio Fernando Morales Alvarado.

## **2.2 Situación del Marco Jurídico**

El marco jurídico de la PDH tiene tres ámbitos, el que se refiere a la regulación de la institucionalidad, el que establece y protege derechos humanos en general y el que crea y protege derechos indígenas.

En tal sentido su normativa esta determinada igualmente por tres grupos de leyes:

1. Con respecto a su institucionalidad:
  - Constitución Política de la República (Artículos 273, 274 y 275).
  - Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto 32-87, reformado por el Decreto 32-87, ambos del Congreso de la República).
  - Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos (Acuerdo No. SG 15-98).
2. Con respecto a la materia de los Derechos Humanos:
  - Constitución Política de la República (Artículos del 3º al 117, principalmente).
  - Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.
  - Declaraciones, Convenciones, Convenios y Tratados aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala.

3. Con respecto a los Derechos Indígenas:

- Constitución Política de la República (Artículos del 66 al 70; y 57, 58, 60 y 61).
- Declaraciones, Convenciones, Convenios y Pactos que incluyen derechos específicos de los pueblos indígenas.
- Leyes Nacionales, que protegen derechos indígenas.

Este sistema normativo delimita la competencia y las funciones del Procurador de los Derechos Humanos y otorga facultades a los ciudadanos para requerir protección, asesoría, acompañamiento y apoyo ante una eventual agresión o trasgresión a sus derechos.

### **2.2.1 Mandato Constitucional**

El origen normativo, la competencia y el alcance de la actuación del Procurador emana de la Constitución Política de la República que le otorga un mandato para actuar en representación del Estado y supervisar a la administración pública, observando que su funcionamiento respete los derechos de los ciudadanos, tanto los que les corresponden en tanto seres humanos, como los que además les identifica como seres humanos diferentes al resto de la población; es el caso de los derechos específicos.

El Procurador tiene una delegación del Estado con suficiente legitimidad y autoridad moral, pues su mandato es concedido por el órgano de mayor representación en una democracia occidental como lo es el Congreso de la República, el cual por definición y naturaleza jurídica tiene la representación del pueblo.

El Artículo 274 constitucional define y establece los dos principios primarios de la institución, enunciando que: “el

Procurador de los Derechos Humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza” y luego agrega: “tendrá facultades de supervisar la administración...”.

La Constitución establece una serie de derechos humanos separándolos en tres grupos: derechos individuales, derechos sociales y derechos de los pueblos indígenas. Aunque estos últimos no los identifique con éste término.

Pero además, establece sendos principios que amplían el espacio jurídico para el ejercicio integral de los derechos humanos (Artículos 44 y 118), nos referimos a los siguientes:

- 1) “los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figura expresamente en ella, son inherentes a la persona humana”;
- 2) “el interés social prevalece sobre el interés particular”;
- 3) “el sistema económico-social se basa en principios de justicia social”.

Todos estos aspectos deben considerarse cuando se trata de comprender los alcances del mandato general del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala, de lo contrario podría tenerse una idea restrictiva del mismo.

La Carta Magna también le señala atribuciones específicas al Procurador, con la finalidad de que tenga un marco jurídico y administrativo de referencia, es así como le asigna las siguientes atribuciones:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;

- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
- f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y
- g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley.

La Ley Fundamental regula aspectos más operativos como la temporalidad del cargo del funcionario (cinco años), la obligación de rendir un informe anual al Congreso de la República; le otorga facultades especiales para verificar que se garanticen los derechos fundamentales cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida durante un régimen de excepción. Regula además el principio de que “para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles”.

Quizá la principal restricción a la actuación del Procurador es que sus pronunciamientos, acuerdos y resoluciones no tienen la fuerza jurídica suficiente para ser vinculante a los funcionarios y empleados que incurren en conductas violatorias de los derechos fundamentales; más bien, se emiten sanciones de carácter moral, por eso se le denomina “Magistrado de Conciencia”.

### **2.2.2 La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos**

Los artículos 273 y 275 literal g) de la Constitución Política ordenan emitir una ley y regular las atribuciones de la



Comisión de Derechos Humanos del Congreso y ampliar las funciones y atribuciones del Procurador, además de las que se regulan en la Ley Fundamental.

En tal sentido se promulga el Decreto 54-86, con fecha 1 de Octubre de 1986, reformado por el Decreto 32-87 de fecha 16 de Junio de 1987.

La ley está conformada por 6 capítulos y 40 artículos; que contienen los aspectos siguientes: Capítulo I, naturaleza e integración de la Comisión de Derechos Humanos; Capítulo II, atribuciones de la Comisión; Capítulo III, atribuciones del Procurador; Capítulo IV, competencia del Procurador; Capítulo V, procedimiento a seguir ante la oficina del Procurador; Capítulo VI, disposiciones finales y transitorias.

La ley le señala a la institución, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los Derechos Humanos;
- b) Recibir, analizar e investigar toda denuncia de violación de los Derechos Humanos, que presenten en forma oral o escrita cualquier grupo, persona individual o jurídica;
- c) Iniciar de oficio las investigaciones que considere necesarias en los casos que tenga conocimiento sobre violaciones de los Derechos Humanos;
- d) Investigar en cualquier local o instalación sobre indicios racionales que constituyan violación sobre cualquiera de los Derechos Humanos, previa orden de juez competente. La inspección no requiere la notificación previa a los funcionarios o encargados de quien, directa o indirectamente, dependen los locales o instalaciones;

- e) Exigir de particulares, funcionarios y empleados públicos de cualquier jerarquía al presentarse a los locales o instalaciones referidos en la literal anterior, la exhibición inmediata de toda clase de libros, documentos, expedientes, archivos, incluso los almacenados en computadora, para lo cual se acompañará de los técnicos necesarios; queda a salvo, lo preceptuado por los artículos 24 y 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- f) Emitir resolución de censura pública en contra de los responsables materiales y/o intelectuales de la violación de los Derechos Humanos, cuando el resultado de la investigación arribe a esa conclusión;
- g) Organizar la Procuraduría de los Derechos Humanos y nombrar, amonestar y remover al personal de la misma, de conformidad con el reglamento respectivo.

Cabe destacar como otras atribuciones específicas importantes, las que se refieren a recibir, analizar e investigar las denuncias; iniciar de oficio las investigaciones; investigar en cualquier local o instalación; exigir la presencia de funcionarios y empleados públicos de cualquier jerarquía; éstas son potestades que fortalecen el mandato del Procurador y facilitan su labor en pro del respeto a los derechos humanos y el funcionamiento de un verdadero Estado de Derecho, democrático y pluricultural.

## **2.3 Estructura Institucional**

### **2.3.1 Valoraciones sobre los Principios y Criterios de Atención a la Población**

La Procuraduría de Derechos Humanos se organiza para atender a toda la población que requiere de asesoría, orientación, defensa y apoyo para la promoción, educación, respeto

y defensa de los derechos humanos. En tal sentido todas las dependencias y oficinas de la sede central y oficinas departamentales tienen como parte de su trabajo la obligación de basarse en los principios más elementales de respeto a la dignidad de los seres humanos; en esa virtud los derechos de los pueblos indígenas son parte de los ejes transversales en el funcionamiento de la entidad y la responsabilidad de cada uno de los funcionarios.

Aparte de ello, se tiene como criterios de atención: la tolerancia, la igualdad, la solidaridad, el respeto mutuo, la atención inmediata y sin formalismos. “Los auxiliares, oficiales y personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos, son las personas que en nombre de la Institución están más cerca de la población en general, y en particular de los sectores más vulnerables, y en riesgo constante de que sus derechos individuales, colectivos y específicos les sean mancillados, por eso son los agentes de solidaridad e inmediatos a quienes acuden los agraviados en su vida, dignidad y derechos”. En tal sentido, el personal de la PDH debe tener presente un conjunto de principios éticos en el desempeño de sus funciones<sup>18</sup>.

En el conjunto de criterios y principios sobre los que se basa la actuación de los funcionarios y todo el personal de la PDH tienen muy en cuenta las relaciones de interculturalidad y pluriculturalidad en el país. Se busca construir una nación diferente en donde el respeto a los derechos humanos generales y específicos, así como la convivencia pacífica y armónica sean la norma privilegiada.

---

18 Martín Sacalxot y Alfredo Cupil López. Ob. cit Pág. 52.

### **2.3.2 La Planificación Estratégica**

La PDH analiza, revisa y reestructura su plan estratégico de manera quinquenal, es decir cada período en que se elige un nuevo Procurador de los Derechos Humanos. Es indiscutible que cada funcionario le imprime una característica muy particular al funcionamiento de la institución dentro de su marco jurídico. Es por esa razón que cada cinco años se cuenta con un marco estratégico para llevar adelante la función que le compete, así se refleja en los planes de los últimos dos procuradores<sup>19</sup>.

Sin embargo la Ley establece la necesidad de que el Procurador elabore planes anuales de trabajo a partir de dos disposiciones principales, las cuales están contenidas en los Artículos 14 y 15, que literalmente dicen:

Artículo 14. Otras Atribuciones:

- d) Divulgar en el mes de enero de cada año por los medios de comunicación social, el informe anual y los informes extraordinarios a que se refiere esta ley;
- h) Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Procuraduría y remitirlo a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, para que sea incluido en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

Artículo 15. Informe:

El Procurador deberá presentar al Congreso de la República durante la segunda quincena del mes de enero de cada

---

<sup>19</sup> Plan Estratégico 1998-2002 del Dr. Julio Arango Escobar y Plan Marco de Trabajo 2002-2007 del Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado.

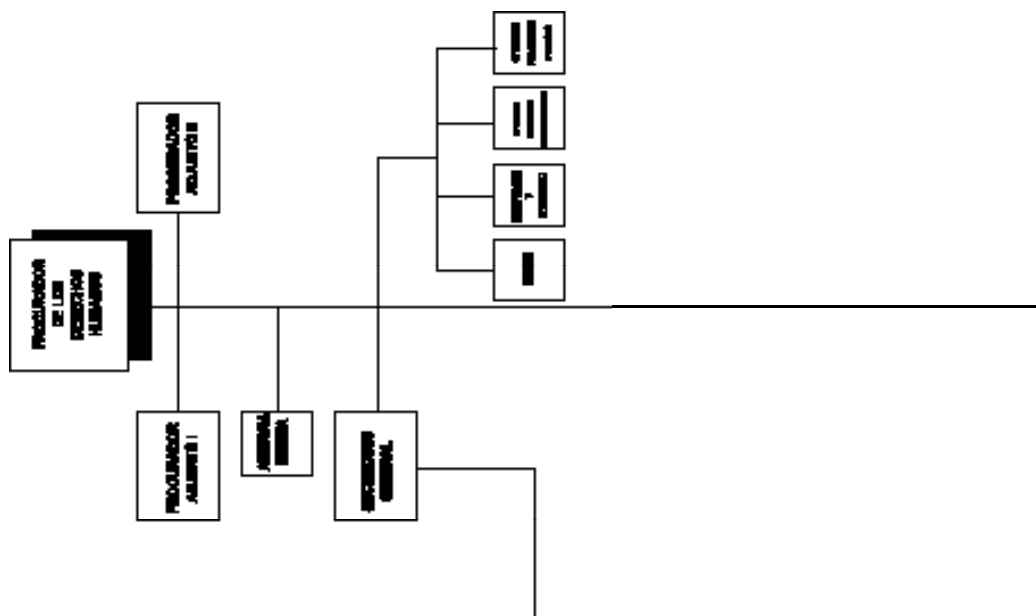
año, por conducto de la Comisión respectiva, informe circunstanciado de sus actividades y de la situación de los Derechos Humanos, durante el año anterior.

Por su parte el Reglamento de Organización y Funcionamiento regula lo concerniente a los planes anuales de trabajo al establecer en su artículo 5º (Otras atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos), lo siguiente: “además de las establecidas en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, corresponde al Procurador:

- a) Dictar los lineamientos de políticas, estrategias y acciones a seguir para el logro de los objetivos de la Procuraduría”.
- f) *Aprobar el plan anual de trabajo y el presupuesto de la institución.*

En conclusión, la PDH cuenta con planes estratégicos quinquenales y planes anuales de trabajo, según los criterios y las estrategias de trabajo de cada uno de los procuradores que ocupan el más alto cargo de la institución

### 2.3.3 Descripción de la Estructura Organizativa Organigrama General



Continúa en la página siguiente



La Procuraduría de Derechos Humanos tiene una estructura general integrada así:

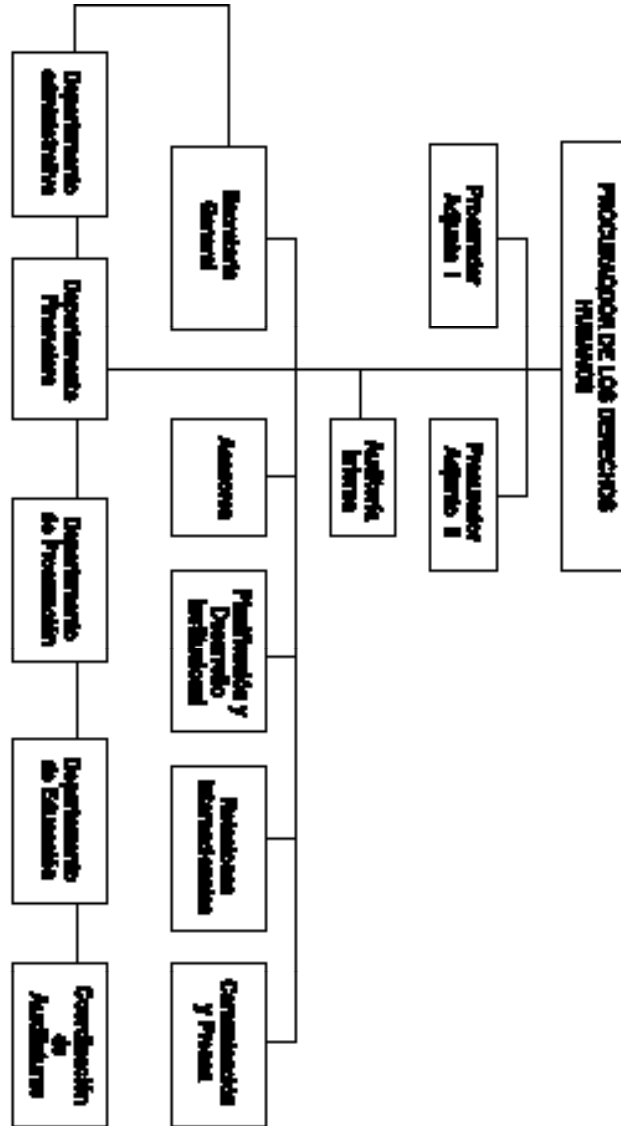
- a) Procurador de los Derechos Humanos.
- b) Departamento de Procuraduría de los Derechos Humanos.
- c) Departamento de Promoción y Educación.
- d) Departamento Administrativo.
- e) Departamento Financiero.

El Procurador integra lo que se denomina “Dirección Superior” de la entidad, la cual se organiza así:

- a) Procuradores Adjuntos.
- b) Secretaría General.
- c) Auditoría Interna.
- d) Asesoría Técnica.
- e) Unidad de Relaciones Públicas y Prensa.
- f) Oficina de Relaciones Internacionales.
- g) Oficina de Atención a las Defensorías.
- h) Defensorías de Derechos Específicos.
- i) Oficina de Atención a las Auxiliaturas.
- j) Auxiliaturas Departamentales del Procurador de los Derechos Humanos.



### Organigrama de la Dirección Superior



### **2.3.3.1 Auxiliaturas del Procurador de los Derechos Humanos**

#### **Auxiliaturas:**

Para el cumplimiento de su mandato constitucional en toda la República, el Procurador de los Derechos Humanos cuenta con el Departamento de Procuración y las auxiliaturas regionales, departamentales, municipales, y móviles, que atienden todas las denuncias planteadas en su área geográfica.

#### **Auxiliaturas Departamentales:**

Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, Escuintla, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Jutiapa, Petén, Progreso, Quetzaltenango, Retalhuleu, Sacatepequez, San Marcos, Santa Rosa, Quiché, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa

#### **Auxiliaturas regionales:**

Quetzaltenango / Coatepeque y Quiché / Ixcán

#### **Auxiliaturas municipales:**

Petén / Poptún y Quiché / Santa María Nebaj

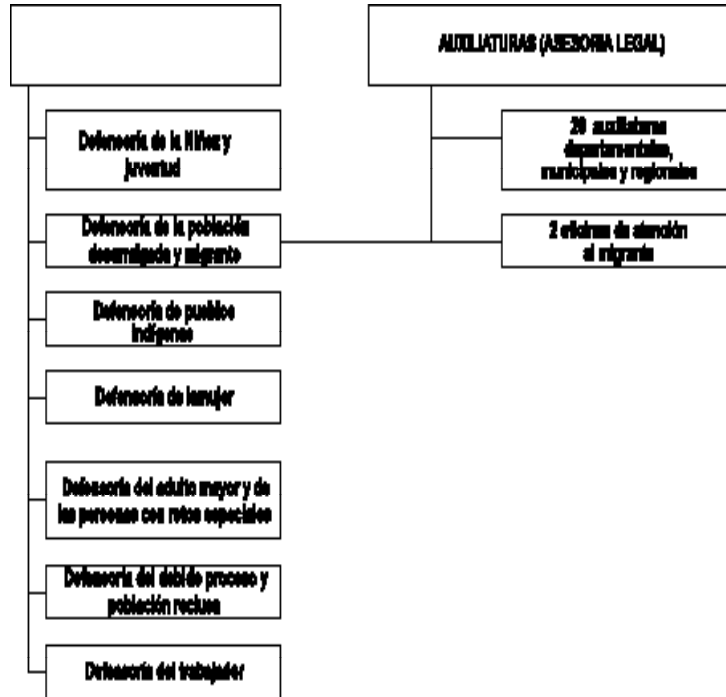
#### **Auxiliaturas móviles:**

Huehuetenango / Barillas, Huehuetenango / Nentón, Santa Rosa / Chiquimulilla

### **2.3.2 Defensoría Específicas**

La Oficina de Atención a las Defensorías Específicas apoya y coordina a dichas defensorías en sus actividades, especialmente en los campos de procuración y promoción.

### Organigrama de Defensorías Específicas



El Artículo 21 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, establece que las Defensorías Específicas “son unidades que tutelan derechos específicos de la población en situación de riesgo y vulnerabilidad, que por diversas situaciones de carácter social, económico, político e histórico adquieren especial atención en sus derechos como ciudadanos del Estado”.

Por su parte el Artículo 23, crea las siguientes Defensorías de Derechos Específicos:

- a) Niñez y Juventud.
- b) Mujer.
- c) Tercera Edad y Discapacitados.
- d) Debido Proceso.
- e) Del Recluso.
- f) Desarraigados y Migrantes.
- g) De los Pueblos Indígenas.
- h) Consumidor.
- i) Otras que se creen en el futuro.

## **2.4 Metodología y Procedimientos**

La experiencia de 18 años de la Procuraduría de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos que protegen los derechos fundamentales de las personas ha sido aprovechada para perfeccionar cada día más la metodología y el procedimiento para la atención de casos y la adecuada protección a las víctimas. Se ha logrado avanzar en esquemas sencillos y en la prontitud de atender casos en que las personas están en situación de indefensión y vulnerabilidad.

Es posible distinguir entre principios generales y específicos de la metodología que se utiliza para la atención de casos. En tal sentido, se han establecido, los siguientes:

- a) Cualquier persona individual puede presentar denuncia o solicitar investigación sobre violaciones a los derechos humanos.
- b) Cualquier agrupación o comunidad puede presentar denuncia o solicitar investigación sobre violaciones a los derechos humanos.

- c) Todas las denuncias o solicitudes de investigación pueden ser recibidas sin formalidad y no tienen costo alguno.
- d) Las denuncias pueden presentarse de manera verbal, por escrito o por teléfono ante el Procurador, Procuradores Adjuntos o los Auxiliares Departamentales.
- e) Solamente en casos excepcionales podrán presentar denuncia los menores de edad, cuando no puedan comparecer debidamente representados por sus padres, tutores o quien ejerza sobre ellos la patria potestad.
- f) La Procuraduría podrá iniciar de oficio, la investigación sobre violaciones a derechos humanos aunque nadie presente denuncia.
- g) Cuando el hecho denunciado no puede ser conocido por el Procurador, por cuestiones de competencia, se traslada al órgano competente para brindarle un control administrativo.
- h) En todos los casos relacionados con pueblos indígenas se contará con la asesoría de la Defensoría Indígena.
- i) Todo el enfoque del tratamiento de los casos es victimológico.

La actuación de la institución se inicia con la denuncia, la cual es calificada y clasificada para efectos de la conformación del expediente respectivo. El siguiente paso a seguir entonces es abrir el expediente y empezar a desarrollar el proceso que corresponda. Para el efecto los expedientes se clasifican de la siguiente manera:

A. De investigación:

- Oficio
- Ordinario

B. De acciones específicas:

- Prevención
- Orientación
- Observación
- Mediación
- Acciones de Conciliación
- Intervenciones inmediatas
- Seguimiento (para el caso de las auxiliaturas)

Los procedimientos de tramitación de casos en la Procuraduría de Derechos Humanos se clasifican con base en la unidad o dependencia en que se desarrollen, aunque es importante advertir que existen etapas procedimentales que son comunes o en otras palabras, existe una estructura central para dichos procedimientos, lo que significa que varían sólo en algunos pasos. Para efectos de mejor comprensión los podemos clasificar en tres clases: procedimiento para la atención de denuncias en la sede central; procedimiento para la atención de denuncias en las auxiliaturas departamentales y procedimientos para la atención de denuncias en las Defensorías Específicas.

La emisión del Acuerdo SG-15-98 del Procurador de los Derechos Humanos, Reglamento de Organización y Funcionamiento, dotó al Procurador de una nueva estructura orgánica y de procedimiento para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones, por lo que en el Título III, Capítulo VII del referido Reglamento, se encuentra considerado “que toda persona individual, agrupada o jurídica, puede presentar solicitud de investigación o denuncia incluyendo los menores de edad”.

Las denuncias se reciben sin sujeción o formalidad de ninguna naturaleza y sin costo, las cuales pueden presentarse en forma verbal, por escrito a través de carta o telegrama, memorial o cualquier otro medio; ya sea que sean dirigidas al Procurador de los Derechos Humanos, los adjuntos o auxiliares departamentales. Estos escritos no requieren de auxilio de abogado. El procurador inicia investigaciones de oficio cuando tiene conocimiento sobre violaciones a los derechos humanos por cualquier medio, sin que exista denuncia directa de terceras personas.

Las denuncias pueden realizarse también por vía telefónica y pueden ser admitidas en casos en que se encuentre en inminente peligro la vida, la seguridad o la libertad de la persona. En el caso de denuncias en forma anónima se deberá calificar su naturaleza tratando de establecer su autenticidad para el trámite correspondiente.

El Departamento de Procuración por medio de su área de recepción y calificación de denuncias, las analiza y establece si constituye o no competencia del Procurador de los Derechos Humanos; cuando las denuncias o solicitudes de investigación no constituyen competencia del Procurador se orienta al interesado sobre el trámite a seguir y la autoridad o dependencia a donde deba dirigirse. En caso de delito, falta o acción u omisión podrá de inmediato hacer la denuncia o solicitud ante tribunal de cualquier fuero u órgano administrativo correspondiente por medio de la resolución respectiva.

Si las denuncias son competencia del Procurador, inmediatamente el Departamento de Procuración inicia el expediente respectivo, se dicta la resolución inicial de trámite por medio de la cual se ordenan la realización de las diligencias necesarias para la investigación del hecho denunciado.

La Ley de la materia establece en el Artículo 28 que los informes circunstanciados se solicitan a los implicados y a las autoridades correspondientes, quienes tienen que rendir informe dentro de un plazo de cinco días para que den las explicaciones del caso, haciendo constar que si no lo hacen, se tendrán por ciertas las afirmaciones del solicitante; el silencio del funcionario requerido produce una especie de “confesión ficta”. Con el informe o sin él mismo, el Procurador de los Derechos Humanos emite la resolución que corresponda, “la que es inapelable, toda vez que no modifica ni deja sin efectos la resolución administrativa”.

La omisión de los requerimientos de informes circunstanciados a las autoridades ha ocasionado la acción de Amparo a las Resoluciones del Procurador, las cuales en muchas oportunidades han sido declaradas con lugar por la Corte Suprema de Justicia.

Para el esclarecimiento de los hechos, se utilizan los medios de investigación y observación posibles dentro del marco legal, con el objeto de llegar a la verdad. El Departamento de Procuración lleva a cabo otras acciones destinadas a realizar la investigación de los hechos denunciados tales como constituirse en la institución, dependencia o cualquier local que corresponda para constatar los hechos denunciados, entrevistar a denunciantes o testigos, solicitar la exhibición de libros, expedientes, archivos y otros documentos y registros para su análisis y demás acciones que considere necesarias. Las autoridades administrativas no pueden presentar queja ante el Procurador de los Derechos Humanos.

La tramitación de las denuncias sometidas a consideración del *Ombudsman* guatemalteco no debe considerarse como réplicas de los procesos de orden jurisdiccional, no están sujetas a formalidades procesales y no requieren de auxilio de abogado.



La investigación se inicia conforme el artículo 27 de la referida Ley, que indica “inmediatamente que se reciba la solicitud, el Procurador de los Derechos Humanos ordenará la apertura del expediente y la realización de las acciones que considere necesarias”. Al analizar la Ley del Procurador, vemos que la misma le permite utilizar otros mecanismos para hacer valer la autoridad ante cualquier persona individual, agrupada o jurídica, de la siguiente forma:

- Puede ordenar inmediata cesación de la violación y la restitución de los Derechos Humanos conculcados.
- Según la gravedad de la violación promoverá el procedimiento disciplinario, la destitución del funcionario o empleado respectivo y cualquier otro procedimiento punitivo.
- Si la investigación establece que existe un delito o falta, formulará de inmediato la denuncia o querrela ante el órgano jurisdiccional correspondiente.
- La misma ley ordena presentar un informe anual en el cual el Procurador de Derechos Humanos puede exponer públicamente el incumplimiento de las medidas adoptadas como resultado de la investigación.

## **2.5 Naturaleza y Efectos de sus Resoluciones**

Los valores jurídicos tienden a mantener la armonía entre la sociedad, se proponen la realización de un orden cierto, seguro, pacífico y justo para la convivencia y la cooperación humana; son coercitivos y éticos, pero diferentes a los morales.

Los valores morales son voluntarios, su esfera esta dentro del individuo, no son coercitivos y pueden clasificar de la siguiente forma:

- a) Los estrictamente morales; los cuales se fundan en la moral propiamente dicha y se refieren al cumplimiento o misión del hombre en el mundo.
- b) Los de la justicia; que sirven de guía al derecho.
- c) Los del decoro; relativos al aspecto externo de las relaciones interhumanas que son los que fundan las reglas del trato social (decencia, cortesía, buenas maneras, etiqueta, etc.).

Dentro de este marco de ideas, la Escuela Axiológica refiere que el origen y fundamento de los derechos humanos no puede ser jurídico; antes de ser ley del hombre, asegura que toda norma moral o jurídica presupone una serie de valores acerca de los fines de la vida individual, social y política, lo cual justifica la fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos.

Las resoluciones de los Ombudsmen tienen ciertas características que fundamentan su accionar, consideradas en el presente Estudio y que son las siguientes:

- **No debe considerarse como réplicas de los procesos de orden jurisdiccional**

La función Jurisdiccional la ejerce con exclusividad absoluta la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que la ley establece, a quienes les corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La función Jurisdiccional es específica de los Jueces.

- **No están sujetas a formalidades especiales**

Su fin es establecer las responsabilidades morales de funcionarios y/o autoridades de dependencias administrativas que han incurrido en violaciones a los Derechos Humanos y/o en procedimientos lesivos a los intereses de los particulares; los

procedimientos deben de ser expeditos y ágiles. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos establece en los capítulos VII y VIII, los procedimientos necesarios para la práctica de la investigación de la denuncia presentada a la institución y los efectos que conlleva. Dentro del procedimiento se utilizan todos los medios de investigación regulados en el marco legal en general y la Ley de la materia, la cual en el Artículo 25, establece la obligación del funcionario o empleado público de informar al Procurador de los Derechos Humanos acerca de su gestión administrativa o comportamiento cuando se considere lesivo a los derechos humanos.

- **No tiene carácter jurídico vinculante**

Las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos carecen de poder vinculatorio porque no son de índole administrativa ni jurisdiccional, consecuentemente sus decisiones no obligan y por lo mismo no producen agravio.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad al examinar en Apelación la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, dentro de los amparos acumulados promovidos por Rafael Fernando Mendizábal de la Riva, Fiscal Especial del Ministerio Público, dentro de sus consideraciones manifestó lo siguiente: “A) No hay agravio cuando la autoridad impugnada ha actuado en ejercicio de sus atribuciones y de acuerdo a la ley rectora del acto, no siendo dable vía el amparo, la revisión del fondo de lo resuelto; B) Una recomendación del Procurador de los Derechos Humanos tendiente a la modificación de un comportamiento administrativo, por su carácter exhortativo y no vinculante, no es revisable mediante amparo”<sup>20</sup>.

---

20 Otto José Paz Kroell. Ob.cit. Pág. 36.

- **Su fuerza deriva de su autoridad moral**

Según doctrina, el Procurador de los Derechos Humanos, tiene un poder disuasivo, es un magistrado de opinión, de persuasión o de influencia y sus resoluciones son de materia exhortativa; las resoluciones pueden ser un recordatorio, una admonición, una propuesta o sugerencia.

- **No están sujetas a recursos judiciales**

Como se indicó anteriormente, las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos no tienen carácter jurídico vinculante, razón por la cual en el artículo 107 del Reglamento de Organización y Funcionamiento se señala: “que las resoluciones finales emitidas por el Procurador de los Derechos Humanos de conformidad con la Ley, no admiten recurso alguno” (Artículo 107). Por lo tanto, no son impugnables, ya que únicamente surten efectos de opinión y sanción moral con relación a la queja planteada; no tienen fuerza de cosa juzgada, equiparable a una sentencia de un juez o un tribunal; a diferencia de las impugnaciones en el orden judicial que se plantean con el propósito de subsanar los errores cometidos al momento de dictar resoluciones y se llevan a cabo por medio de diversos recursos, que son los medios que concede la ley a la parte que se considera lesionada para impugnar las resoluciones y/o sentencias.

La esencia de las resoluciones es que el Procurador de los Derechos Humanos ejerza una acción correctiva o preventiva dentro de los procedimientos administrativos empleados por funcionarios y empleados públicos o bien para desestimar que la queja se pueda presumir como violación a los derechos humanos.

El Doctor Jorge Mario García Laguardia ex-Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala sostiene que: “el

Procurador es un magistrado de conciencia, de persuasión y de influencia, cuyas resoluciones como apuntó nuestra Corte de Constitucionalidad, solo tienen la autoridad que le otorga el prestigio de su emisor y la sabiduría y moderación de sus decisiones”<sup>21</sup>.

La Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, indica en los Artículos 13 incisos d) y e), y el 14, que esta facultad del *Ombudsman* la puede realizar mediante recomendaciones, censuras y resoluciones, que son medidas que el Procurador adopta como resultado de la investigación llevada a cabo

Las recomendaciones son privadas o públicas y son dirigidas a los funcionarios para que se modifique el comportamiento objetado; se refiere a un comportamiento inadecuado que no configura precisamente una actitud ilícita, aunque se puede llegar a ella, el sujeto activo es el funcionario ya que no se comporta debidamente frente a los administrados, afectándoles en su dignidad

La recomendación privada se caracteriza en el llamado que hace el Procurador de los Derechos Humanos al despacho del funcionario, para que en lo sucesivo modifique su comportamiento, mientras que la recomendación pública se realiza a través de los medios de comunicación social.

Mediante las resoluciones, el Procurador establece la responsabilidad de cualquier persona individual o jurídica, pública o privada; las censuras son de carácter público y son emitidas cuando se constatan actos o comportamientos en contra de los Derechos Constitucionales, o que sin serlo, se determinan que contradicen dichos derechos.

---

21 *Ibíd.* Pág. 38.

Las resoluciones son el medio por el cual se concluye la investigación, están compuestas de tres partes:

- 1) La descripción cronológica de la investigación;
- 2) Las consideraciones que fundamentan la resolución;
- 3) El cierre, que contiene un elemento de análisis concluyente más un elemento de ejecución. El primero, que describe las conclusiones a las que llegó el Procurador después de agotada la investigación, y el elemento de ejecución, que está formado por las medidas a adoptar como resultado de la investigación.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos al celebrar su novena reunión en la Ciudad de Guatemala resolvió que “los documentos resolutivos de los magistrados de conciencia de los países participantes no tienen carácter vinculante, son sólo de tipo moral, por ser de conocimiento de causa y su objetivo es observar y vigilar el trabajo de las autoridades de los gobiernos, personas jurídicas, particulares y señalarles las deficiencias que dañen los derechos humanos de la población”<sup>22</sup>.

Al respecto el ex-Procurador Doctor Julio Eduardo Arango Escobar, manifestó que:

Las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos no son recurribles mediante la vía de amparo, en vista de que son resoluciones de conciencia, originadas en una investigación no jurisdiccional. Además, no son resoluciones de autoridad porque el Procurador no puede ejecutarlas, no causan agravio y su contenido es moral, nace y muere en el momento que se notifica al funcionario. Es necesario que cuando no exista interés de por medio, los abogados estudien que la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de

---

<sup>22</sup> Ibid. Pág. 39.

Constitucionalidad, cuando dice que no hay ámbito que no sea susceptible de Amparo, se refiere a los ámbitos de naturaleza jurídica, donde hay materia jurídica y no a los hechos de conciencia o de persuasión. Como resultado, el procedimiento también corre la suerte de lo principal y por lo tanto, tampoco es materia jurídica<sup>23</sup>.

### **2.5.1 Naturaleza moral o de conciencia de las Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos**

Las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos son actos de conciencia, producto del razonamiento lógico, ético y moral, que resuelve denuncias planteadas por los ciudadanos. Tales pronunciamientos no son más que manifestaciones formales de opinión por medio de las cuales se puede exhortar al funcionario a enmendar determinadas actuaciones, cuando a criterio del Procurador, se ha concretado una violación a los derechos humanos del ciudadano; debe emitir sus resoluciones conforme a la observancia de una actitud que no esté dentro de un marco institucional correcto o que esté violando un derecho inherente a la persona.

Las resoluciones señalan un comportamiento inadecuado del funcionario o empleado público y la sanción del Procurador de los Derechos Humanos significa una reflexión para que el funcionario rectifique sus procedimientos y actitudes ante el hecho señalado; el funcionario que acata una resolución fortalece la labor del *Ombudsman* y hace que sea eficaz.

---

23 *Ibíd.* Pág. 40.

Con base a este análisis, se puede concluir en que los pronunciamientos del Procurador son de naturaleza cuasi-sanccionadora, no son represivos sino persuasivos o correctivos, su función no persigue en forma inmediata un castigo para el funcionario infractor, sino la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano y que éste se vea protegido de los actos y procedimientos. En relación con este tema, existen diversos pronunciamientos de los *Ombudsman* Centroamericanos y de México, quienes al celebrar su novena reunión en la Ciudad de Guatemala coincidieron en manifestar que el *Ombudsman* es un colaborador de la administración pública, en beneficio del ciudadano y del respeto de los Derechos Humanos.

El Doctor Julio Eduardo Arango Escobar en la citada novena reunión del Consejo Centroamericanos de Procuradores de Derechos Humanos, realizado en la Ciudad de Guatemala el 24 y 25 de febrero de 1999, manifestó que: “con el pasar de los años los defensores del pueblo han luchado por humanizar la vida política y construir un Estado de Derecho. Los *Ombudsman* se han convertido en la esperanza de los vulnerables, los ofendidos, de los perseguidos y de los humillados, para ellos cobra relevancia la frase que dice: Mientras hay Vida, hay Esperanza”<sup>24</sup>.

Por su parte la Doctora Mireille Rocatti Velásquez, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, manifestó en su intervención en dicha reunión lo siguiente:

En Latinoamérica las instituciones que trabajan en pro de los derechos humanos, enfrentan grandes retos; por un lado las incipientes estructuras orgánicas y administrativas con que cuentan, así como los escasos recursos que le son asignados, con lo cual se limita la capacidad de una respuesta oportuna a las múltiples demandas de la sociedad, pues cada vez son más

---

24 Ibid. Pág.41.



insistentes por un mayor respeto a los derechos humanos; la reticencia de las autoridades renuentes para aceptar la intervención legal de las instituciones, principalmente las defensorías del pueblo. Indicó que los gobiernos de Latinoamérica, carecen de voluntad política para aceptar su participación, en la promoción y defensa de los derechos humanos, así como aplicar las sanciones correspondientes e instrumentos y medidas preventivas a fin de evitar la repetición de los actos que afectan y vulneran lo más elementales derechos de la persona<sup>25</sup>.

### **2.5.2 El contenido de las Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos en la Ley respectiva**

Al analizar el Artículo 29 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, se desprenden varios aspectos.

Dentro del término de ocho días contados a partir de la fecha en que se presentó la solicitud de investigación o denuncia de violación, el Procurador dictará resolución haciendo constar cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) “Que no existen razones suficientes para presumir la violación de los derechos humanos, en cuyo caso ordenará el archivo del expediente”.

Procede, cuando luego de haber cumplido con los procedimientos de la investigación, no se constató la supuesta violación denunciada; dentro de los mecanismos de investigación se obtuvo respuesta del informe solicitado al funcionario, en el caso de que el mismo no atienda las solicitudes del Procurador, la Ley le faculta para hacer valer

---

25 Ibid. Pág. 42.

su autoridad por medio de preceptos constitucionales y legales para exigir tal información.

En ese caso, elaborará la resolución final, ordenando el archivo del expediente. Dicha resolución debe notificarse al interesado y a las autoridades, funcionarios o dependencias administrativas que corresponda como lo indica el reglamento de la materia.

- b) “Que existen razones suficientes para presumir la violación de los derechos humanos, señalando un plazo que no exceda de 30 días para continuar y finalizar su investigación o las acciones correctivas o preventivas que estime convenientes”.

Esto se da cuando la investigación circunstanciada da elementos de juicio suficientes para presumir la violación; el contenido de este precepto requiere que para llegar a la declaratoria de violación de un derecho humano, se haya establecido una prueba suficiente para emitir una resolución condenatoria.

Respecto del plazo de 30 días que señala la Ley, el Reglamento de Organización en su Artículo 104, establece que “si dentro del término señalado por la Ley con base en la investigación realizada se comprueba la violación de los derechos humanos, el Procurador emitirá la resolución final respectiva, en donde conste esta situación y se establezcan las responsabilidades y se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 30 de la Ley, remitiéndose el expediente al Área de Seguimiento”.

Dicha resolución se notifica a los interesados, funcionarios, autoridades y dependencias administrativas corres-

pondientes. Lo que significa que si dentro de ese término se ha llegado a obtener suficientes elementos, se emite la resolución final denominada “Condenatoria”, en la cual el Procurador hace constar la comprobación de la violación.

- c) “Que ha comprobado la violación de los derechos humanos y por lo tanto procederá de conformidad con lo estipulado por la Ley”.

En tal caso, la Ley faculta al Procurador a ordenar la inmediata cesación de la violación y la restitución de los derechos humanos conculcados; según la gravedad de la violación promoverá el procedimiento disciplinario, inclusive la destitución del funcionario o empleado respectivo y cualquier otro procedimiento punitivo. Si de la investigación se establece que existe la comisión de delito o falta, formulará de inmediato la denuncia o querrela ante el órgano jurisdiccional competente. En caso de que la violación de los derechos humanos provenga de un particular, éste quedará sujeto a las sanciones que para el efecto correspondan (Artículo 30).

Debe señalarse que es común que el Procurador de los Derechos Humanos al realizar la investigación y comprobar la violación, proceda a recomendar a los funcionarios la modificación del comportamiento objetado con relación al derecho conculcado; no es que el Procurador intervenga en ordenar la inmediata cesación de la violación y la restitución de los derechos violados, acción en la que se ve limitado en virtud de que la Constitución Política de la República le asigna facultades específicas relacionadas con la función de supervisión de la Administración Pública, así como proteger al ciudadano de los abusos de la misma, pero no lo faculta para revocar los actos o resoluciones de los órganos del Estado, ya que de lo contrario, se convertiría en una norma de carácter coactivo.

## 2.6 Competencias y Limitaciones

En el desarrollo del análisis ha venido quedando bastante clara, cuál es la competencia jurídica y administrativa del Procurador de los Derechos Humanos. En tal sentido y para efectos de una mejor comprensión, podemos clasificar la competencia de la manera siguiente:

- a) Competencia formal, de intervención o procedimental:
  - El Procurador y los Adjuntos tienen competencia para intervenir en casos de reclamo o queja sobre violaciones de Derechos Humanos.
- b) Competencia material o de fondo:
  - El Procurador protegerá los derechos individuales, sociales, cívicos y políticos, comprendidos en el Título II de la Constitución Política de la República, de manera fundamental la vida, la libertad, la justicia, la paz, la dignidad y la igualdad de la persona humana, así como los definidos en tratados o convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.
  - Para poder ejercer su autoridad, el Procurador y los Adjuntos podrán prevenir y solicitar a quien corresponda, la suspensión y hasta la destitución de los servidores públicos o funcionarios que con su actuación material, decisiones, acuerdos, resoluciones o providencias, menoscabare, denegare, obstaculizare o de cualquier forma lesionare el disfrute o ejercicio de los derechos, libertades o garantías a que se refiere el artículo que precede sin perjuicio de iniciar las acciones legales pertinentes.

- El Procurador podrá iniciar proceso en contra de cualquier persona, funcionario, empleado público, instituciones públicas o privadas, que violen o atenten contra los derechos humanos.
- c) Competencia para obtener apoyo interinstitucional:
- El Procurador para el desempeño de sus funciones, podrá solicitar el auxilio y colaboración de los funcionarios, autoridades o instituciones quienes están obligados a brindarlos en forma pronta y efectiva y los tribunales deberán darle prioridad a estas diligencias.
  - Toda persona, servidor público o funcionario está obligado a informar acerca de su gestión administrativa o comportamiento cuando se considere lesivo a los Derechos Humanos a requerimiento del Procurador, sus adjuntos o auxiliares departamentales. De no hacerlo así, el Procurador se valdrá de los preceptos constitucionales y legales para exigir tal información.
- d) Competencia territorial:
- Todo el territorio nacional, incluyendo los espacios territoriales soberanos del país, reconocidos por el Derecho Internacional

La competencia material del Procurador incluye por supuesto tanto los derechos humanos en general como los derechos específicos de los pueblos indígenas, que dentro de la Institución son atendidos por la Defensoría de los Pueblos Indígenas.

De la investigación y los análisis realizados se desprende que la institución del Procurador de los Derechos Humanos, por la naturaleza de su competencia y por los problemas

estructurales que afronta el Estado de Guatemala, tiene diversas limitantes de distinto origen y características que en muchos casos, no le permiten intervenir de una manera más efectiva para el desarrollo de su mandato. Estas limitantes las podemos clasificar de la siguiente manera:

- a) Políticas: dentro de estas, encontramos limitantes desde el mismo nombramiento hasta su actuación. El Procurador es propuesto dentro de una terna conformada por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso y luego, es electo por el pleno de representantes de dicha Asamblea Legislativa. Esto significa que depende de los acuerdos y arreglos entre partidos políticos representados y de la incidencia que tenga el gobierno de turno si tiene mayoría de representantes o en esa mayoría aunque no pertenezca al partido gobernante. Con respecto a su actuación ya como funcionario, tiene serias limitantes para actuar, según sea la tendencia política de la mayoría que lo eligió.

Por otra parte, los gobiernos de turno siempre tienden a tratar de cooptar o por lo menos mediatizar la actuación del Procurador en función de sus intereses; de no lograrlo, existe una constante instigación, que en épocas más violentas llega hasta a la agresión física en contra de funcionarios y empleados de la Institución.

- b) Institucionales: la Institución del Procurador desde su creación ha tenido serias limitantes para ampliar su cobertura y presencia en el territorio nacional. Siempre se tiene que hacer cabildeo o dedicarle un esfuerzo extra a la consecución de un monto presupuestario que le permita, por lo menos, mantener los servicios que ha venido prestando, es muy difícil pensar en su ampliación o fortalecimiento vía el aumento presupuestario.

Por otro lado, es importante indicar que cada cinco años, con la llegada de un nuevo funcionario, la Institución sustituye a un alto porcentaje de funcionarios y empleados, lo que en algunas ocasiones ha ocasionado suspender la actuación o entorpecer el seguimiento en casos muy complejos de violaciones a los derechos humanos. Además, la contratación de personal con base al clientelismo, nepotismo y recompensas por apoyos políticos no deja de darse en esta Institución, a pesar de ser una de las pocas con un considerable grado de confianza en la población y una trayectoria de transparencia muy aceptable. Seguramente, que estos problemas limitan la posibilidad de contar con el mayor número de personal altamente calificado, no solo académica sino moralmente.

- c) Jurídicas: esta clase de limitantes se refieren básicamente al alcance y fuerza legal de sus resoluciones, la opinión, pronunciamiento o decisión del Procurador por sí mismos no constituye prueba o principio de prueba o título ejecutivo para obligar a cumplir su contenido. Normalmente, es una sanción moral que se emite a través de una recomendación o una censura pública por los actos o comportamientos de los funcionarios y autoridades en general. La única forma en que el Procurador puede tratar de que se cambie una actitud, cese la violación de un derecho o se restituyan los derechos humanos conculcados, es a través de promover acciones o recursos, judiciales o administrativos. Es tal la fuerza moral que tiene la Institución, que en muchos casos, han tenido efecto las resoluciones que emite, sin embargo, la limitante jurídica persiste.

Para comprender de mejor manera las limitaciones legales a que se enfrenta el Procurador de los Derechos Humanos, es necesario hacer referencia a las atribuciones que le fija la ley

(Decretos Legislativos Nos. 54-86 y 32-87), la cual en su Artículo 13 regula que son atribuciones esenciales del Procurador:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos;
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos;
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
- f) Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y
- g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne esta ley.

La atribución de la literal a) reduce la actuación del Procurador a la promoción del buen funcionamiento y la agilización de la gestión de las instituciones, no le da la posibilidad de ordenar un cambio de actitud y de hacer eficientes y eficaces dichas instituciones.

Con respecto a la atribución establecida en los literales b) y c), la potestad se reduce a investigar y denunciar, lo que en la práctica tiene limitaciones por la falta de recursos para investigación y por que la denuncia no tiene la suficiente fuerza legal para iniciar un proceso judicial o administrativa.

Las limitantes legales más relevantes se hallan en los literales d) y e), las cuales circunscriben la actuación del Procurador a dos acciones específicas: “recomendar privada o



públicamente” y “emitir censura pública”, estas resoluciones solo tienen carácter moral porque son emitidas con base en una decisión de conciencia. El acatamiento de las recomendaciones y censuras queda a discreción de la autoridad o del funcionario implicado.

Si analizamos detenidamente la competencia del Procurador, existe como cierta incongruencia con la escasa fuerza legal que tienen sus resoluciones, pues mientras su competencia es amplia y profunda, la fuerza jurídica para hacer cumplir sus resoluciones tiene restricciones de fondo, situación que en muchas ocasiones el Magistrado de Conciencia ha tratado de superar promoviendo juicios o interponiendo recursos ante el sistema de justicia y la institucionalidad del país.

## **2.7 Obstáculos y Oportunidades**

En el contexto del sistema económico, social, político, cultural, institucional y jurídico del país, que se desarrolla arrastrando una crisis estructural y enfrentando persistentemente crisis coyunturales, según los acontecimientos y momentos históricos, tanto nacionales como internacionales, es razonable pensar que una entidad de una naturaleza humanista y de una importancia estratégica para los ciudadanos y para los pueblos indígenas, constantemente se encuentre con obstáculos para desarrollar su accionar y cumplir con su mandato.

Estos obstáculos tienen también una variedad de orígenes y distintos niveles de importancia e incidencia, sin embargo, en muchas ocasiones se han convertido en verdaderos valladares que han puesto en peligro la estabilidad de la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

A manera de inventario y tratando de hacer una recopilación con perspectiva histórica, podemos considerar como obstáculos los siguientes:

- El bloqueo político, institucional y económico promovido por los gobiernos de turno, cuando sus intereses se ponen en tela de juicio;
- La falta de un presupuesto adecuado y oportuno para cumplir con su mandato;
- La presión e incluso agresión de las élites de poder político, empresarial y militar; estos sectores pueden estar identificados claramente o actúan como poderes paralelos dentro del Estado y la sociedad;
- La anomia institucional y falta de apoyo para hacer cumplir con las resoluciones; y
- Las limitantes ya analizadas que cuando se potencializan se convierten en obstáculos para el efectivo funcionamiento de la institución.

Todos estos obstáculos y problemas que surgen en el desarrollo del mandato del Procurador de los Derechos Humanos plantean diversidad de retos y desafíos, de tal manera que con ciertas dosis de voluntad, convicción, humanismo y apego a la ley es posible sacar adelante la institución para beneficio de los guatemaltecos.

El esfuerzo de superar obstáculos, la creatividad y el compromiso con los derechos humanos, hace que se busquen y se visualicen oportunidades para el fortalecimiento de la institución y el avance en el respeto y reconocimiento, tanto de derechos generales como los específicos de los pueblos indígenas.

La investigación realizada, permitió establecer que la Institución tiene una serie de oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento, algunas ya han sido tenidas en cuenta y otras seguramente que están en procesos de descubrirse y de potencializarse.

Entre las oportunidades descubiertas podemos citar las siguientes:

- a) La existencia de los Acuerdos de Paz como compromisos políticos del Estado, que aunque han venido siendo vilipendiados por gobiernos o élites de poder, constituyen una plataforma básica para ampliar el espectro del contenido y de la cantidad de los derechos humanos que se deben proteger, especialmente en lo que se refiere a los derechos indígenas.
- b) El amplio mandato y el conjunto de los derechos humanos, que le otorga el marco jurídico nacional, a pesar de que al mismo tiempo le reduce fuerza jurídica a sus resoluciones.
- c) La posibilidad de la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas y de otros derechos específicos.
- d) La asignación de nuevas atribuciones, surgidas a partir del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y del retiro de MINUGUA, que le traspasaron algunos aspectos que atendía dicho organismo internacional.
- e) La posibilidad de la creación de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, CICIACS, con la cual la Procuraduría coordinaría actividades y participaría en el proceso.
- f) La posibilidad de que se apruebe el instrumento jurídico que le de aprobación a la instalación y funcionamiento en Guatemala de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; entidad que vendrá a fortalecer y ampliar la atención de los derechos humanos en el país.

- g) Los procesos de depuración y búsqueda de transparencia de los organismos militares y de seguridad, a pesar de las dificultades y la lentitud con que avanzan.
- h) La existencia de normas constitucionales que le otorgan un amplio mandato a la entidad, circunstancia que le da estabilidad institucional y seguridad jurídica para continuar con su trabajo.
- i) La permanente formación profesional y promoción en materia de derechos humanos, propiciada por las universidades a través de sus facultades y oficinas específicas, como el Instituto de Derechos Humanos de la USAC, IDHUSAC.
- j) La permanencia de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que promocionan, coordinan y coadyuvan con la entidad en distintos aspectos relacionados con los derechos fundamentales.

La PDH tiene entonces una serie de oportunidades con las que podría avanzar superando obstáculos y limitaciones, contribuyendo así a la construcción de la democracia y el Estado de Derecho pluricultural basado en el irrestricto respeto a los derechos humanos.

### **III. Relación y Análisis de la Experiencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en el Campo Indígena**

#### **3.1 La Defensoría de los Pueblos Indígenas**

##### **3.1.1 Antecedentes**

La Defensoría de los Pueblos Indígenas (DPI) fue creada por el Procurador de los Derechos Humanos mediante el Acuerdo No. SG-15-98 de fecha 15 de julio de 1998, formando parte del conjunto de defensorías específicas. En ese acuerdo se le denomina “Defensoría Indígena”, sin embargo, en el devenir de su actuación y por sugerencia de líderes indígenas, se llegó a designarla con el nombre actual.

Al principio, la Defensoría era una oficina atendida por un único funcionario designado por el Procurador. Conforme la necesidad de su trabajo se fue haciendo cada vez más evidente, se tuvo que establecer una estructura más amplia no sólo en la sede central, sino también en las Auxiliaturas Departamentales. De ser un simple encargado de la oficina, el funcionario designado pasó a denominarse “Defensor de los Pueblos Indígenas”.

El único Defensor que ha existido hasta la fecha es el Licenciado Martín Sacalxot, persona que ha desplegado innumerables esfuerzos porque la entidad se fortalezca cada día más.

##### **3.1.2 Naturaleza de la Entidad**

La DPI es una defensoría específica que tiene un carácter de unidad administrativa dentro de la estructura institucional

de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Se rige por la misma normativa que regula el actuar y que le da competencia a dicha Procuraduría, pero aplicando la legislación nacional y los instrumentos jurídicos internacionales en lo que concierne a los derechos específicos de los pueblos indígenas.

Para una mejor comprensión de la naturaleza, atribuciones y políticas de trabajo, citamos algunos aspectos que sobre la misma entidad ha publicado el Defensor de los Pueblos Indígenas:

- **Definición:** es una unidad permanente de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, surge por la particular vulnerabilidad e indefensión de los pueblos indígenas y la constante violación a sus derechos colectivos y específicos, lo que implica desigualdad, trato inhumano, injusticia y racismo.
- **Misión:** definir las políticas y estrategias generales de la Procuraduría para erradicar la violación de los derechos humanos, derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.
- **Visión:** conjuga mecanismos para armonizar el sistema propio y la legislación nacional para construir una vida digna, libre y en igualdad de condiciones, tanto en la vida individual como colectiva. Promueve y acciona eficazmente en la defensa, promoción y vigilancia de los derechos colectivos y específicos, respetando los valores y principios de la cultura de los pueblos indígenas.
- **Principios de su Filosofía de Trabajo:** Respeto, Armonía, Equilibrio, Complementariedad y Consulta.
- **Principios de su Política de Trabajo:** Estudio y análisis permanente, Atención específica, Antiformalismo, Comunicación, Respeto a la Cultura y Visión de Campo.

- **Objetivos Generales:**
  - Lograr la defensa integral de los derechos humanos tomando en cuenta la multiculturalidad y características socioeconómicas y políticas;
  - Defender y promocionar el respeto a los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas;
  - Incorporar de manera permanente el elemento étnico nacional a la Procuraduría de los Derechos Humanos.
  
- **Objetivos Específicos:**
  - Orientar y asistir a los miembros de los pueblos indígenas afectados en sus derechos;
  - Generar capacidad en las Auxiliaturas Departamentales para una atención eficaz en los casos de violación de derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas;
  - Contar con personal indígena para la procuración y defensa de los derechos indígenas;
  - Instrumentalizar para la defensa específica de los derechos de los pueblos indígenas, los pactos y convenios internacionales, entre ellos, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT;
  - Fortalecer el conocimiento del personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos sobre los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas;
  - Vigilar permanentemente el respeto de los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.

### **3.1.3 Funciones**

1. Diseñar las políticas específicas para la defensa y promoción de los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas, en el marco de la visión y misión de la institución.
2. Coordinar con los diferentes departamentos de la Procuraduría, todo lo referente a la incorporación de la situación étnica del país en la ejecución de proyectos y programas.
3. Supervisar y monitorear la ejecución de los planes específicos del área.
4. Coordinar con instancias de defensa indígena, el trabajo de promoción y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
5. Definir las políticas y estrategias generales de la Procuraduría en materia indígena.
6. Diagnosticar periódicamente el estado de la coyuntura en materia de los derechos de los pueblos indígenas.
7. Preparar insumos en materia de educación y promoción en los derechos indígenas, dirigidos a la población en general, sobre el respeto de los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.
8. Realizar actividades cuyos objetivos sean la sensibilización de funcionarios públicos y población en general, sobre el respeto de los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.
9. Coordinar con el Departamento de Procuración y unidades respectivas, la apertura de expedientes de casos relacionados con derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.



10. Velar por el curso de las denuncias y los expedientes presentados relacionados con derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.

### **3.1.4 Cobertura Geográfica**

Guatemala cuenta con 65% de población indígena, 25 idiomas en total; 22 idiomas de origen maya, más el idioma *Xinka*, el *Garífuna* y el Español. A través de la Defensoría de Pueblos Indígenas, DPI, se atienden 16 comunidades lingüísticas.

El área de cobertura de trabajo de la Defensoría de Pueblos Indígenas son los departamentos siguientes: Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Guatemala, Quetzaltenango, Retalhuleu, Chimaltenango y El Quiché. Tiene potencialmente la posibilidad de atender el 48.2% de la población indígena. En conjunto, el área de cobertura tiene el 27.9% de analfabetismo. Con excepción de Guatemala, en el resto de departamentos los indicadores sociales presentan una profunda precariedad y con un nivel bajo de inversión pública (Fuentes: DPI 2005 e INE 2002).

Listado de Defensores Indígenas en las Auxiliaturas Departamentales de la Procuraduría de los Derechos Humanos: San Marcos: Oscar Méndez; Quetzaltenango: Eddy Cupil Rosal; Huehuetenango: Saturnino Figueroa; Quiché: Pedro Gallego; Sololá: Manuel Reanda; Chimaltenango: Floridalma Cumes; Alta Verapaz: Cleotilde Cu.

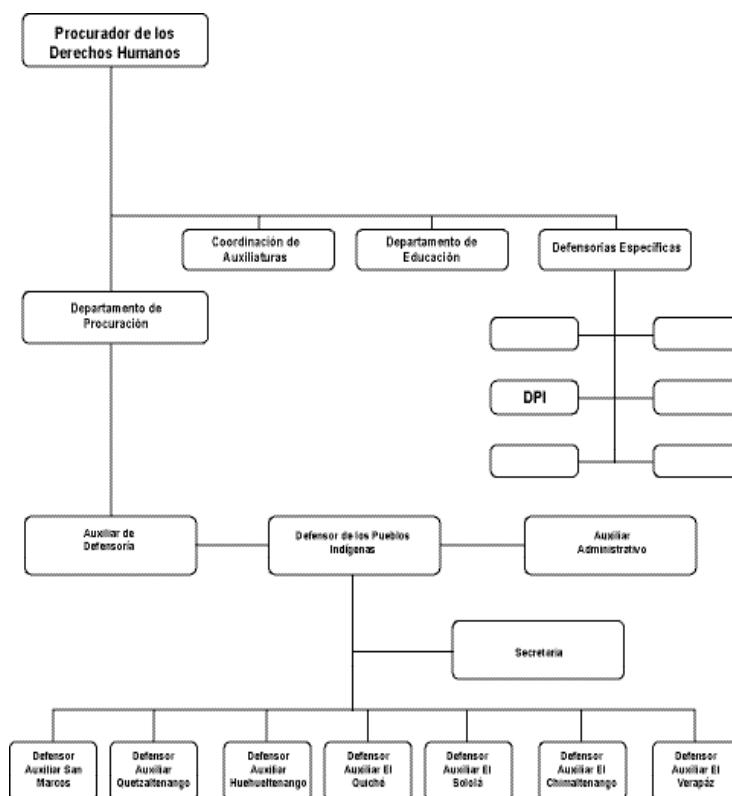
Listado de personal de la sede central en la Ciudad de Guatemala: Martín Sacalxot, Narciso Cojtí, Odilia Chavajay, Jenny Alonzo e Ingrid Quic (Fuentes: DPI y Martín Sacalxot).

### **3.1.5 Estructura Organizativa**

La Defensoría de los Pueblos Indígenas esta conformada por los siguientes cargos: Defensor, Secretaria, Auxiliar de Defensoría y Auxiliar Administrativo. Este equipo tiene su sede de trabajo en las oficinas centrales de la institución. Mientras que en siete Auxiliaturas Departamentales de la PDH se han designado Defensores Auxiliares (Departamentos de: San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, Sololá, Chimaltenango, Alta Verapaz y El Quiché).

El Defensor de los Pueblos Indígenas tiene como autoridad inmediata superior al Procurador de los Derechos Humanos, coordina actividades y envía información a: Procurador, Oficina de Coordinación de Defensorías, Departamento de Educación, Departamento de Procuración y Auxiliaturas Departamentales.

### Organigrama Funcional de la DPI



### 3.1.6 Recursos de la Entidad

Con relación a los recursos humanos, la Defensoría de Pueblos Indígenas cuenta con un equipo de cuatro personas en la sede central y siete Defensores Indígenas en igual número de auxiliaturas departamentales de la PDH. En total se cuenta con un equipo de 11 personas, dentro de las que se cuenta el Defensor de Pueblos Indígenas a nivel nacional.

Según el Manual de Organización y Procedimientos, el cargo de Defensor de los Pueblos Indígenas tiene las siguientes características y perfiles:

- a) Inmediato Superior: Procurador de los Derechos Humanos.
- b) Personal a Cargo: secretaria, auxiliar de defensoría y auxiliar administrativo.
- c) Naturaleza del Puesto: profesional.
- d) Escolaridad: universitaria.
- e) Título: profesional en ciencias sociales.
- f) Experiencia: conocimiento en trabajos comunitarios, conocimiento de los Acuerdos de Paz y Legislación Indigenista, poseer conocimientos sobre los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas.
- g) Habilidades:
  - Hablar un idioma indígena.
  - Planificar, coordinar y orientar.
  - Supervisar.
  - Evaluar.
  - Manejo de personal.
  - Buenas relaciones humanas.
  - Manejo de equipo de cómputo.
- h) Coordinación con:
  - Procurador.
  - Departamento de Procuración.
  - Departamento de Educación.
  - Auxiliaturas Departamentales.
  - Oficina de coordinación de las defensorías.
  - Defensorías.
- i) Comunicación Directa con:
  - Procurador de los Derechos Humanos.
  - Oficina de coordinación de defensorías.

- j) Autoridad para:
- Coordinar, organizar, convocar, supervisar, evaluar y representar al
  - Procurador en las actividades de defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.
- k) Envía Información a:
- Procurador.
  - Oficina de Coordinación de Defensorías.
  - Defensorías Específicas.
  - Departamento de Educación.
  - Departamento de Procuración.
  - Auxiliaturas Departamentales.

Para los cargos de Auxiliar de Defensoría y los Defensores Indígenas en cada una de las auxiliaturas departamentales, el perfil académico es similar, especialmente, con respecto a la experiencia y las habilidades, se requiere el mismo perfil descrito anteriormente.

Con respecto a los recursos financieros, la DPI ha venido incrementando su presupuesto en la medida en que sus funciones y coberturas se han ido ampliando; en el cuadro siguiente se puede apreciar la evolución presupuestaria de la entidad:

Año	Origen de los Recursos	Monto en Promedio Ejecutado o por Ejecutar (Quetzales = 1.70 x 1 USD)
1998	Estado	Q 300,000.00
1999	Estado	Q 300,000.00
2000	Estado	Q 300,000.00
2001	Estado	Q 300,000.00
2002	Estado y Cooperación Internacional	Q 1,500,000.00
2003	Estado y Cooperación Internacional	Q 1,500,000.00
2004	Estado y Cooperación Internacional	Q 2,500,000.00
2005	Estado:	Q 1,647,205.00
	Cooperación Internacional:	Q 1,160,000.00

(Fuente: DPI).

Es importante tomar en consideración de que los montos asignados a la DPI no son exclusivamente invertidos en ella, sino que algunos gastos del funcionamiento de la institución en general son cargados a su presupuesto. La ejecución del presupuesto se realiza por el Departamento Financiero central de la institución. Por otro lado, según consideraciones del Defensor de Pueblos Indígenas, la DPI necesita un presupuesto mínimo y exclusivo de Q 3,000,000.00 anuales.

Con relación a recursos físicos o de infraestructura, la entidad funciona dentro del conjunto de oficinas de la Procuraduría en general, tanto en las oficinas centrales en la Ciudad Capital, como en las oficinas de las Auxiliaturas Departamentales. Cuenta con equipo electrónico básico y mobiliario de oficina adecuado. No cuenta con vehículos y oficinas independientes del funcionamiento administrativo general de la institución del Procurador.

## **1.2 Metodología y Procedimientos de Intervención**

Con base en la revisión y análisis de la Ley, el Reglamento de Organización y Funcionamiento, los manuales y las publicaciones de la Institución del Procurador y de la Defensoría, así como, basados en la entrevista realizada al Defensor Lic. Martín Sacalxot, es posible establecer los elementos básicos que configuran la metodología y el procedimiento de atención de casos relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

Se utilizan dos procedimientos, el que se denomina institucional o externo que se realiza en la sede central o en las Auxiliaturas Departamentales de la PDH; y el que se denomina interno, que se desarrolla al interior de la Defensoría de los Pueblos Indígenas.

Para llevar adelante los trámites rigen los mismos principios que están establecidos en la metodología y procedimientos generales, sin embargo, en la Defensoría se aplican algunos principios específicos vinculados propiamente a los derechos indígenas.

### **3.2.1 Descripción Progresiva de los Procedimientos**

#### **1. Procedimiento Externo:**

Las etapas o pasos a seguir, son los siguientes:

1. Se recibe la denuncia (verbal o escrita) o se actúa de oficio.
2. Se levanta acta, (en caso necesario interviene la Defensoría de los Pueblos Indígenas).
3. Se emite la primera resolución (de inicio del trámite).
4. Se inicia la investigación, (en caso necesario se pide opinión a la Defensoría o la realización de algunas diligencias).
5. Se elabora proyecto de resolución, (en caso necesario se pide apoyo y opinión de la Defensoría).
6. El Procurador de los Derechos Humanos firma la resolución, (El Procurador si considera necesario previo a la firma, pide nueva opinión de la Defensoría, solo sobre los términos de la resolución).

#### **2. Procedimiento Interno:**

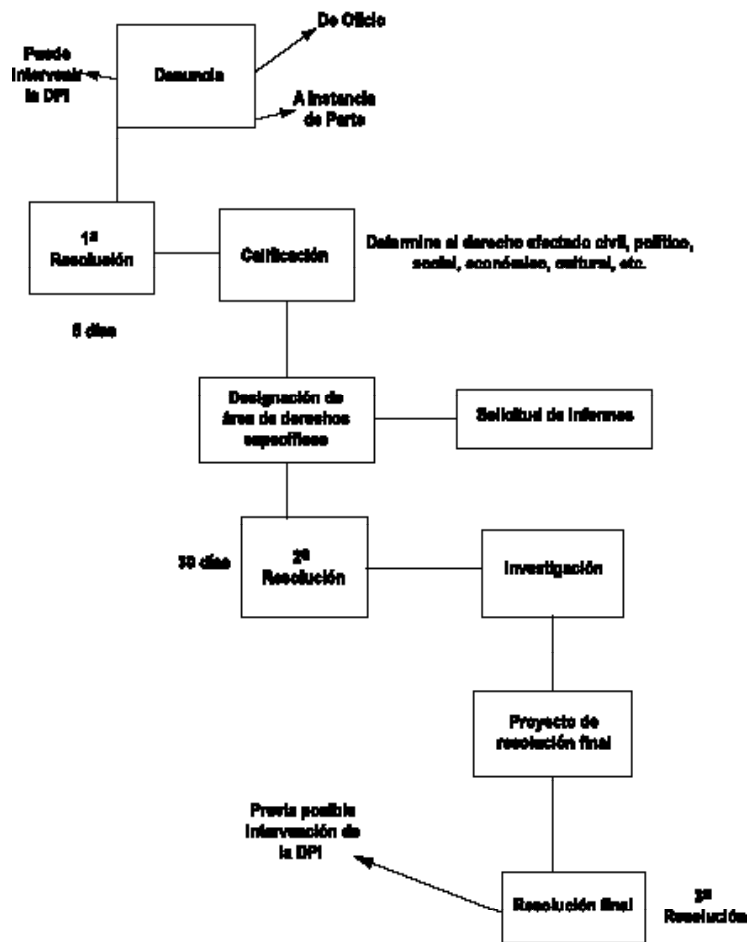
Las etapas o pasos a seguir, son los siguientes:

1. Se recibe al afectado o denunciante.
2. Se registra el caso en un fólder de atención, el cual se inicia con un formulario de registro.

3. Se determina la naturaleza y jurisdicción, es decir, el tipo de hecho y si corresponde a una Auxiliatura Departamental o a la sede central.
4. Se elabora un oficio o se levanta el acta si así fuera el caso.
5. Se elabora estudio de opinión.
6. Se remite el caso a la jurisdicción que corresponde.
7. Se le da seguimiento y se toman las acciones pertinentes, (mediación, orientación, acompañamiento).
8. Resuelto el caso, se evalúa si procede el archivo del mismo, (depende de las circunstancias y el derecho vulnerado).



### Flujograma para la atención en la PDH, de casos violatorios a los Derechos Indígenas



### Esquema resumido de los procedimientos Externo e Interno en materia de Derechos Indígenas

RESPONSABLE	PASO No.	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
Área de Recepción y Calificación de Denuncias.	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recibe la denuncia y la clasifica.</li> <li>b) Si es competencia de la Procuraduría, la traslada al área del Depto. de Procuración correspondiente.</li> <li>c) Si la denuncia no compete a la Procuraduría, se registra la denuncia y se envía al afectado a la institución correspondiente.</li> <li>d) Cuando la denuncia corresponde a una Defensoría Específica, se remite al afectado para que se realicen las funciones de orientación, mediación, prevención y vigilancia, observando los manuales específicos o apoyados directamente por la Defensoría Indígena.</li> <li>e) Se designa al Área de Derechos Específicos del Departamento de Procuración.</li> </ul>
Defensoría de los Pueblos Indígenas y Área de Derechos Específicos del Depto. de Procuración.	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Verifica si la denuncia corresponde a la violación de un derecho colectivo y/o específico.</li> <li>b) Se establece quién es el causante de la violación.</li> <li>c) Analiza la denuncia y realiza la función de orientación, prevención, mediación, conciliación, acompañamiento y/o seguimiento.</li> <li>d) Realiza investigación encaminada por el Área de Procuración y apoyada por la Defensoría.</li> <li>e) Se informa al Sr. Procurador.</li> </ul>
Procurador de los Derechos Humanos.	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recibe informe.</li> <li>b) Revisa informe.</li> <li>c) Emite resolución o declaratoria.</li> </ul>

### 3.2.2 Puntos Críticos en el Avance de los Casos

Siguiendo el flujograma y el esquema descrito anteriormente, es importante señalar que a pesar de lo indicado por la Ley, el Reglamento y el Manual, todos ya identificados, en la tramitación de casos existen puntos críticos que a veces resultan muy difíciles de superar. Quizá resulte de relevancia ubicar dichos puntos con la intención de que se tengan en cuenta y que en el futuro o en modelos de otros países se puedan superar.

Los puntos críticos más evidentes son:

a) La calificación del caso:

- En esta etapa existen dos momentos en donde la tramitación del caso se puede estancar o incluso detener o desviar hacia otros procedimientos dentro de la institución o fuera de ella. El primero, es cuando se determina si es un caso competencia de la PDH o no; y el segundo, cuando se determina qué tipo de derecho específico es el que se está violando y por lo tanto qué defensoría debe atender.
- Puede suceder que un caso amerite tratamiento en la institución del Procurador, pero por una calificación errónea se envía a otra institución, o también puede suceder que se califique mal el derecho específico violado y se envíe a otra defensoría y no a la que corresponde. Esto último podría suceder con respecto a los derechos indígenas, pues en la mayoría de casos de violaciones a los derechos humanos las víctimas también mayoritariamente son indígenas.

- b) La oportunidad o pertinencia para realizar las funciones de orientación, prevención, mediación, conciliación, acompañamiento y/o seguimiento:

Esta etapa esta muy vinculada a la etapa de calificación del caso, pues depende como se haya tipificado, así serán los elementos con que cuente el funcionario para orientar, mediar, conciliar o darle seguimiento al caso.

Esta etapa se convierte en punto crítico, porque también depende de la capacidad, sensibilidad y perfil del funcionario que lo realiza. En tal sentido, se podría aplicar estos principios a un caso en donde por las circunstancias de los hechos y los derechos violados, no es admisible o recomendable realizar alguna acción de mediación y conciliación, por ejemplo. En otros casos, se podría orientar equivocadamente a la víctima, a tal punto que cuando se llegue a rectificar quizá sea demasiado tarde para reparar el daño sufrido.

- c) El tiempo para la tramitación del caso:

La falta de personal, la poca infraestructura y en general los pocos recursos con que cuenta la Defensoría de Pueblos Indígenas y la Procuraduría, así como una selección de personal poco apegada a los manuales y perfiles aprobados, pueden traer como consecuencia que la tramitación de un caso demore un tiempo considerable, lo que trae como efecto, la imposibilidad de restablecer el derecho violado o el escaso impacto del resarcimiento a la víctima.

Con base en los casos analizados y en la observación de los procedimientos que se llevan adelante, el promedio en tiempo para atender un caso (es decir hasta llevarlo a resolución final, oscila de entre tres meses y un año), tiempo que puede resultar adecuado o demasiado largo, si tomamos en cuenta la naturaleza del caso y el impacto que este tiene.

### **3.2.3 Tratamiento de los Casos no Admitidos**

Como se pudo observar en el cuadro anterior, pueden existir casos en que la Procuraduría no tenga competencia para darle tramitación a los mismos, lo que deviene en una resolución en donde se realizan recomendaciones para que dicho caso sea atendido.

Al respecto la DPI ha publicado algunos aspectos que describen el procedimiento a seguir, el cual en su parte descriptiva se expresa la siguiente manera:

#### **Nombre del Procedimiento:**

Tratamiento de denuncias de violación de Derechos Humanos Colectivos o Específicos de los Pueblos Indígenas, que no son competencia del Procurador de los Derechos Humanos.

#### **Objetivo:**

Atender a personas indígenas de manera individual o en grupo cuyos derechos colectivos o específicos son violados por cualquier persona, individual, agrupada o jurídica, donde no interviene funcionario o empleado alguno del sector público.

Se entiende como de no competencia, los hechos de violación de un derecho colectivo y/o específico de los pueblos indígenas tutelado por la ley nacional o internacional, cuando no resulte involucrado algún funcionario o empleado público en el ejercicio de sus funciones.

Para estos casos, cualquier persona afectada o el que haya observado o sepa de la comisión de un hecho, puede también presentar la denuncia por vía telefónica, por escrito o de manera personal plantearla ante la Institución.

### **Resolución:**

Durante el trámite, el Departamento de Procuración registra la denuncia y se envía al afectado a la institución correspondiente, previo a que se haya escuchado a la Defensoría Indígena. El Procurador de los Derechos Humanos recibe el informe lo analiza y hace las recomendaciones que considere pertinentes<sup>26</sup>.

### **3.3 La Experiencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en la Defensa de los Derechos de las Personas y los Pueblos Indígenas**

La Procuraduría de los Derechos Humanos adquiere y desarrolla su experiencia en la tutela de los derechos indígenas a través de la defensoría específica, creada en 1998 e institucionalizada en el 2004.

Durante sus casi siete años de existencia, esta Defensoría ha ampliado y desplegado su trabajo en buena parte del país, ha aumentado su personal y definido claramente su competencia y ámbito de acción dentro de la Institucionalidad del Procurador.

Con base en el Informe Anual 2004, el Procurador, con la participación de la Defensoría de los Pueblos Indígenas, se puede establecer la magnitud del trabajo realizado durante ese año; la información aportada es la siguiente: “en la procuración y defensa de los derechos indígenas, la Defensoría tuvo participación en 775 casos; sobre la vulnerabilidad del disfrute a plenos derechos y libertades de las personas de ascendencia indígena, 414 casos; el derecho a no ser discriminado por

---

<sup>26</sup> Martín Sacalxot y Alfredo López. Ob. Cit, Pág. 49.

motivo de raza u origen étnico, 80 casos; a decidir su desarrollo, 36 casos; así como, el derecho de propiedad y posesión de las tierras comunales y privadas, 36 casos; el derecho a instituciones propias, 28 casos, y el derecho de protección del patrimonio ancestral y natural, 25 casos. Se observan patrones estructurales, la sola condición de indígena basta para no disfrutar en igualdad de los derechos fundamentales; hechos de diversa índole que en el cuadro de referencia de casos se han considerado violatorios del derecho a plenos derechos y libertades fundamentales” (Informe Anual 2004: 690).

Cabe destacar que en el año 2004 aumentó el número de casos y actividades en que tuvo participación la Defensoría de los Pueblos Indígenas; dentro de las actividades más importantes realizadas están las siguientes:

- Desarrolló conjunta y separadamente diversos eventos de capacitación, charlas, conferencias y pláticas, en los cuales alcanzó a atender 3,032 personas, quienes recibieron valiosa información sobre derechos de los pueblos indígenas, racismo interculturalidad, multiculturalidad, desarrollo de los pueblos indígenas, entre otros.
- Realizó cuatro investigaciones, la primera se refiere al documento denominado *Breve Catálogo de Derechos Colectivos y Específicos de los Pueblos Indígenas de Guatemala Tutelados Legal y Legítimamente*, del cual se publicaron un mil ejemplares, que resume temas legales y seleccionados por apartados que facilitan su aplicación. El segundo es una compilación de resoluciones que se denomina *Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos, en Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas*. Se publicaron tres mil ejemplares; este material recoge catorce resoluciones del Procurador, seleccionadas y ubicadas en cinco apartados: racismo, espiritualidad y pueblos indígenas, uso de la vestimenta indígena, organización social y participación política.

El tercer documento, sin publicar aún, *El Papel de los Intérpretes en los Centros de Administración de Justicia de Alta Verapaz*, es un estudio sobre los principales factores que inciden en la función de los intérpretes. El cuarto se denominó *Manual de Procuración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, versión preliminar, de los cuales se publicaron cien ejemplares; el material busca apoyar los procesos de defensa de los derechos humanos, proporcionando información jurídica y técnica para los defensores, auxiliares y oficiales (Informe Anual 2004: 693).

Derechos Indígenas Vulnerados	No. de Casos			Total últimos 3 años
	2002	2003	2004	
<b>1. A la identidad cultural</b>			4	4
Formas de vida		3	2	5
Costumbres	1	1	3	5
Tradiciones		1		1
Formas de organización	3	4	18	25
Uso del traje indígena		1	3	4
Idiomas y dialectos		2	10	12
Instituciones propias			28	28
<b>2. A la práctica de religión ancestral indígena</b>	4	1	10	15
<b>3. Al desarrollo</b>				
Decidir su desarrollo	2		36	38
Poseción y protección de tierras comunales	3	4	9	16
Participar en el desarrollo	7	1	3	11
Propiedad y posesión sobre las tierras	2	24	27	53
Modalidades de Transmisión sobre la tierra	1		1	2
Participación en beneficios de programas y explotación de recursos en tierras ocupadas por indígenas		4	2	6
<b>4. Trabajo digno</b>			11	11
No desintegración de las comunidades			2	2
Condiciones adecuadas	1			1
No trato discriminatorio	1	1	10	12
Protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo	1	4	2	7
Igualdad de salario por trabajo igual			10	10
<b>5. A la consulta</b>	2	5	7	14
<b>6. A la participación política</b>			8	8
<b>7. A aplicar el derecho consuetudinario indígena</b>	1	1	9	11



Derechos Indígenas Vulnerados	No. de Casos			Total últimos 3 años
	2002	2003	2004	
<b>8. A comprender y hacerse comprender en procedimientos legales</b>		6	3	9
Utilizar en juicio el idioma indígena.		2	3	5
Derecho a traductor			9	9
<b>9. Protección del patrimonio ancestral y natural</b>	2	1	25	28
<b>10. A la salud adecuada</b>	1	2	3	6
Utilización de medicina tradicional			2	2
<b>11. A educación adecuada</b>	1	2		3
Educación bilingüe			4	4
Educación para la comprensión, la tolerancia y la amistad.			9	9
Ejercer actividades docentes y establecer escuelas propias			3	3
<b>12. De pertenencia étnica y derechos inherentes</b>		1		1
Pertenecer a grupos étnicos	2			2
Pertenecer a grupo religioso	3		2	5
Pertenecer a grupo lingüístico	2			2
<b>13. A plenos derechos y libertades</b>	20	38	414	472
<b>14. A no ser discriminado por motivo de raza u origen étnico</b>	10	14	80	104
<b>15. De protección contra el etnocidio y genocidio</b>	1	13	3	17
<b>TOTALES POR AÑO</b>	<b>71</b>	<b>136</b>	<b>775</b>	<b>982</b>

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales 2002, 2003 y 2004 del Procurador de los Derechos Humanos

La cobertura de casos ha venido en aumento, no tanto porque los casos estén aumentando, sino porque poco a poco los indígenas se atreven a denunciarlos y a exigir respeto a su identidad y derechos. Por otra parte, se ha ampliado la divulgación del trabajo que se viene realizando, lo que permite que las víctimas se acerquen en busca de apoyo.

Por ejemplo, si analizamos los casos atendidos por la Defensoría de los Pueblos Indígenas en el año 2002 la cantidad llega a 71; de la cantidad presentada fueron tramitados 89 y se solicitó la apertura de expedientes en 16 casos. Si comparamos estos datos con los del año 2004, la diferencia es desproporcionada.

La presencia de la Defensoría en ocho departamentos, “ha sido fundamental para intervenir en los distintos procesos y dinámicas de los pueblos indígenas, asesorar la atención de las denuncias intervenir en mediaciones haciendo uso del idioma indígena, fortalecer la promoción y capacitación en temas indígenas” (Informe Anual 2004: 694).

Para el Defensor de los Pueblos Indígenas, Lic. Martín Sacalxot y el análisis realizado por Jenny Azucena Alonzo<sup>27</sup>, los logros de la institución desde su creación hasta la fecha se pueden clasificar en dos grupos: logros internos y logros externos. Entre los internos cita los siguientes:

- Institucionalización de la Defensoría;
- Ampliación de la cobertura de atención de casos;
- Cambio de actitud del personal de la PDH frente a los temas indígenas;
- Documentación con 940 textos a 27 auxiliaturas departamentales.

Mientras que como logros externos, dicho funcionario incluye los siguientes:

- La Defensoría es un referente institucional del Procurador de los Derechos Humanos para la atención de los pueblos indígenas;
- La participación activa en la coordinación institucional conformada por 11 oficinas del Estado que dan atención específica a los pueblos indígenas;
- Incidencia en la formulación de las últimas leyes que se han puesto en vigencia como la del delito de discriminación y la de idiomas nacionales;

---

<sup>27</sup> Algunas anotaciones sobre los resultados de la consultoría –caso Guatemala– presentado en el curso taller del IIDH, San José Costa Rica, 16-20 de agosto de 2005.

- Incidencia en la adopción de políticas públicas y en la creación de entidades como el Consejo de Asesores Indígenas de la Presidencia de la República, la reforma a la ley penal para la tipificación del delito de discriminación, apoyo al Tribunal de Conciencia Contra el Racismo y la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación;
- Apoyo para la estabilización y el desarrollo institucional de la Academia de Lenguas Mayas y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco;
- Apoyo a la reivindicaciones y reconocimiento de la comunidad *maya chalchiteka*;
- Orientación y seguimiento permanente de los casos de violación de los derechos de los pueblos indígenas.

Para el año 2005 la entidad se proyecta no sólo ampliar su cobertura territorial, sino ampliar y profundizar su competencia y funciones; en el Informe Anual 2004, el Procurador expresa que se tiene en marcha las siguientes “Proyecciones para el 2005”:

1. Se pretende extender la atención a otros siete departamentos donde predomina la población indígena, que hasta hoy no han sido cubiertos.
2. Verificar el cumplimiento del Acuerdo Ministerial Número 930, del Ministerio de Educación, de manera que se respete el uso de la vestimenta indígena en los centros educativos.
3. Crear mesas o coordinadoras de trabajo contra la discriminación racial, con participación de los actores sociales.
4. Aprovechar los espacios en los medios de comunicación para concienciar y denunciar hechos estructurales que afectan a los pueblos indígenas y que pueden ser atendidos mediante diferentes políticas gubernamentales.

5. Establecer una política de verificación de los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.
6. Atender las demandas de los pueblos indígenas, acompañar la atención de la denuncia y llevar a cabo capacitaciones diversas sobre temas relacionados con los pueblos indígenas.
7. Encaminar procesos para la enseñanza de idiomas indígenas al personal en servicio de las auxiliaturas departamentales.
8. Incidir en la formulación de proyectos de leyes que den atención a las demandas de los pueblos indígenas de Guatemala.

### **3.3.1 Competencias y Limitaciones con Relación a la Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Defensoría de los Pueblos Indígenas tiene claramente definidas su competencia en el Reglamento de Organización y Funcionamiento (Acuerdo No. SG-15-98) y en el Manual de Organización y Procedimientos. Sin embargo con apego a las leyes nacionales vigentes y los instrumentos internacionales, ha ampliado cada vez más el ámbito de su actuación como ha quedado plasmado en documentos como el Manual de Procuración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y el Breve Catálogo de Derechos Colectivos y Específicos de los Pueblos Indígenas.

En términos generales y con base en la Ley, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento y en el Manual correspondiente, la entidad tiene como competencia, las siguientes actividades:

- a) Asesoría: al personal de la Institución y a los usuarios;
- b) Educación: al personal de la Institución y a los ciudadanos indígenas;
- c) Incidencia: hacia la estructura del Estado, junto con la Unidad de Políticas Públicas;
- d) Procuración: se desarrolla una especie de procuración alterna al trámite ordinario de los expedientes;
- e) Defensa y Orientación: Es una actividad que se realiza junto con el usuario o víctima, a través de la asesoría y el acompañamiento.

Estas funciones conforman y sintetizan lo expuesto en los apartados anteriores. Sin embargo, es importante incluir el conjunto de derechos colectivos genéricos y derechos específicos de los pueblos indígenas, que la Defensoría considera que deben ser tutelados legítima y legalmente.

Estos derechos tutelados se clasifican de la siguiente manera:

DERECHOS COLECTIVOS GENÉRICOS	DERECHOS ESPECÍFICOS
1. A la identidad cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formas de vida</li> <li>b) Costumbres</li> <li>c) Tradiciones</li> <li>d) Formas de organización</li> <li>e) Uso del traje indígena</li> <li>f) Idiomas y dialectos</li> <li>g) Instituciones propias</li> </ul>
2. A la práctica de su religión ancestral indígena.	
3. Al desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Decidir su desarrollo.</li> <li>b) Protección de artesanías e industrias autóctonas.</li> <li>c) Posesión y protección de tierras comunales.</li> <li>d) Participar en el desarrollo.</li> <li>e) Propiedad y posesión sobre las tierras.</li> <li>f) Modalidades de transmisión sobre la tierra.</li> <li>g) Participación en beneficios de programas y explotación de recursos en tierras ocupadas por indígenas.</li> </ul>
4. Trabajo digno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Condiciones adecuadas.</li> <li>b) No desintegración de las comunidades.</li> <li>c) No trato discriminatorio.</li> <li>d) Protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo.</li> <li>e) Igualdad de salario por trabajo igual.</li> </ul>

5. A la consulta.	
6. A la participación política.	
7. A aplicar el derecho consuetudinario indígena.	
8. A comprender y hacerse comprender en procedimientos legales.	a) Utilizar en Juicio el idioma indígena. b) Derecho a intérprete de su confianza.
<b>DERECHOS COLECTIVOS GENÉRICOS</b>	<b>DERECHOS ESPECÍFICOS</b>
9. Protección del patrimonio ancestral y natural	
10. A salud adecuada	a) Utilización de medicina tradicional. b) No discriminación en seguridad social del trabajo migrante.
11. De pertenencia étnica y derechos inherentes	a) Pertenecer a grupos étnicos. b) Pertenecer a grupo religioso. c) Pertenecer a grupo lingüístico.
12. A plenos derechos y libertades	
13. A no ser discriminado por motivo de raza u origen étnico	
14. De protección contra el etnocidio y genocidio.	

En el contexto de cada uno de estos derechos específicos se dan constantemente una serie de situaciones que los vulneran. Surge entonces, el papel de la Defensoría para investigar, asesorar, dar seguimiento, encontrar y señalar a los culpables. Es por esa razón, que el anterior listado de derechos, fundamentan la competencia de la entidad.

Sin embargo, la actuación y el cumplimiento del mandato de la Defensoría de los Pueblos Indígenas, tiene serias limitaciones que dificultan una mejor atención y un mayor impacto en el tutelaje de los derechos específicos de la población indígena.

Estas limitaciones las podemos enumerar así:

- a) La Defensoría no tiene la dirección de todo el proceso investigativo y la formación de los expedientes, solo le compete dar asesoría, incidir y orientar.
- b) El Procurador de los Derechos Humanos, puede resolver sin la opinión del Defensor de los Pueblos Indígenas, ya que la opinión de éste, no es vinculante;

- c) A pesar de que la entidad tiene un amplio mandato, no tiene la autoridad suficiente para obligar a que se cumpla con lo resuelto;
- d) El Defensor de los Pueblos Indígenas no puede resolver por sí mismo, e incluso, no puede emitir opinión, si no es requerido por la autoridad superior;
- e) La apertura de un expediente y el seguimiento que se le da, no depende de las decisiones del Defensor;
- f) Existen varias limitantes institucionales como las siguientes: falta de vehículos para la movilización urgente del personal; el personal es muy limitado; el pago del personal depende en un 86% de los fondos que aporta la cooperación internacional.

Estas limitantes indudablemente que inciden en la efectividad y la adecuada atención de los distintos casos de violación a los derechos indígenas.

### **3.3.2 Obstáculos y Oportunidades que se han encontrado en el Desarrollo de Acciones y Trabajo en la Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Los obstáculos que tiene la Defensoría de los Pueblos Indígenas para desarrollar su trabajo y alcanzar sus objetivos se pueden clasificar desde los siguientes puntos de vista: estructurales, políticos, jurídicos e institucionales.

- a) Obstáculos estructurales: este tipo de obstáculos están determinados por la conformación histórica de la sociedad y el Estado guatemaltecos. Todas las estructuras del país han sido diseñadas para excluir el pleno ejercicio de los

derechos de los indígenas como personas y como pueblos. Este tipo de obstáculo se expresa en la situación de pobreza, analfabetismo y en general la situación de marginación en que sobreviven las comunidades indígenas; sin embargo, es importante agregar que la expresión permanente de esta situación es el racismo y la discriminación muy enraizadas en las estructuras del país. En tal sentido, superar estos obstáculos implica también tomar en cuenta una estrategia a mediano y largo plazo, en la cual la institución del Procurador es tan sólo un elemento más de un conjunto de esfuerzos.

- b) Obstáculos políticos: en términos generales, este tipo de problemas son los mismos que enfrenta la institución en general, sin embargo, en el caso del trabajo de la Defensoría, estos se potencializan cuando se trata del ejercicio de derechos políticos por parte de los indígenas. Esta situación encuentra ejemplos claros en los casos vinculados al Comité Cívico Xel'ju y a la participación política del Lic. Rigoberto Quemé Chay. La Defensoría se ve limitada a actuar por el temor que despiertan las amenazas y agresiones de carácter político. Además, las secuelas dejadas por la violencia institucional generada durante el conflicto armado interno, dentro de ellas, los daños psicológicos y la impunidad, provocan la inacción de las víctimas y por lo tanto, la escasa posibilidad de actuar de la Defensoría.
- c) Obstáculos jurídicos: es evidente que la Defensoría de los Pueblos Indígenas tiene alcances jurídicos limitados para intervenir y para pronunciarse sobre los casos que conoce. Básicamente, como ya vimos, su competencia para resolver se reduce a emitir opinión o asesorar al Procurador o a otros funcionarios para la atención de los casos. Esta situación fue expresada por los mismos usuarios a



partir de que desearían que el Defensor actuara con mayor capacidad e incidencia para apoyarles en la resolución de los problemas que afrontan.

- d) **Obstáculos institucionales:** este tipo de obstáculos tienen que ver con el espacio de actuación y la importancia que se le da al Defensor de los Pueblos Indígenas en el marco institucional de la Procuraduría de los Derechos Humanos. En algunos casos, el Estudio determinó que hay desconocimiento en varias dependencias, del trabajo que se realiza en la Defensoría y en otras, se le restó importancia al esfuerzo que se realiza. Además, esta unidad indígena tiene algunas dificultades financieras para proyectarse a la población y cubrir la mayor cantidad de casos. Dentro de este grupo de obstáculos resalta por su importancia, la falta de presupuesto y el escaso número de personas asignadas para desarrollar el trabajo; por ejemplo, del grupo de personas que actualmente se desempeñan en la DPI, sólo el defensor y una secretaria son pagados con el presupuesto del Estado, las demás tendrán que retirarse cuando finalice un pequeño proyecto que está financiando a la entidad.

Varios de los obstáculos señalados han disminuido el impacto en el accionar de la Defensoría, esencialmente por el esfuerzo y compromiso del Defensor y de sus colaboradores. En todo caso, la percepción que se obtuvo es la de una entidad en proceso de fortalecimiento y de proyección, como se refleja en “las proyecciones 2005” expuestas por el Magistrado de Conciencia en su Informe Anual 2004.

Con respecto a las oportunidades, se pudo constatar, tanto en la investigación documental como en el trabajo de campo, que existen varias y valiosas posibilidades de desarrollo de la entidad. Se pueden citar como oportunidades las siguientes:

- La confianza que los indígenas mantienen en la Procuraduría y en la Defensoría para la atención y seguimiento de los casos en que sus derechos son vulnerados.
- La creciente demanda de atención de casos, que le permite, en medio de situaciones difíciles, estar en contacto y servir de apoyo a las víctimas de un sistema que excluye y agrede a los indígenas.
- El apoyo manifiesto de las personas y organizaciones indígenas para el desempeño de su labor.
- La ratificación de varios instrumentos internacionales y la discusión de nuevos que vendrían a ampliar y profundizar la normativa que garantiza los derechos de los pueblos indígenas.
- La mayor conciencia y compromiso de los operadores de justicia para respetar los derechos específicos y aplicar la normativa a favor de las personas y los pueblos indígenas. Existen algunos casos muy significativos en donde se ve que ha ido cambiando la mentalidad y la actitud en esta materia.
- La existencia y validez del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que estableció un importante punto de referencia para medir el avance en el respeto y reconocimiento de tales derechos.
- La definición y determinación con toda claridad de cuáles son los derechos específicos de las personas y pueblos indígenas que deben ser tutelados y además, cuáles son las instituciones responsables de hacerlo.
- La existencia de otras entidades estatales que protegen derechos de los pueblos indígenas, tal es el caso de la Defensoría de la Mujer Indígena, la Comisión Presiden-

cial Contra la Discriminación y el Racismo, la Academia de Lenguas Mayas, El Fondo de Desarrollo Indígena y las unidades que sobre pueblos indígenas se han creado en ministerios y otras instituciones, tal es el caso de los ministerios de Trabajo y el de Ambiente, así como las dependencias creadas en la universidad estatal.

- La voluntad y el compromiso de un grupo de indígenas, dirigidos por el Defensor, en llevar adelante todo un proceso de consolidación de la defensa de los derechos indígenas.

Se considera que estas oportunidades encuentran un camino para ser viables y convertirse en realidades, a partir de considerar los aspectos tan importantes que el Procurador plantea en “las proyecciones 2005”, las cuales tienen esa etiqueta pero en realidad son proyecciones que van más allá de este año, son más bien visiones de futuro.

## **IV. La Visión de los Indígenas sobre la Procuraduría de Derechos Humanos**

### **4.1 La Opinión de las Entidades No Gubernamentales que Defienden Derechos Indígenas**

Se realizaron reuniones con representantes de diversas organizaciones indígenas entre las que destacan organizaciones *kakchiqueles*, *pokomames*, *ch'orti*, *kichés* y *xinkas*, quienes en actividades tipo taller y en entrevistas individuales expresaron sus opiniones con respecto al trabajo de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Luego de analizar y tabular toda la información recopilada fue posible sintetizar una serie de opiniones cuyos aspectos principales son los siguientes:

- Existe un alto grado de conocimiento sobre las funciones generales de la Procuraduría, pero poco conocimiento de la existencia de la Defensoría de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, fue interesante conocer que hubo personas que no conocen de la Institución o que la consideran como una de tantas dependencias del Gobierno.
- Una percepción que es preocupante y que varios entrevistados lo manifestaron así, es la afirmación de que *“los derechos humanos defienden más a los ladrones que a los derechos de los indígenas”* o que *“los derechos humanos no apoyan a los indígenas”*<sup>28</sup>.
- Otra circunstancia no menos preocupante es la percepción de que los funcionarios de la Procuraduría solo *“están en su oficina”* *“dan poca atención”* o que *“se encierran en su perímetro”*<sup>29</sup>.
- La mayoría de organizaciones coinciden en que hace falta información y capacitación en derechos humanos<sup>30</sup>.
- Un elemento valioso que se aportó en las entrevistas es el hecho de que consideran que la Procuraduría es una entidad importante para la defensa de los derechos indígenas y que por lo tanto, ven como necesario que se amplíe su cobertura creando oficinas por región indígena y a nivel de municipios<sup>31</sup>.

En todo caso, predomina cierto interés y confianza en el trabajo de esta institución frente a otras, igualmente estatales, con las que prefieren no tener ningún tipo de relación.

---

28 Taller de análisis y consulta realizado en Chimaltenango el 2 de abril de 2005.

29 Ibid.

30 Taller de análisis y consulta realizado en Chiquimulilla, Santa Rosa el 3 de abril de 2005; entrevistas realizadas el 6 de abril en la Comunidad Indígena de Palín y el 8 de abril en la Comunidad Indígena de Mocohan.

31 Taller de análisis y consulta realizado en Chiquimulilla, Santa Rosa el 3 de abril de 2005

Queda claro que la inseguridad ciudadana, la violencia institucional y los problemas estructurales del país, dificultan poder atender los derechos humanos; estas situaciones han generado desesperanza y una visión tergiversada con respecto al papel del Procurador de los Derechos Humanos. Además, las limitaciones y los obstáculos de la institución se ven reflejadas en las dificultades que se le presentan para atender, asesorar y dar seguimiento a los casos que llegan a su conocimiento.

Por su importancia y amplio contenido, citamos literalmente el resumen sistematizado y aprobado en consenso por los delegados presentes durante el taller realizado en la Ciudad Capital el 5 de abril de 2005:

De la Procuraduría de los Derechos Humanos, la población de manera general y algunas organizaciones sociales conocen poco de las actividades, las funciones y el mismo personal de dicha Institución.

Las personas y organizaciones consultadas manifestaron que no conocen las actividades que realizan los activistas y menos las funciones de éstos. La PDH según las sugerencias recibidas deberían tener un programa de difusión en las distintas comunidades, sobre todo cuáles son los derechos y obligaciones de las personas, además divulgar, desarrollar talleres comunitarios sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En varios momentos se dan casos de discriminación a las personas individuales y colectivas por los Alcaldes Municipales, el Gobernador y diputados, en algunos casos se han presentado las denuncias a las oficinas de la PDH, sin embargo, no se le da la importancia debida; y lo más triste del asunto es que la población considera que quizá es normal que no le pongan atención y como que se va adaptando a los maltratos a que es sometida cotidianamente en cualquier lugar: en las comu-

nidades, en los mercados, en los centros de atención médica, en las escuelas públicas o privadas, etc.

En algunos casos, la PDH ha sacado algunos afiches pero que sólo se ven en algunos lugares en los centros urbanos, en el área rural no se cuenta con información de lo que son “los Derechos Humanos” y menos, los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En las comunidades se practican y se ejercen los derechos culturales, como por ejemplo, el ejercicio de hablar su idioma, de usar su traje, de practicar ceremonias espirituales, de resolver problemas con la ayuda de los ancianos y personas honorables de la comunidad, etc., pero nunca llegan las personas de la Procuraduría de los Derechos Humanos a motivarnos y valorizar lo que se esta haciendo en las comunidades.

Quizá es un descuido de las partes (población y PDH) de no buscar una coordinación con las organizaciones comunitarias y las comunidades con la Institución. No obstante la PDH debería de comunicarse de manera constante con los líderes comunitarios y buscar delegaciones comunitarias para que haya una comunicación y enlace entre comunidades y la Institución.

Existen algunas organizaciones que defienden los derechos indígenas, pero aún tienen poca cobertura y en muchas ocasiones son boicoteadas por instituciones del Estado. Debería haber una coordinación estrecha entre estas organizaciones indígenas y los representantes de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Los trabajadores que integran la Procuraduría de los Derechos Humanos deberían ser personas de la región y mejor si son indígenas y que hablen el idioma de la región, que tengan buena actitud con los indígenas y que conozcan el derecho

consuetudinario de los pueblos indígenas, de lo contrario las cosas seguirán lo mismo.

Es necesario que la Procuraduría de los Derechos Humanos descentralice las funciones y actividades y que la población tenga participación activa en el quehacer de la Institución<sup>32</sup>.

A manera de especificar con mayor detalle las opiniones de varias organizaciones indígenas que existen en el país, se elaboró un cuadro que trata de recoger las opiniones más importantes vertidas por directivos o miembros de las organizaciones que se enumeran. Las opiniones fueron brindadas en pláticas, conversatorios, entrevistas orales y escritas o en el marco de talleres y reuniones realizadas.

<b>ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES</b>			
<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>Sistematización de Opiniones</b>		
	<b>Trabajo PDH</b>	<b>Coordinación</b>	<b>Atención de Derechos Indígenas</b>
Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA).	Ha sido valioso para la lucha por el respeto a los derechos humanos, aunque falta apoyo para las víctimas mujeres, no sólo para investigar, sino también para obtener algún resarcimiento.	Se han coordinado exhumaciones e investigaciones de violaciones a los derechos humanos.	Se conoce el trabajo pero hace falta fortalecerlo.
Coordinación Nacional Permanente Sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (CNP-TIERRA).	El trabajo de la PDH es bastante conocido, sin embargo, depende del funcionario que la presida y los auxiliares departamentales que se nombren. La institución ha estado presente en varios conflictos de tierra, sus informes han sido valiosos, sin embargo, no se le da seguimiento a las recomendaciones que se emiten.	No se tiene ninguna.	Es poco lo que se ha hecho en materia de derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Es necesario que la DPI se involucre más en los casos relacionados con tierras comunales indígenas.

32 Participaron delegados de COMUNDICH, COPAI, FUNDAMAYA, COMG y DEMA.

Defensoría Maya (DEMA).	Se han hecho esfuerzos de acompañar y de denunciar casos específicos, así como de lograr resolver algunos de los tantos problemas que hay en el país. Se ha logrado hacer incidencia en las políticas y decisiones del gobierno y el Estado, así como se ha obligado a empresarios a respetar los derechos humanos.	Se coordina principalmente a través de la denuncia y seguimiento de casos. Pero a veces hay dificultades para que funcione.	Se ha tenido comunicación y conocimiento de su trabajo, pero todavía falta que se haga mucho más.
Defensoría Indígena (DI).	Según la persona que sea Procurador, así es de bueno o débil su trabajo.	Se ha coordinado para denunciar e investigar algunos casos.	Debe darse a conocer más y fortalecer su funcionamiento.
Coordinadora de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG).	Es que la Procuraduría existe sólo como registro de información, no como aplicación y como proceso de acompañamiento; ni resuelve casos de violaciones de derechos humanos o específicos.	Existe una permanente relación en la denuncia y seguimiento de algunos casos.	Promueve el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Debe contar con todos los procesos de acompañamiento para resolver los problemas y paralelamente acompañar un proceso de capacitación y formación de asesores jurídicos y profesionales del derecho, acerca de los derechos humanos y específicos de los pueblos indígenas.
Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral del Altiplano de Guatemala (CODIAL).	La Procuraduría de los Derechos Humanos tiene poca relación con las organizaciones que luchan por los derechos indígenas y casi nada de relación con la población de manera general, es poco lo que se conoce de ellos, tienen un trabajo más de oficina que de campo.	En Sololá se tuvo una buena comunicación y coordinación con el auxiliar departamental durante el período del anterior Procurador. Sin embargo, en la actualidad ni en Quiché, Chimaltenango y menos en Sololá, hay relación con la Institución.	No se conoce mucho sobre el trabajo que desarrolla.
Coordinadora de Asociaciones y Comunidades para el Desarrollo Integral de la Región Chortí (COMUNDICH).	La PDH brinda una buena atención porque ha estado presente para verificar las expresiones de inconformidad, así como también el acompañamiento a los procesos de violaciones a los derechos individuales.	Sólo en algunos casos en que se ha involucrado la organización nuestra.	Pensamos que se debe mejorar la atención para que haya mayor y mejor equidad, se debe superar el distanciamiento que hay del pueblo indígena con el conocimiento de sus derechos.



Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala

Consejo del Pueblo Xinka de Guatemala (COPXIG).	No hay personal que conozca la cultura de cada pueblo indígena. Se conoce muy poco de las funciones y los derechos humanos. La atención es buena pero hay algunas ineficiencias de los procuradores auxiliares. Se necesita más asesoría para conocer las funciones. Habría que mejorar la ley de la creación de la PDH para que tenga independencia política real.	Únicamente cuando se han denunciado algunos casos.	No se conoce su trabajo en la región Xinka.
Comunidad Indígena de Palín.	Ha intervenido en algunos conflictos de tierras que ha tenido la comunidad.	No hay coordinación.	No se conoce su trabajo.
Convergencia Waquib Kiev	La Procuraduría está presente en la mayoría de casos en donde se han cometido violaciones a los derechos humanos, sin embargo, es poco el impacto que se logra percibir de su actuación en beneficio de las comunidades.	Se mantiene comunicación cuando se investigan casos o en algunas actividades formativas.	Se atiende adecuadamente los casos de mayor trascendencia, sin embargo, hace falta ampliar su cobertura especialmente hacia las comunidades indígenas.
Comité ProAcuerdo Indígena (COPA)	Es conocido su trabajo y el esfuerzo que se hace en denunciar e investigar los casos de violación a los derechos humanos.	No se tiene coordinación permanente, aunque en algunos casos específicos hay comunicación.	Su trabajo es importante y debe fortalecerse institucionalmente.
Fundación Maya de Guatemala (FUNDAMAYA).	La PDH es una de las más importantes instituciones que promueven el fortalecimiento al Estado de Derecho y el respeto a las garantías constitucionales.	Se mantiene comunicación y coordinación en algunas actividades, especialmente educativas.	Su creación fue muy importante, pero necesita mayor fuerza legal y apoyo institucional.
Comunidad Indígena de Mccohan	Conocemos muy poco de su trabajo, sin embargo, los hemos visto cuando hay casos de desalojos de fincas ocupadas.	No hay coordinación.	Debe acercarse a las comunidades indígenas para que se conozca mejor su trabajo.

Fuente: entrevistas con algunos líderes de las organizaciones identificadas

## **4.2 La Opinión de Otras Entidades Gubernamentales que Defienden los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Como producto de las reuniones y entrevistas con funcionarias y funcionarios de otras entidades gubernamentales relacionadas con la temática, las visiones más relevantes expresadas fueron las siguientes:

- Que dada la capacidad instalada de la Procuraduría, sus limitaciones y problemas, el trabajo que realiza es muy bueno, por lo que vale la pena promover su apoyo.
- Que la institución ha ido mejorando en su trabajo y que sus resultados han sido muy importantes para la protección de los derechos humanos.
- No obstante lo dicho en los párrafos anteriores, los funcionarios manifestaron que la Procuraduría debe ser más activa y desarrollar procesos de coordinación con las demás entidades relacionadas, especialmente en el tema de los derechos indígenas.
- También se manifestó la necesidad de una efectiva coordinación entre entidades, no sólo para proteger de mejor manera los derechos humanos en general e indígenas en particular, sino para obtener un mayor respaldo institucional y recursos financieros del Estado.

En el siguiente cuadro se especifican algunos detalles de opiniones verbales y escritas aportadas por personas entrevistadas y participantes en los talleres de análisis y consulta. Estas personas forman parte de organizaciones gubernamentales que atienden derechos de las personas y pueblos indígenas desde distintos enfoques.

Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala

ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES			
ORGANIZACIÓN	Sistematización de Opiniones		
	Trabajo PDH	Coordinación	Atención de Derechos Indígenas
Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo. (CODISRA).	Las funciones establecidas son buenas; pero la capacidad institucional para cumplir con esas funciones es muy limitada en recursos humanos y financieros.	Se coordinan acciones en el marco de las respectivas competencias institucionales, principalmente con la DPI.	Se realiza un buen trabajo dentro de la capacidad establecida.
Defensoría de la Mujer Indígena. (DEMI).	Consideramos que debe ser más activa, se le debe dar más recursos financieros para que pueda cumplir con su mandato.	Existe poca comunicación, porque se ha intentado coordinar algunos casos y ha sido poco fructífera la relación que se estableció.	Hay poco personal, sólo se tiene presencia en siete lugares. Dar a conocer que las mujeres indígenas y pueblos indígenas tenemos derechos. Hacer que las autoridades judiciales y funcionarios reconozcan estos derechos.
Fiscalía de Delitos Contra los Derechos Humanos, Ministerio Público.	Cumple con sus funciones denunciando los hechos delictivos.	Hay cierto grado de comunicación para algunos casos en donde se necesita contar con pruebas recabadas por la PDH.	A veces hay comunicación con la DPI para investigar delitos específicos contra indígenas.
Instituto de la Defensa Pública Penal. (IDPP)	Está desarrollando un amplio trabajo en la prevención, promoción y respeto a los derechos humanos.	Hay comunicación para algunos casos en donde se acusa a indígenas de delitos que según el derecho consuetudinario no son tales. Sin embargo, es evidente que hace falta una coordinación más estrecha.	Consideramos que dentro de sus funciones y limitaciones se está haciendo un trabajo importante.
Programa Nacional de Resarcimiento. (PNR).	La PDH ha venido trabajando en lograr el resarcimiento de las víctimas. Ha realizado un trabajo de apoyo y acompañamiento desde antes que existiera el PNR.	Ha existido coordinación en la Instancia Multi-institucional de Reconciliación y Concordia. También en la investigación de los hechos y la localización de las víctimas.	Conocemos el trabajo, pero no tenemos coordinaciones específicas sobre el tema de resarcimiento, aunque vía el Procurador, intercambiamos información.
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco. (FODIGUA).	Se conoce la actividad de la PDH y su apoyo a los pueblos indígenas. Se ha apoyado al FODIGUA para salir de su crisis.	No tenemos información de coordinaciones concretas.	Sabemos de su existencia y su participación en algunos casos de discriminación. Se ha recibido apoyo institucional.
Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. (ALMG).	La PDH ha sido muy importante para fortalecer el respeto y el desarrollo de los idiomas indígenas.	Se coordina con la PDH y con la DPI varios aspectos relativos a los idiomas indígenas, tales como el derecho a una educación bilingüe y las publicaciones de material educativo en los idiomas indígenas de cada región.	Tiene mucha importancia el trabajo que realiza debido a que hace falta que una entidad promueva el respeto a los derechos indígenas.

Fuente: entrevistas con algunos directivos y funcionarios de las entidades identificadas.

En los elementos expuestos se percibe el grado de reconocimiento que se le da a la institución del Procurador, pero una actitud positiva y propositiva hacia la necesidad de mejorar la atención que se brinda y la obtención de mejores resultados.

### **4.3 La Opinión de Líderes Indígenas**

Durante el proceso de estudio se tuvo la oportunidad de entrevistar a líderes indígenas de manera individual. Las percepciones de estos líderes van en la línea de las oportunidades que ofrece una entidad como la Procuraduría, para apoyar y acompañar en casos de graves violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, se destacó el apoyo de la Procuraduría en casos como el desalojo de campesinos en la Finca Nueva Linda, casos como las ofensas a Rigoberta Menchú, el asesinato de un líder indígena en Sololá y el otro en Naranjales, Colotenango.

Los líderes indígenas, la mayoría de importancia nacional, manifestaron tener bastante conocimiento sobre las funciones y el trabajo de la Procuraduría y de la existencia de la Defensoría de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, manifiestan que hace falta una mayor difusión del trabajo de esta última, así como, capacitación y orientación en la temática de los derechos específicos de los pueblos indígenas<sup>33</sup>.

Coinciden en que la Institución tiene dificultades para llegar a las comunidades y para atender una mayor cantidad de casos<sup>34</sup>.

---

33 Sistematización con base en opiniones de Rosalina Tuyuc, Demetrio López, Ramiro López y Yolanda Hernández.

34 Sistematización con base en opiniones de Enrique Muchuch, Margarito González y Felipe de la Cruz.

Saben que existen innumerables comunidades y líderes comunitarios que desconocen el trabajo que realiza y que quienes han tenido la oportunidad de conocerlo, consideran que el alcance de su actuación no contribuye de la manera que quisieran en la solución de sus problemas<sup>35</sup>.

Sin embargo, se reconoce que las limitaciones y obstáculos de la Procuraduría tienen un carácter estructural, histórico y político muy fuertes por lo que no se puede esperar que en poco tiempo o con el tratamiento de algunos casos, la entidad resuelva los problemas de las comunidades<sup>36</sup>.

## **V. Experiencias Exitosas de Procuraduría de Derechos Humanos en la Defensa de los Derechos de las Personas y Pueblos Indígenas**

### **5.1 Análisis de Casos Exitosos y Modelos con Posibilidad de ser Imitados**

En el proceso de investigación se analizaron y discutieron varios casos en que intervino la Institución del Procurador y la Defensoría de Pueblos Indígenas, se tomó como base para el Estudio la recopilación de casos publicada en marzo de 2004 y una recopilación de casos publicada por COMG, en el marco del Tercer Informe Alternativo sobre la aplicación del

---

35 Sistematización con base en opiniones de Gregorio Co, Gaspar Malchic, Alejandro Atz y Lorenzo Reyes.

36 Sistematización con base en opiniones de José Apolinario Estrada y Ramiro López.

Convenio 169 en Guatemala. En el examen de los casos también se tomó en cuenta el relato de experiencias expuestas por el Defensor de los Pueblos Indígenas, así como la visión que los representantes de organizaciones expusieron durante los talleres de consulta.

Los casos seleccionados se ubican dentro del cumplimiento de cuatro de las funciones de la Procuraduría: la asesora, la investigativa, la educativa y la mediadora. Sin embargo, prácticamente en todos los casos confluyen, si no todas, la mayoría de estas funciones que le competen a la Institución.

Los casos analizados corresponden a una clasificación establecida por la Defensoría, determinada por los siguientes temas: racismo, espiritualidad y pueblos indígenas, uso de la vestimenta indígena, organización social y participación política.

Los casos analizados se consideran exitosos y paradigmáticos en el cumplimiento de las funciones institucionales y en la defensa y protección de los derechos indígenas. El éxito reside en la restitución de los derechos vulnerados, el cese de las conductas violatorias, la suspensión de los actos y el acatamiento de las sanciones morales del Procurador. Además se considera como un elemento de éxito, la participación e importancia que se le da en el tratamiento y la investigación de los casos, a la opinión del Defensor de los Pueblos Indígenas.

**Caso No. 1**

**Identificación: Caso Velázquez García y Sra. Felipe Pérez**

**Expediente No. 09-96/DI.**

a) *Relación de hechos:*

El 18 de abril de 1996 en el Juzgado de Paz de San Ildefonso Ixtahuacán, el señor Héctor Aníbal López Gómez, Secretario de ese Juzgado en funciones de Juez por ausencia del titular, sin ningún fundamento legal ordena el encarcelamiento de las señoras indígenas Juana Velásquez García y María Felipe Pérez. Ellas habían explicado que acudían al Juzgado en representación del señor Miguel Velásquez Pérez abuelo de la primera y suegro de la segunda, quien por ser de 105 años de edad y estar enfermo, no había podido responder a una citación recibida del Juzgado. Rechazando lo anterior, y sin mediar más, el Secretario ordenó al Oficial del Juzgado, el señor Florencio Romeo Mendoza Rodríguez encarcelar a las dos señoras, lo que se hizo profiriendo ambas palabras como “indias creídas”, “indias lamidas”. Como la señora Juana llevaba cargada a su menor hija Lucía Ramírez Velásquez de menos de dos años, la menor también fue encarcelada. La señora Fabiana Rodríguez García, prima y nieta de la señora Juana Velásquez García y María Felipe Pérez se dirige al señor López Gómez preguntándole por qué razón y con qué fundamento había ordenado encarcelar a su abuela y su prima, y habiéndose presentado ahí el Oficial Mendoza Rodríguez, este último se dirigió a la señora Rodríguez García en términos marcadamente discriminatorios, entre ellos “india lamida”, “india creída” y personalmente ofensivos con palabras obscenas. Estas palabras y expresiones se repitieron durante todo el incidente.

Luego el Juez accidental, presionado por vecinos que se empezaron a juntar en el juzgado y alrededor del mismo, decidió ordenar la excarcelación de las señoras Velásquez García y Felipe Pérez, comentando que se había citado al señor Miguel Velásquez y no a esta “pinche india viejita”.

El Oficial del Juzgado hace cumplir las órdenes del Secretario y como la señora Juana Velásquez García no salía rápidamente de la cárcel, interviene personalmente pero al liberarla hace uso excesivo de la fuerza empujándola y halándola fuertemente, ocasionando que se golpee la cabeza y esto le causa lesiones que la dejan inconsciente.

El Oficial Mendoza Rodríguez se ausenta del lugar. El Secretario López García se dedica a atender a otras personas manifestando total indiferencia y desdén por la señora indígena que yace en el suelo inconsciente.

El Secretario no se ocupa de obtener asistencia médica para la señora ni medio de transporte o ayuda para llevarla a un centro asistencial.

Finalmente, más de dos horas después, la lesionada es llevada en un vehículo de MINUGUA al hospital público de Huehuetenango, donde varias horas más tarde recupera la conciencia.

b) *Diligencias practicadas:*

La Institución por medio de la Auxiliatura Departamental de Huehuetenango, abrió expediente y desarrolló un amplio proceso de investigación y documentación del caso, realizando más de catorce actividades. En el expediente conformado se llegó a determinar la responsabilidad de los funcionarios judiciales y la veracidad de la mayoría de los hechos. Se considera que en este caso, se cumplió con la función investigati-



va a partir de que se desplegó un amplio proceso de búsqueda de la verdad real y de determinación de la culpabilidad de los implicados.

c) *Resolución sobre el caso:*

El Procurador de los Derechos Humanos, haciendo acopio de la Constitución Política de la República y de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de derechos indígenas, así como trayendo a cuenta el espíritu de los Acuerdos de Paz, resolvió de la siguiente manera:

- I. Que hubo violación de los derechos humanos de las víctimas.
- II. Que se violaron los siguientes derechos: a) libertad y seguridad personal; y b) igualdad en dignidad y derechos.
- III. Señala como responsable de las violaciones a los derechos humanos al Secretario en funciones de Juez y al Oficial del Juzgado de Paz de San Ildefonso Ixtahuacán.
- IV. Recomienda a la Supervisión General de Tribunales activar más sus labores de control y supervisión del personal de los Juzgados de Paz.
- V. Ordena que por existir circunstancias que lo ameritan, que se certifique lo conducente al Ministerio Público y la Supervisión General de Tribunales para lo que hubiere lugar.

**Caso No. 2**

**Identificación: Caso Tarro Dorado zona 13**

**Expediente: REF.EXP.ORD.GUA. 137-2002/DE**

**a) Relación de Hechos:**

Manifiesta la denunciante que el cinco de junio del dos mil dos, siendo las veintidós horas en compañía de las señoras Ursula Roldán Andrade, Lily del Carmen Gramajo Arroyo, Ingrid Surama Urizar López e Iris Fabiola García Reyes, luego de una presentación a miembros de la comunidad internacional acreditados en Guatemala, decidieron tomar algo en un restaurante optando por El Tarro Dorado que está ubicado en la Avenida de las Américas, Zona 13 de esta Ciudad, al pretender ingresar, el portero le dijo a las señoras pasen adelante, luego se dirigió a la Licda. Irma Alicia Velásquez Nimatuj y le indicó que no podía ingresar por vestir traje típico, y que por órdenes superiores no ingresaban mujeres vestidas de esa manera al establecimiento.

**b) Diligencias Practicadas:**

La Institución del Procurador abrió expediente y solicitó la opinión del Defensor de los Pueblos Indígenas. Se desarrolló un proceso de investigación, a pesar de que la persona agraviada únicamente presentó la denuncia y ya no se pudo volver a entrevistar. Se solicitó la intervención del Procurador General de la Nación para que también investigara el hecho denunciado. Con la investigación de las dos instituciones y la opinión del Defensor, el Procurador emitió resolución.

**c) Resolución del Caso:**

El Procurador de los Derechos Humanos, en cumplimiento del mandato constitucional emitió resolución declarando:

- I. Violación del Derecho Humano a la Dignidad e Identidad de los Pueblos Indígenas, de la Licenciada Irma Alicia Velásquez Nimatuj.
- II. Señala como responsable a los propietarios del restaurante Sport's Dos Mil Uno del Tarro Dorado, por permitir que este tipo de situaciones se susciten en sus establecimientos comerciales ya que atentan contra la dignidad de los guatemaltecos.
- III. RECOMIENDA: A) Al Congreso de la República de Guatemala, promover todas aquellas iniciativas de ley que persiguen sancionar la discriminación, exclusión y racismo en cualquiera de sus manifestaciones, las que a su vez promuevan el Derecho de Igualdad como principio fundamental para la protección de los derechos y libertades del individuo. B) A los propietarios del restaurante Sport's Dos Mil Uno del Tarro Dorado, instruir al personal que labora en sus establecimientos comerciales, en cuanto a que toda persona debe ser tratada por igual, ya que a nadie se le debe vedar el ingreso a tales establecimientos, salvo cuando haya alteración del orden público y la paz social. C) Al Procurador General de la Nación, adopte las medidas pertinentes para garantizar a todos los integrantes de los pueblos indígenas, el acceso adecuado y justo a todos los servicios que se presten tanto públicos como privados, promover campañas dirigidas a la población sobre igualdad de derechos de los pueblos guatemaltecos y apoyar en todo lo necesario a quienes crean que los mismos están siendo trasgredidos, con acompañamiento y acciones concretas.

IV. Désele seguimiento a efecto de establecer si se cumplió con la recomendación.

La importancia de este caso radica en que se logró corregir un acto de discriminación y abrió la posibilidad de que otros casos fueran denunciados, como los que reporta el Procurador en el Informe Anual 2004, donde las víctimas son Víctor Vicente Lem en Quetzaltenango y María Tuyuc Velásquez en la Ciudad de Guatemala, quienes sufrieron la misma discriminación. En tal sentido, la labor de investigación de la Institución fue exitosa, no solo porque pudo llevar adelante una verificación de hechos, que en otras oportunidades es casi imposible, sino porque además obtuvo el apoyo de otra entidad estatal como lo es la Procuraduría General de la Nación, entidad que normalmente no había intervenido en este tipo de hechos como representante del Estado guatemalteco.

*Análisis de experiencias en función educativa:*

**Caso No. 3, Caso Especial  
Programa Educativo<sup>37</sup>**

La Procuraduría cuenta con una estrategia educativa, la cual está plasmada en el Plan Marco Institucional 2002-2007. Esta estrategia es desarrollada por el Departamento de Educación y Promoción y consiste en: “alcanzar la participación ciudadana con capacidad para la materialización de su desarrollo, a través del proceso educativo, mediante la inserción misma en la articulación social e institucional de manera democrática, equitativa y justa”.

---

<sup>37</sup> Informe Anual Circunstanciado 2004 PDH. Págs. 742, 743, 744, 745, 746 y 747.

Las acciones educativas se desarrollan en tres ámbitos, los cuales se analizan a continuación:

**1. Coordinación, formación, seguimiento, acompañamiento, monitoreo y evaluación de las organizaciones sociales**

Objetivos:

- a. Promover la organización social por medio de la movilización de actores sociales individuales e institucionales, que han participado en procesos formativos de la PDH para la incidencia social en beneficio del desarrollo integral de las comunidades.
- b. Fortalecer las acciones de educación en derechos humanos con los integrantes de las diferentes instancias organizativas para la incidencia social y la solución de sus problemas.
- c. Facilitar la coordinación interinstitucional para la acción educativa en derechos humanos.

RESULTADOS	BENEFICIARIOS		
	Hombres	Mujeres	Total
Coordinación, formación, seguimiento, acompañamiento, monitoreo y evaluación de 187 organizaciones	2410 (est)	2940 (est)	5350 (est)
294 organizaciones	2805	1870	4675
Fortalecimiento y capacitación a 87 organizaciones	1305	870	1170
Participación activa de la PDH en 2 organizaciones	300		
<b>TOTAL</b>	<b>3820</b>	<b>5680</b>	<b>11,195</b>

## **2. Procesos formativos en derechos humanos**

Constituyen acciones de educación en derechos humanos, sostenidas en tiempo y espacio, se dirigen a grupos estratégicos de incidencia política y/o social, se desarrollan en forma presencial, con metodología interactiva, de acuerdo con el tiempo, en horas efectivas de duración, pueden ser: Diplomado en Derechos Humanos y Cultura de Paz, Escuelas de Derechos Humanos y Cultura de Paz, Cursos de Educación en Derechos Humanos.

- **Objetivos:**
  - a) Formar grupos estratégicos en derechos humanos y cultura de paz, que aseguran la promoción y educación en derechos humanos en el ámbito nacional y la participación en organizaciones sociales que inciden en el desarrollo integral de la comunidad.
  - b) Formar padres y madres de familia para la defensa y protección de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de la niñez y la juventud para la buena formación ciudadana y la transformación social.
  - c) Fortalecer acciones de diferentes sectores de la población, para la defensa y promoción de los derechos humanos en las comunidades, como estrategia para la participación ciudadana y el ejercicio democrático.
  - d) Contribuir a la formación de diferentes grupos de la población, identificados con las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos o en condiciones para prevenir potenciales violaciones de los mismos.

- Resultados:

RESULTADOS	BENEFICIARIOS		
	Hombres	Mujeres	Total
13 Diplomados en Derechos Humanos y Cultura de Paz	9909	9332	19241
119 Escuelas de Derechos Humanos y Cultura de Paz	225	194	419
35 Escuelas de Solidaridad para Padres contra la Violencia	1793	2541	4334
78 Escuelas de Derechos Humanos y Cultura de Paz, dirigidas a diferentes sectores institucionales y de la sociedad civil.	91864	92224	184088
151 Cursos de Derechos Humanos y Cultura de Paz	6027	4373	10400
<b>TOTAL</b>	<b>109,818</b>	<b>108,664</b>	<b>218,482</b>

### 3. Educación alternativa en derechos humano

- Objetivo:

El objetivo del programa es propiciar la difusión de los derechos humanos, por todos los medios posibles, para poder llegar en una forma amena a toda la población y propiciar la motivación, participación y movilización social, los sujetos del proyecto los constituyen los diferentes sectores de la población guatemalteca.

- **Resultados:**

Como resultados se puede citar un conjunto de actividades realizadas cuyo impacto cualitativo es difícil precisar. Sin embargo con relación a la cantidad de actividades realizadas es posible enunciar los siguientes datos:

- Se movilizó un número aproximado de 99,673 personas en diferentes actividades educativas.
- Se realizaron foros, ferias, veladas culturales, caminatas, presentación de obras teatrales, video foros, murales y programas radiales y televisivos.
- Con relación a los murales, se realizaron tres murales, uno en Chichicastenango, otro en el Quiché y otro en El Tablón, Sololá.
- Con respecto a los programas radiales y televisivos, se transmitieron 81 programas radiales, un programa televisivo y 38 spots radiofónicos.

En conclusión, toda esta labor educativa tiene como resultado el fortalecimiento de la cultura del respeto a los derechos humanos y la paz, el cual no se podría medir en forma inmediata pero sus efectos se van profundizando en el tiempo.

#### **Caso No. 4**

**Identificación: Caso Alcaldía Indígena de Sacapulas  
Expediente: REF. EXP.ORD. 007-00/DESP.**

a) *Relación de hechos:*

El caso se inicia con base en la denuncia presentada el 6 de septiembre de 2000 por Margarito Gómez, en contra del Alcalde Municipal de Sacapulas, El Quiché. Indicó el denunciante que el Alcalde Municipal, profesor Pedro Pu Tojin, el 25



de junio del año 2000, solicitó la entrega y desalojo del lugar que ocupa la Alcaldía Indígena dentro del edificio municipal. Ante tal petición los miembros de la Alcaldía Indígena debieron consultar con los cuatro cantones que representan: San Pedro, San Sebastián, San Francisco y Santo Tomás. Sin embargo, no se les dio tiempo y el día 26 de junio de ese año, el Alcalde Municipal cerró la sede y en su lugar instaló el mismo día una biblioteca. En el interior de la sede quedaron los enseres y las insignias de las autoridades indígenas, mesas y siete varas, símbolos de la autoridad. De todas estas actuaciones los miembros de la Alcaldía Indígena no fueron notificados. De esa cuenta acudieron a diversas instituciones para resolver su situación, es así como solicitaron la intervención del Procurador de los Derechos Humanos, pues consideran que tienen derecho a no ser ofendidos, discriminados y a resistirse al desalojo.

b) *Diligencias practicadas:*

La institución realizó una labor de investigación y mediación, a través de la Defensoría de Pueblos Indígenas. Se escuchó a las autoridades municipales y a los miembros de la Alcaldía Indígena. Se verificaron los hechos, se pidió informe a otras autoridades implicadas como el Fondo de Inversión Social y se expuso la necesidad de encontrar soluciones al problema con base al diálogo.

c) *Resolución del caso:*

El Procurador de los Derechos Humanos, no obstante la labor de mediación desplegada a través de la Defensoría de los Pueblos Indígenas, por imperativo legal resolvió de la siguiente manera:

- I. Que señala violado el derecho humano a la libre asociación, a la libertad, a la intimidad, a la dignidad y las costumbres tradicionales indígenas.
- II. Se señala como responsable de tal violación al Alcalde Municipal y su Concejo.
- III. Recomienda al Alcalde y al Concejo Municipal: a) respetar la organización tradicional indígena, así como las costumbres y tradiciones indígenas; b) restituir el derecho conculcado y evitar que en futuro se vulneren estos derechos.

La labor mediadora del Procurador de los Derechos Humanos, se realizó con la intervención de la Defensoría de los Pueblos Indígenas. Se considera en este caso que se dio la mediación a partir de que tanto la Alcaldía Indígena como la Alcaldía Municipal está integrada por personas indígenas, líderes de las comunidades de su municipio. En tal sentido, el trabajo realizado busca que ambas entidades logren acuerdos y establezcan normas de convivencia y tolerancia.

#### **4. Experiencia exitosa de creación de una unidad móvil de atención a pueblos indígenas**

En el marco de un proyecto de cooperación con fondos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, la Procuraduría ha implementado un proyecto para la creación de una unidad móvil de atención a pueblos indígenas en el Departamento de Huehuetenango. Como proyecto piloto se ha logrado crear un metodología de atención a las personas y pueblos indígenas de los sectores más alejados de Huehuetenango, que involucra todas las competencias de la Procuraduría, incluyendo divulgación y promoción de derechos de pueblos indígenas, capacitación y tramitación de denuncias de manera descentralizada.

Este es un primer esfuerzo por llevar una política de “puertas abiertas”, lo cual ha sido positivo para replicar la experiencia con otras unidades móviles que se tiene pendiente instrumentar con fondos de otros donantes. Incluso, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia estudia la posibilidad de apoyar otras iniciativas similares en Honduras y Nicaragua, para que la población de la Mosquitia cuente también con unidades móviles de derechos humanos.

Como aspecto relevante, el proyecto conlleva la sostenibilidad mediante el compromiso de la Procuraduría de asumir los salarios de los funcionarios una vez que el apoyo internacional finalice<sup>38</sup>.

## **5.2 Lecciones Aprendidas en el Proceso**

Es evidente que la experiencia de la Procuraduría (18 años) y de la Defensoría de los Pueblos Indígenas (7 años), ha dejado valiosas lecciones, las cuales se reflejan en la estrategia, la metodología, los procedimientos y el contenido de las resoluciones sobre los casos atendidos.

Quizá en el presente Estudio no haya espacio suficiente para incluir las lecciones aprendidas durante la existencia de la Institución, sin embargo, consideramos oportuno extraer algunos aprendizajes obtenidos a partir del abordaje de los casos descritos y analizados.

En tal sentido, con base en las entrevistas, la revisión documental, la revisión legislativa y el análisis de los casos indicados, consideramos que son lecciones aprendidas para la Institución del Procurador y la Defensoría Específica, con respecto a la protección de los derechos indígenas, las siguientes:

---

<sup>38</sup> Información facilitada por Víctor Rodríguez, consultor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia.

- a) Los sujetos violadores de los derechos indígenas o agresores de la dignidad indígena pueden provenir del Estado, de los particulares, de personas indígenas y no indígenas. Esto significa que el problema de la discriminación y el racismo está inmerso estructuralmente en el país, por lo que cualquier persona que detente cierto grado de poder (económico, político, social), está en condiciones de vulnerar derechos de las personas y los pueblos indígenas.
- b) Todavía existen problemas para que la Institución del Procurador obtenga el apoyo necesario de otras instituciones estatales para cumplir con su mandato. El Ministerio Público, la Policía Nacional Civil, Los Tribunales de Justicia y las dependencias administrativas, no reaccionan ni activan en apoyo a la Procuraduría con la prontitud y esmero requerido.
- c) No obstante el razonamiento anterior, el respeto y la credibilidad que tiene la Procuraduría, ha facilitado que cada vez más se vaya gestando conciencia de la necesidad de colaborar en el tratamiento de los casos, por parte de las instituciones y dependencias del Estado.
- d) La cantidad de casos atendidos y la colaboración e interés prestados por parte de las víctimas y de personas que les apoyan por parte de la Procuraduría, demuestra claramente que la Institución mantiene credibilidad y confianza en la población indígena, la cual continúa en un proceso ascendente.
- e) Es muy claro que para lograr casos exitosos, es decir, la restitución del derecho conculcado o la cesación de la violación o la amenaza de violación, la Institución del Procurador todavía enfrenta obstáculos y limitaciones para avanzar en el cumplimiento de su mandato. Esta situación,

sólo es posible revertirla estableciendo estrategias a distintos niveles y con distintos plazos, que permitan ampliar y fortalecer dicho mandato y obtener los apoyos necesarios para su trabajo.

- f) Los casos atendidos y la manera como se han atendido desmienten la mala percepción que varias organizaciones y líderes indígenas tienen con respecto al papel y las funciones de la Procuraduría. Esta percepción es precisamente la que los poderes públicos interesados, los paralelos y las mafias, desean que se propague para debilitar la institucionalidad de los derechos humanos en el país.
- g) El impacto en la sociedad y en el mismo Estado, que ha tenido el solo hecho de denunciar la discriminación y el racismo y una serie de hechos violatorios a varios derechos indígenas, ha sido incuantificable en el sentido positivo. En otras palabras, ahora en el país después de conocerse como se resolvieron los casos de Rigoberto Queme Chay, Irma Alicia Velásquez, Maria Tuyuc Velásquez, Rigoberta Menchú Tum, para citar casos de personajes más públicos, aquellos que ideológicamente rechazan a los indígenas, tendrán que ser más tolerantes y respetuosos de la dignidad de las personas.

## **VI. Recomendaciones para Maximizar el Aprovechamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos en la Atención y Defensa de los Derechos de las Personas y Pueblos Indígenas en Guatemala**

### **6.1 Recomendaciones para la Procuraduría de Derechos Humanos**

Durante todo el proceso de investigación se fueron sistematizando una serie de sugerencias, consejos y recomendaciones para que la Institución pueda fortalecerse y ampliar su cobertura. Las principales recomendaciones van dirigidas a los siguientes temas: comunicación social, atención pronta y oportuna, ampliación de su cobertura, fortalecimiento de la confianza, fortalecimiento institucional, ampliación del mandato y la idoneidad de su personal.

En el ámbito de la comunicación social se sugiere que haya una divulgación permanente en las comunidades y en los idiomas indígenas sobre el papel, el mandato y el trabajo de la Institución. En una de las entrevistas se manifestó que los miembros de la Procuraduría deben comunicar qué acciones realizan, se utilizó la frase siguiente: *“Que digan qué hacen y para quienes trabajan”*<sup>39</sup>.

Con respecto a la atención pronta y oportuna, se recomienda que haya más personal y con mejor disposición de servicio del mismo.

---

39 Líder indígena Eliseo Can, de Patzicia. Entrevista realizada el 2 de abril del 2005.

Sobre la ampliación de su cobertura se recomienda que se instalen oficinas por microregiones, municipios y comunidades de ser posible, con la finalidad de prevenir más violaciones a los derechos indígenas. Se sugiere que se atiendan más casos de violaciones a los derechos indígenas, debido a que la mayoría no se denuncian y quedan en absoluta impunidad.

En el ámbito del fortalecimiento de la confianza en la Institución, se considera necesario que haya una atención amable, atenta y muy abierta hacia los indígenas. Se sugieren aspectos como<sup>40</sup>:

- “organizar delegados comunales”,
- “que se den a conocer”,
- “que tengan visitas a las comunidades”,
- “que hablen con los indígenas” y
- “tratar la manera de ya no defender a los ladrones que tanto daño han hecho al país”.

La variedad de opiniones es amplia, y en las mismas otra vez aparece la impresión equivocada con respecto a los delincuentes, la cual se ha determinado que es en muchos casos, inducida por sectores interesados en destruir la imagen de la Procuraduría. Por otra parte, también hay más opiniones que pueden resultar valiosas para ser tomadas en cuenta por la Institución, como es el caso de la siguiente: “*Que salgan de su oficina y que se vayan a las comunidades y que caminen un poco*”<sup>41</sup>. Esta frase está relacionada con la manera como los funcionarios de la PDH, MINUGUA y otros, llegan a las comunidades.

---

40 Aspectos sugeridos durante el taller de análisis y consulta realizado el 2 de abril del 2003 en Chimaltenango.

41 Opinión de un líder indígena de Sololá, vertida de manera escrita el 2 de abril del 2005

Con relación al fortalecimiento institucional existen interesantes sugerencias que a continuación citamos literalmente: “*descentralizar las funciones*”, “*conformar un consejo de representantes de los pueblos indígenas*”, “*capacitar de mejor manera al personal*”<sup>42</sup>.

Se recomienda además, que las puertas de la Institución deben estar abiertas en forma permanente, para que las personas puedan acudir a ella a cualquier hora, pero también su personal debe estar dispuesto a recibir sugerencias y apoyo solidario de las organizaciones.

En el tema de la idoneidad del personal, se obtuvo opiniones en dirección a que los procedimientos de contratación deben ser en base a perfiles técnicos y calidades éticas y morales de alguna manera ya demostradas<sup>43</sup>. Se considera que hay personal que no cumple con sus funciones y que no atiende adecuadamente a los usuarios. Sobre esta situación, algunos funcionarios de la Institución reconocen que es importante la calidad del personal que se contrata y consideran que, en un alto porcentaje el personal es el idóneo, sin embargo, hay algunas excepciones<sup>44</sup>.

Finalmente, con respecto a la ampliación del mandato<sup>45</sup>, se obtuvieron opiniones en el sentido de que debe plantearse una reforma a la Ley, especialmente con la finalidad de que las resoluciones del Procurador tengan mayor fuerza jurídica y que sus expedientes, puedan convertirse en pruebas o princi-

---

42 Recomendaciones formuladas en consenso durante el taller de análisis y consulta realizado el 3 de abril del 2005 en Chiquimulilla.

43 *Ibíd.*

44 Entrevistas con funcionarios y empleados de la PDH, que pidieron expresamente omitir sus nombres.

45 Se realizó entrevistas con los asesores jurídicos actuales del Procurador. Además, se contó con la opinión del Lic. Martín Sacalxot.



pio de prueba para juicios en contra de los violadores a los derechos humanos. Además, se considera que se debe asignar un porcentaje mínimo y determinado por ley del presupuesto nacional, para atender las necesidades de la Procuraduría y evitar que cada año se tenga que hacer cabildeo y negociación política para conseguir recursos financieros adecuados.

Con relación a la ampliación del mandato del Procurador de los Derechos Humanos, se realizaron una serie de consultas con funcionarios y asesores jurídicos de la institución, así como en la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República. El resultado obtenido fue que no se ha planteado por parte del Procurador ninguna iniciativa de ley para ampliar su mandato. Se verificó que el Procurador ha participado en otro tipo de iniciativas, ya sea opinando o haciendo recomendaciones, pero las mismas no se refieren a ampliar o fortalecer su mandato.

Por otra parte, las consultas realizadas y los planteamientos de la misma Defensoría de los Pueblos Indígenas, así como los comentarios y recomendaciones surgidas en el marco del curso/taller organizado por el IIDH, aportaron recomendaciones como las siguientes:

- a) En relación a las recomendaciones para la Procuraduría de los Derechos Humanos, sugiero que se incluya lo siguiente:
  - Es necesario que la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, incluya en su presupuesto ordinario los gastos de funcionamiento de la Defensoría de Pueblos Indígenas.
  - Que en el área de recepción y en todos los departamentos y secciones en donde se tenga contacto con los usuarios de la institución se contrate personal maya hablante.

- Que en los departamentos y unidades como Incidencia en Políticas Públicas, área de Derechos Específicos, departamento de Educación y Promoción, Estudios y Análisis, se incluya a personas indígenas que conozcan de los Derechos Colectivos y Específicos de los pueblos.
- Que se incluya en el programa de trabajo de cada unidad, la temática indígena, no sólo dirigida a los indígenas, sino también a la población en general.
- La Defensoría de Pueblos Indígenas ha desarrollado talleres y conversatorios con el personal de las áreas mencionadas anteriormente, esto no es suficiente, se requiere de un programa sistemático y permanente de capacitación.
- Es importante incorporar progresivamente personal indígena en las auxiliaturas departamentales donde existe mayor presencia de población indígena.

A continuación se presentan varios cuadros que resumen un conjunto de recomendaciones que se aportaron durante el trabajo de campo. Las recomendaciones se presentan a nivel de algunas organizaciones y a nivel personal cuando los entrevistados o participantes de reuniones o talleres accedieron a que se les identificara.

La redacción de las recomendaciones, en lo posible, respeta el texto original aportado en forma escrita por el entrevistado o la forma expresiva oral, cuando se respondió a preguntas de esa manera. Las acotaciones entre paréntesis, son del autor.

Acceso a la Justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala

Persona u organización	Identidad Étnica	Actividad	Recomendaciones (Políticas y Estrategias)
Yolanda Hernández	Maya	Entrevista	Acompañar el proceso hasta su resolución final. Dar capacitación y formación a profesionales del Derecho, en derechos de los pueblos indígenas.
Nancy Sotz	Maya	Entrevista	Que tenga un ente vigilador para que se les de un buen procedimiento a los casos y que se atiendan bien a las personas.
Antonia Guantá	Kakchiquel	Entrevista	Dar a conocer que la mujer indígena y los pueblos indígenas tenemos derechos. Hacer que las autoridades judiciales y funcionarios reconozcan estos derechos. Que se descentralicen los recursos.
Ramiro López	Xinka	Entrevista	a). Política de acciones afirmativas en los tres poderes del Estado, debe ser coordinada, íntegra y transparente. b). Campaña de sensibilización masiva que respete la diversidad.
Francisco Raymundo	Kiché	Entrevista	a). Fortalecer los vínculos con las diversas organizaciones e instituciones que trabajan sobre derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas. b). Priorizar recomendaciones al Estado contra la política de discriminación y racismo, la no violencia estatal y empresarial contra los pueblos indígenas. c). Insistir al Estado, la promulgación de leyes de desarrollo social, aspectos políticos, desarrollo agrario y de incentivos agrícolas; políticas contra la discriminación, seguridad jurídica de las tierras indígenas, política de seguridad alimentaria, etc.
Gorgonio Cuá	Kakchiquel	Reunión	Que se tenga más conciencia en su trabajo para la atención de los pueblos indígenas y tratar la manera de ya no defender ladrones que tanto daño han hecho al país.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil, y Tzutu'jil	Reunión	Descentralizar, promocionar y divulgar el tema. Debe conformarse un consejo de representantes de los pueblos indígenas, dentro de la PDH.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil, y Tzutu'jil	Reunión	Que el encargo a nivel nacional demuestre que sí tiene (el Procurador), la capacidad de ser Intermediario. Que todo caso por muy pequeño que sea hay que darle importancia.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil, y Tzutu'jil	Reunión	Que el Procurador debería de capacitar a todas las personas encargadas de las delegaciones departamentales. Que debería haber más participación para optar al cargo de Procurador.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil, y Tzutu'jil	Reunión	Que digan qué hacen y cómo hacer denuncias. Que salgan de su oficina, que se vayan a las comunidades y que caminen un poco.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil y Tzutu'jil	Reunión	Que se den a conocer. Que tengan visitas a las comunidades y que hablen con los indígenas.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil y Tzutu'jil	Reunión	Debe haber más interés en las autoridades para obtener mayor rendimiento de las personas que se encargan de las delegaciones departamentales.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil y Tzutu'jil	Reunión	Que divulguen los Acuerdos de Paz. Que digan qué hacen y para quiénes trabajan.

CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil y Tzutu'jil	Reunión	Debe haber más interés en las autoridades para obtener mayor rendimiento de las personas que se encargan de las delegaciones departamentales.
CODIAL	Kakchiquel, Kiché, Ixil y Tzutu'jil	Reunión	Que divulguen los Acuerdos de Paz. Que digan qué hacen y para quiénes trabajan.
Enrique Muchuch	Kakchiquel	Entrevista	-Se necesita mayor información a la población; y -se debe crear la oficina de derecho consuetudinario en la PDH, a nivel de municipios y aldeas.
Gaspar Malchic	Pokomam	Entrevista	Se necesita mayor eficiencia en las auxiliaturas y en la sede central. Deben atender mejor los problemas sobre las tierras comunales.
Gregorio Có	Pokomchi	Entrevista	Se debe intervenir en la solución de los conflictos sobre las tierras comunales, principalmente para que se respete los límites, las medidas y las maneras tradicionales de poseer la tierra.
Luis Tzoc	Keqchí	Exposición oral en una	Es bueno que la PDH se proyecte más al interior de las comunidades para acompañar la solución
COPXIG	Xinka	Taller	-Planificar conjuntamente las actividades (con las organizaciones), en los distintos niveles de la Institución. -Mantener la oficina de la auxiliatura de la región Xinka.
COPXIG	Xinka	Taller	Capacitar a los pueblos para estar educados.
COPXIG	Xinka	Taller	Mantener la oficina municipal de la auxiliatura en la región Xinka.
COPXIG	Xinka	Taller	Que la orientación o talleres de capacitación se deben efectuar en las zonas más necesarias, como en los departamentos indígenas.
COPXIG	Xinka	Taller	1). Descentralizar las funciones; 2). Divulgar y promocionar el trabajo de la PDH; 3). La integración de un consejo con representación de los pueblos indígenas, en la PDH; 4). Mantener las oficinas municipales en la región Xinka.
COPXIG	Xinka	Taller	Deben crear (en la región), una oficina indígena y que ahí trabajen indígenas para que escuchen y entiendan las demandas. Se debe organizar delegados comunales.
Margarito González Navarjo	Xinka	Entrevista	Descentralizar y divulgar el trabajo. La conformación de un consejo de representantes de los pueblos indígenas y de cada organización con personalidad jurídica. Las denuncias deben ser confidenciales, cuando así sea el caso, pues existe miedo en los ciudadanos.
Venancio González Quiñonez	Xinka	Entrevista	Que el Estado dé todo lo necesario para que la Procuraduría funcione mejor. Hacer un análisis para verificar que los auxiliares cumplan sus funciones.
Felipe De la Cruz López	Xinka	Entrevista	-Fortalecer las actividades de descentralización; -conformar un equipo cercano al Procurador con participación de los cuatro pueblos guatemaltecos; -mantener las oficinas abiertas todo el tiempo; -coordinar acciones para que reasumenten el presupuesto a la Institución; y -que las organizaciones propongan al Procurador.

Persona u organización	Identidad Étnica	Actividad	Recomendaciones (Políticas y Estrategias)
COMUNDICH	Chorti	Taller	Necesitamos más orientación sobre los trámites.
COMUNDICH	Chorti	Taller	Se den muchos temas en las capacitaciones, en forma sencilla, con mucha claridad, paciencia y participación.
COMUNDICH	Chorti	Taller	Realizar charlas de derechos humanos para estar mejor informados.
COMUNDICH	Chorti	Taller	Que se den a conocer en todo el país, para que las personas tengan un conocimiento sobre la atención o ayuda que brinda dicha institución.
Mauro Ramirez Rivera	Chorti	Entrevista	Que presten mejor atención; que investiguen y que emitan juicios que defiendan a los pueblos indígenas y a los campesinos; y que colaboren en defender el patrimonio cultural de todas las comunidades.
Lorenzo Reyes López	Chorti	Entrevista	Que se de una divulgación masiva directamente a las comunidades, a través de talleres de capacitación; además, se debe dar información sobre la clase de apoyo que la Procuraduría puede dar a las personas y las organizaciones.

## 6.2 Recomendaciones para las Personas y los Pueblos Indígenas

Los hallazgos del Estudio, los análisis, las conclusiones y los juicios de valor del autor conforman un todo sistemático que nos permite formular, con respecto a las personas y pueblos indígenas, las siguientes recomendaciones:

- Preocuparse por investigar y conocer las leyes, instituciones y personas relacionadas con la protección y la defensa de los derechos de las personas y los pueblos indígenas.
- Nunca quedarse sin denunciar un hecho que se considera violatorio o atentatorio de la dignidad, y los derechos que como persona y como indígena, le asiste a todo ciudadano, especialmente los miembros de los pueblos indígenas.
- Acercarse en forma permanente e insistente a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos para requerir información, apoyo y capacitación, pero además, para ofrecer solidaridad y colaboración en aquellos aspectos que se considere oportunos y pertinentes.

- No prestar atención a personas y sectores interesados en vulnerar o desgastar la imagen de la institucionalidad de los derechos humanos, pues en muchos casos, aquellos tienen motivaciones impropias o contrarias a los más elementales derechos de los seres humanos. Es importante aclarar en este punto que la visión negativa que se forma en torno a la Institución del Procurador proviene también desde las personas no indígenas, en muchos casos con mucha mayor fuerza e incidencia.
- No obstante el razonamiento anterior, es importante que los indígenas estén atentos al trabajo de la Institución, a la calidad de los funcionarios y a su actuación frente a los usuarios, con el afán de criticar y señalar aquellas cosas que se hagan mal, pero también, de exaltar aquellas que se hagan bien.
- Para que la institucionalidad de los derechos humanos en general y de los derechos de los pueblos indígenas en particular, desarrollen plenamente su mandato y puedan contribuir sustancialmente a un cambio estructural de la situación de los pueblos indígenas en Guatemala, es absolutamente necesario que los mismos pueblos indígenas estén concientes, unidos y organizados alrededor de sus grandes demandas colectivas en sintonía con la construcción de un Estado democrático y pluricultural.
- Es importante que las personas y los pueblos indígenas tengan conciencia de que la reivindicación y la defensa de sus derechos específicos, sólo son una parte del proceso político para que los pueblos originarios conquisten su libre determinación y la autonomía para administrar y resolver sus propios asuntos, en el marco de la soberanía y unidad territorial del país.

### **6.3 Recomendaciones para Personas y Organizaciones no Indígenas**

La historia del país, como se ha demostrado, indica que la discriminación, el racismo y la pobreza de los pueblos indígenas están vinculados con la invasión de su territorio y la destrucción de sus sistemas económico-social, político, jurídico y cultural. Estos acontecimientos son la fuente de la problemática estructural de la actualidad.

Es por esa razón, que los pueblos indígenas de cierta manera comprenden el origen de las actitudes, comportamientos y acciones de las personas y organizaciones no indígenas, con respecto al ejercicio de sus derechos. Sin embargo, esto no significa que se siga repitiendo ese círculo perverso de intolerancia y discriminación hacia las personas diferentes como es el caso de los indígenas.

Con los avances democráticos logrados, la facilidad de las comunicaciones, la ampliación y profundización de los instrumentos internacionales y de la legislación nacional, así como el avance que el humanismo y la tolerancia han tenido en el mundo, es totalmente inaceptable que se siga mancillando la dignidad de la mayoría de la población, como es el caso de la población indígena guatemalteca.

En tal sentido, se recomienda a las personas y organizaciones no indígenas, además de tomar conciencia de que, el avance en el respeto a los derechos indígenas es una realidad inexorable, deben sujetarse a las leyes y a las resoluciones y actuaciones de entidades como la Procuraduría de los Derechos Humanos, así como de los estándares internacionales derivados de tratados internacionales y organismos especializados de protección.

Esta entidad es uno de los puntales estratégicos para transformar la situación del país y para avanzar en su proceso democrático y pacificador. El país será diferente y todos viviremos en condiciones de dignidad, cuando hayamos cambiado de actitud y hayamos contribuido al fortalecimiento de las instituciones democráticas, como la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Además, es importante agregar las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Hacer suyas las propuestas formuladas por los líderes indígenas y las mismas organizaciones, las cuales se recogen en el presente Informe.
- b) No dejarse sorprender por sectores interesados en desgastar política e institucionalmente a la Institución del Procurador, con relación a tergiversar sus funciones y su misión.
- c) Organizar un frente común por la defensa de los derechos humanos en general y los derechos indígenas en particular, con la finalidad de que tanto el Estado como los sectores de poder real, retrocedan en su actitud y terminen respetando tales derechos. Pero además, para construir desde una visión humanista y pluralista, ese nuevo Estado y sistema económico-social y político que se necesita.
- d) Incidir en las instancias estatales para transformarlas y hacerlas funcionales para todos y todas, en un contexto pluricultural y de igualdad en dignidad y derechos.
- e) Es importante que las personas y organizaciones no indígenas conozcan, comprendan y acepten científicamente e ideológicamente la identidad de los derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas. En todo caso, la actitud no debe ser la de cuestionar o atacar la existencia de



tales derechos, sino, la de valorarlos como parte del conjunto de derechos que todo ser humano debe tener según su identidad étnica y su situación concreta en la sociedad.

## **RECOMENDACIÓN FINAL**

Del estudio realizado, las opiniones y comentarios recibidos se desprende una conclusión que consideramos es fundamental: la necesidad de que dentro de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Pueblos Indígenas sea fortalecida desde los ámbitos presupuestario, ampliación de cobertura, descentralización interna, atención lo más cercana posible de las comunidades y una participación activa en los programas de formación y capacitación en derechos humanos. Esto va estrechamente relacionado con el fortalecimiento de los derechos colectivos y específicos de las personas y los pueblos indígenas.

## Bibliografía

### a. Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Acceso a la Justicia:

- Badilla, Ana Elena; Dulitzky, Ariel E.; González Volio, Lorena; Olea, Helena y Torres, Isabel. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los Derechos de las Poblaciones Migrantes, las Mujeres, los Pueblos Indígenas y los Niños, Niñas y Adolescentes*. Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A. San José, C.R. 2004. pp. 372.
- IIDH. *Acceso a la Justicia y Equidad, Estudio en siete países de América Latina*. Editorama S.A. San José, C.R. 2000. pp. 491.
- Martínez Peláez, Severo. *Racismo y Análisis Histórico en la Definición del Indio Guatemalteco*. Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Guatemala, 1985. pp. 35.
- Paz Kroell, Otto José. *La Naturaleza de las Resoluciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2004.
- Procurador de los Derechos Humanos, MINUGUA. *Derechos Humanos, Nociones Fundamentales y Métodos para su Vigilancia*, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala, 2004. Tomo I. pp. 187; Tomo II. pp. 289.
- Vásquez Smerilli, Gabriela Judith y Maria Cleofás Tuyuc Velásquez. *Independencia y Carrera Judicial en Guatemala, Ideas y Documentos para la Democratización del Sistema de Justicia*. IECIP, INECIP. Guatemala, 2000. pp. 465.

## **b. Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia**

Cojtí Cuxil, Demetrio. *Políticas para la Reivindicación de los Mayas de Hoy: (Fundamento de los Derechos Específicos del Pueblo Maya)*. Editorial CHOLSAMAJ. Guatemala, 1994. pp. 86.

COMG. Qach'ojib'al. *Aplicación del Convenio 169 en Guatemala, Sistematización de Casos Paradigmáticos a Favor y en Contra de los Derechos Indígenas*. Guatemala, 2004. pp. 168.

COMG. *Segundo Informe Alternativo: Vigencia del Convenio 169 de la OIT, Desde la Perspectiva Maya y de los Trabajadores Guatemaltecos*. Editorial CHOLSAMAJ. Guatemala, 2000. pp. 71.

Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. *Una Nueva Justicia para la Paz, Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia*. Guatemala, 1998. pp. 218.

Curruchiche Gómez, Miguel Ángel. *Discriminación del Pueblo Maya en el Ordenamiento Jurídico de Guatemala*. Editorial CHOLSAMAJ. Guatemala, 1994. pp.126.

INECIP, IECIP, Defensoría Maya. *Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*. Ponencias y Resoluciones del Congreso Internacional Guatemala 2000. Editorial Superviprensa. Guatemala, 2001. pp. 303.

MINUGUA. Informe de Verificación. *Los Pueblos Indígenas de Guatemala: la Superación de la Discriminación en el Marco de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 2000. pp. 36.

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*. Guatemala, 2003. pp. 43.

OEA, SNU. *Hacia un Cumplimiento Renovado del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Guatemala, 2003. pp. 100.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. *Justicia y Pueblos Indígenas, Crítica Desde la Antropología Jurídica*. Magna Terra Editores. Guatemala, 2000. pp. 165.

### **c. Documentos, Pronunciamientos y Resoluciones de la Procuraduría de Derechos Humanos**

Sacalxot, Martín y Cupil López, Alfredo. *Breve Catálogo de Derechos Colectivos y Específicos de los Pueblos Indígenas de Guatemala Tutelados Legítima y Legalmente*. Guatemala, 2004. pp. 60.

Morales Alvarado, Sergio Fernando. *Cambio en el Ejercicio del Poder Político en Guatemala*. PDH, Guatemala 1987.

\_\_\_\_\_ *Informe Anual Circunstanciado 2002*. Procurador de los Derechos Humanos. Guatemala, 2003. pp. 792.

\_\_\_\_\_ *Resumen Ejecutivo. Informe Anual Circunstanciado 2004*. Procurador de los Derechos Humanos. Guatemala, 2005. pp. 810.

\_\_\_\_\_ *Informe Anual Circunstanciado 2004*. Procurador de los Derechos Humanos. Guatemala, 2005. pp. 121.

\_\_\_\_\_ *Resumen Ejecutivo. Informe Anual Circunstanciado 2002.* Procurador de los Derechos Humanos. Guatemala, 2003. pp. 76.

\_\_\_\_\_ *Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos, en Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas.* PRODECA, OACDH. Guatemala, 2004. pp. 110.

Procurador de los Derechos Humanos, Defensoría de Pueblos Indígenas. *Manual de Procuración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.* Guatemala, 2004. pp. 46.

Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. *Logros Proyecciones de la Procuraduría de Derechos Humanos.* Guatemala, 1999. pp. 16.

# **Acceso a la justicia de las personas y los pueblos indígenas y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua**

*Rigoberto Mairena Ruiz\**

## **Índice**

Introducción .....	455
I. El Escenario de la Cuestión Indígena en Nicaragua .....	459
II. Desarrollo Legal para el Acceso de los Indígenas a la Justicia Nicaragüense .....	494
III. Los indígenas y la Administración de Justicia en Nicaragua .....	514

---

\* Abogado. Nicaragüense. Asesor jurídico y político de organizaciones indígenas del Pacífico, Norte y Centro de Nicaragua.

IV. Marco Institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos Indígenas . . . . .	546
V. La Labor de la PDDH y los Derechos de las Personas y Pueblos Indígenas . . . . .	587
VI. Principales Derechos Indígenas vulnerados y atendidos por la PDDH . . . . .	601
VII. Relación y Análisis de la Experiencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con las Personas y Pueblos Indígenas . . .	628
VIII. La visión indígena sobre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos . . . . .	667
IX. Conclusiones y Recomendaciones . . . . .	673
Bibliografía . . . . .	686

## **Introducción**

El acceso a la Justicia es un medio por el cual los pueblos y personas indígenas pueden hacer valer sus derechos fundamentales y constituye a la vez un derecho en sí mismo.

Los derechos territoriales, de propiedad, medio ambiente, organizativos, laborales, integridad física y otros derechos individuales se hacen efectivos a través de los órganos jurisdiccionales a los cuales los pueblos y personas indígenas históricamente han estado casi imposibilitados de acceder para lograr un efectivo cumplimiento. Aquella concepción de administración de justicia excluyente del Derecho Propio (costumbre), o el sistema diseñado para la sociedad organizada bajo modelos impuestos por la colonización y aquellos modelos de desarrollo que desconocen la existencia y particularidades de las naciones originarias, son la principal dificultad para que estos derechos fundamentales sean tratados y se apliquen de manera efectiva a través de los órganos judiciales.

En una sociedad dependiente, con bajo índice de desarrollo, alto porcentaje de atraso social y sobre todo con una larga trayectoria de confrontación que mantiene todavía polarizada a su población y a los principales actores sociales, el acceso a la justicia constituye un problema de derechos humanos de mucha trascendencia.



La sociedad nicaragüense, consciente de la necesidad histórica de superar esta situación, ha decidido enrumbar sus destinos por el cauce de un sistema democrático que posibilite la convivencia y la justicia social, siendo el Estado Social de Derecho el modelo político por el cual se ha orientado el proceso de transformaciones político-sociales emprendido desde hace más de dos décadas.

El proceso de creación del Estado Social de Derecho ha implicado la creación de nuevas instituciones públicas que garanticen el establecimiento del sistema democrático dentro del cual se viabilicen las transformaciones sociales y el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en particular.

En ese contexto, en las Reformas Constitucionales realizadas en 1995, del 2000 y por medio de leyes especiales, se han creado importantes instituciones de control con carácter autónomo, como la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Pensiones y la Fiscalía General de la República, destacando entre ellas la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

Esta última fue concebida en las Reformas Constitucionales de 1995, creada mediante Ley Especial en 1996 y nombrados sus titulares en junio de 1996.

En sus casi cinco años de existencia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha transitado por el camino más difícil, pero ha logrado establecerse como institución y comenzar a actuar en el cumplimiento de sus trascendentes misiones.

Siendo el *Ombudsman* nicaragüense concebido desde su creación como un órgano de promoción y tutela de los dere-

chos humanos y habiendo sido dotado por la ley de una instancia especial para atender a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas del país, resulta muy provechoso para todos los ciudadanos indígenas y para sus organizaciones sociales, el fortalecimiento de esta institución y el aprovechamiento de sus atribuciones para incidir de manera efectiva en el mejoramiento de la situación indígena y particularmente en el tema del acceso a la justicia.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el propósito de contribuir a mejorar el acceso a la justicia para los pueblos y personas indígenas, mediante el aprovechamiento de la institución del *Ombudsman*, ha realizado el presente estudio de campo en Nicaragua, en el que se aborda la situación actual del acceso a la justicia para los pueblos y personas indígenas y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El estudio se realizó entre los meses de octubre y noviembre del 2004, mediante un plan de trabajo con una metodología participativa, que incluyó la realización de talleres en las regiones Pacífico Norte, Centro y Sur, en la Región Autónoma del Atlántico Norte en el Triángulo Minero y reuniones de grupos focales en Bilwi y Bluefields en el Atlántico Sur, entrevistas dirigidas a funcionarios de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y otras entidades del Estado, entre ellas la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de Justicia, Consejos Regionales Autónomos, Autoridades Municipales así como a representantes de ONG's que trabajan en el tema de los Derechos Humanos y a líderes indígenas.

Se realizó además una encuesta con líderes indígenas de base para conocer su percepción sobre la PDDH, sus propuestas y recomendaciones para mejorar el trabajo de la institución en relación con los pueblos indígenas. La investigación docu-

mental incluyó recopilación de la legislación existente relacionada con los derechos indígenas, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Nicaragua y Decretos Administrativos. La legislación referida a la PDDH, sus informes anuales ante la Asamblea Nacional, las normativas internas de funcionamiento y archivos de los casos atendidos sobre denuncias presentadas por indígenas. Se recopilaron algunos estudios relacionados al tema realizados por la Corte Suprema de Justicia en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, así como estudios realizados por las Universidades Regionales y otros estudios especializados realizados por agencias de cooperación y organismos internacionales.

Es válido señalar que en la realización de este trabajo se ha enfrentado como dificultad la problemática institucional existente en la PDDH, surgida a partir de la salida del Procurador y Sub-Procurador al terminar su período en el mes de mayo del 2004, lo que afectó la eficacia de las coordinaciones y la recolecta de información.

## I. El escenario de la cuestión indígena en Nicaragua

### 1.1 Referencias preliminares

La historia de Nicaragua se ha caracterizado por luchas violentas que en todas las épocas se han librado para provocar cambios, cambios a las situaciones de explotación e injusticia que se han vivido desde la llegada de los españoles en 1523 hasta nuestros días, período en el cual se destacan los siguientes hechos<sup>1</sup>:

**1492** Cristóbal Colón llega accidentalmente las costas de América creyendo que habían encontrado las Indias cuya ruta buscaban para establecer relaciones comerciales seguras. Por ignorancia llamaron a nuestro continente “las Indias” y a nuestros ancestros “indios”.

**1502** Cristóbal Colón llega a las Costas del Caribe de Nicaragua. Desde el Cabo Gracias a Dios recorre todo el litoral internándose al territorio por el río Escondido y por el río Grande de Matagalpa.

**1523** Comienza el período de conquista con la llegada de Gil González, quien quedó maravillado de las bellezas de estas tierras, lo que despertó la codicia de los jefes de la conquista.

---

1 La cronología histórica ha sido tomada del documento titulado *Derechos Humanos y Sociedad*, elaborado por Rigoberto Mairena Ruiz. Editado como Manual de Capacitación en Derechos Humanos por el Movimiento Comunal Nicaragüense. Managua, 2001.

**1524** Llega Pedrarias Dávila, quien es nombrado el primer Gobernador de Nicaragua y quien por codicia mató a sus aliados. Luego comenzó el exterminio de nuestros antepasados. Este proceso de exterminio iniciado por Pedrarias Dávila contempló el sometimiento de los indígenas esclavizándolos, robando sus tesoros, sus tierras, sus riquezas naturales, profanando sus cementerios sagrados, destruyendo sus estructuras sociales y políticas y su sistema de vida, arrasando su cultura, les prohibieron hablar su idioma, practicar sus costumbres y su religión, y además los obligaron a asimilar el idioma, la religión, la cultura, el sistema político español y los obligaron a producir para los conquistadores.

**1633** Llegan los ingleses y se posesionaron en la Costa Atlántica. Su sistema de dominación fue muy distinto al de los españoles, respetaron la cultura, el idioma, las costumbres y las tierras de los nativos, pero siempre saquearon sus riquezas naturales y los impulsaron a guerrear contra los otros pueblos indígenas del centro del país para disputarles el dominio a los españoles.

**1687** Se instala el Reino de la Mosquitia, se proclama como soberano al Rey Mosco Jeremy I, quien es reconocido por Inglaterra con el fin de usarlo como intermediario para legitimar su dominio sobre la Costa Caribe y convertirlo en socio en su campaña contra los españoles.

**1811-1812** Se producen los alzamientos indígenas de Xalteva, Sutiaba, Monimbó y Rivas, demandando independencia y que motivaron los movimientos independentistas que posteriormente encabezó el ilustre indígena Fray Tomás Ruiz en diciembre de 1813 en Guatemala, propugnando por una independencia real<sup>2</sup>.

**1822** Sublevaciones populares en Granada encabezadas por el indio Cleto Ordóñez y en León encabezadas por el líder indígena

---

2 Véase *Raíces Indígenas de la Lucha anticolonialista en Nicaragua*, Jaime Wheelock Román, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, 1981, y la obra *Identidad y Derecho, Los Títulos Reales del Pueblo de Sutiaba* de Mario Rizo, capítulo 1.4. IHNCA-UCA, Managua, 1999.

de Sutiaba Ramón Pacheco, hasta destituir a las autoridades colonialistas que seguían gobernando el país después de la independencia, para formar el primer Gobierno Nacional en 1824.

**1841** Se declara la Liberación de Corn Island, como resultado de la sublevación de los esclavos.

**1856** Invasión filibustera encabezada por William Walker, quien sometió a liberales y conservadores y después de destruir las ciudades de Granada y Rivas, se proclamó Presidente de Nicaragua. Para expulsarlo fue necesario que se derramara mucha sangre de nicaragüenses y hasta centroamericanos.

**1860** Se firma el Tratado Zeledón Wike por el cual Inglaterra reconoce la soberanía de Nicaragua sobre la Costa Caribe, con la condición de que se respete la autoridad del Jefe Mosco.

**30 de marzo de 1881** Inicia el alzamiento de los indios de Matagalpa contra el Gobierno Nacional, como reacción a las políticas de trabajo forzado y al despojo de las tierras. En los enfrentamientos del 10 de agosto murieron más de 500 indios, liderados por Lorenzo Pérez.

**1893** Triunfa la Revolución Liberal encabezada por José Santos Zelaya que destronó a los conservadores que habían gobernado el país por casi treinta años.

**1894** El 11 de febrero el Gobierno Liberal, a través de Rigoberto Cabezas, ocupa militarmente Bluefields, desconoce a las autoridades representadas por el Rey Mosco Robert Henry Clarence y al día siguiente proclama la anexión.

17 de abril de **1905** Se firma el Tratado Harrison Altamirano por el cual Inglaterra ratifica su reconocimiento a la soberanía de Nicaragua sobre la Costa Caribe pero a cambio, Nicaragua debe garantizar el cumplimiento de las siguientes condiciones: 1-Legalizar las tierras indígenas, 2-Respetar la cultura, el idioma y las costumbres indígenas y 3-Asegurar protección al Rey Miskitu, Robert Henry Clarence.

**1912** Intervención del Ejército Norteamericano contra los patriotas encabezados por el General Benjamín Zeledón, quienes fueron masacrados en la fortaleza del Coyotepe en Masaya, el 4 de octubre de 1912.

**1925** Estalla la Guerra Constitucionalista entre liberales y conservadores para colocar en el poder a Juan Bautista Sacasa, la que motivó la intervención del Ejército Norteamericano en 1926, contra la cual se alzó el General Augusto César Sandino hasta expulsarlos en 1932 después de 7 años de guerra que costó la pérdida de más de 50,000 vidas a los nicaragüenses.

19 de julio de **1979** Triunfa la Revolución Sandinista en contra de la dictadura de Anastasio Somoza, después de 18 años de lucha en la cual se perdieron más de 50,000 vidas.

**1982** Se inicia la guerra contra la Revolución Sandinista, la que con el apoyo del Gobierno de Estados Unidos se mantuvo hasta 1989, dejando otra cantidad mayor de muertes y víctimas, de las que todavía no hay datos exactos y una destrucción material por más de 17,000 millones de Dólares, cantidad por la cual la Corte Internacional de Justicia condenó al Gobierno Norteamericano indemnizar a Nicaragua.

**1987** Se reconoce la Autonomía de la Costa Atlántica en la Constitución Política y se promulga la Ley 28 Ley de Autonomía, cambio histórico que se produce en medio de la guerra y aún en su etapa más intensa.

**1990** Se produce el primer cambio de gobierno real y Pacífico en la historia de Nicaragua, producto de un acuerdo nacional, adoptado como condición para ponerle fin a la guerra, del que resultan las elecciones generales del 25 de febrero de 1990.

31 de agosto **2001** La Corte Interamericana de Derechos Humanos dicta trascendental Sentencia a favor de la Comunidad Indígena de Awas Tigni, en juicio promovido contra el Estado de Nicaragua, por el otorgamiento de concesión sobre recursos naturales ubicados en el territorio indígena sin consultarle ni darle participación algu-

na. La sentencia declara que la posesión ancestral debe ser reconocida por el Estado como acto de dominio y ordena la demarcación de los territorios indígenas, así como la titulación de sus territorios y asegurar mediante leyes particulares la protección efectiva de los recursos naturales indígenas.

22 de enero **2003** Se aprueba la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

9 de julio **2003** La Asamblea Nacional aprueba el Decreto Legislativo 3584, Reglamento de la Ley de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, luego de quince años de negativa del Poder Ejecutivo a reglamentar la ley.

26 de agosto **2004** La Corte Suprema de Justicia dicta Sentencia 101, por la cual declara inaplicable por ser contrario a la Constitución el Decreto 491 del 11 de marzo de 1952, con el cual los Gobiernos Municipales sometían a las Comunidades Indígenas.

La historia de confrontación y de violencia que ha vivido Nicaragua hasta 1990, ha dejado como herencia, una ciudadanía afectada por la desconfianza en el futuro, actitudes violentas para emprender la solución de los problemas que le afectan y pasividad ante la vida política y social.

En los grupos gobernantes, ha fomentado una visión deformada de su misión, lo que se expresa entre otros aspectos en una visión distorsionada del Poder. Una mentalidad dependiente, que se manifiesta en la posición de que si no hay inversión extranjera el país no progresa. Una mentalidad pesimista pues no se impulsa un Proyecto de Desarrollo a largo plazo para la nación, que unifique a la sociedad en la construcción de su futuro, por que no se cree posible.



Se ha hecho común en los gobernantes una actitud distante de la institucionalidad democrática para Gobernar: Esto se expresa en que las decisiones se toman sin consultar a los gobernados y muchas veces no coinciden con sus intereses. De igual forma se ha desarrollado un menosprecio al ciudadano, al tratarlo **como objeto electoral** al que le promete mucho, aunque se sepa que no se le va a poder cumplir. Ya en el poder se decide por el ciudadano, sin consultarlo y sin darle participación en la gestión pública, no se administran adecuadamente los impuestos que pagan los ciudadanos, los que se invierten en prioridades diversas según el enfoque de los gobernantes y se dejan en último plano las demandas y necesidades de la ciudadanía.

El país necesita desarrollar valores entre los actores principales, y así poder contar con una cultura de paz generadora de optimismo, con gobernantes servidores, independientes, optimistas, emprendedores, pacifistas, democráticos y que aprecien a la ciudadanía. Y una sociedad estable, en paz y unida. Se requiere cambiar el sistema de convivencia social, sustituyendo el método de **confrontación** por el método constructivista de **unidad** para resolver los problemas.

Después de 1990, en Nicaragua se inicia una nueva etapa histórica, determinada por la ausencia del fantasma de la guerra, se abre la posibilidad de comenzar a trabajar por unir a la sociedad y establecer nuevos métodos de convivencia social, superando el método de la confrontación, por el método de la colaboración, para enfrentar la solución de los grandes problemas estructurales de nuestra sociedad.

Todavía no se logra el entendimiento y concertación entre las fuerzas políticas que dirigen a la ciudadanía, para lograr la estabilidad que el país necesita y comenzar a trabajar en armonía por la transformación de esta realidad heredada, la

que solamente podrá superarse con el esfuerzo conciente de una sociedad unida.

La clave para lograr esa convivencia social es alcanzar una relación armónica entre la sociedad política y la sociedad civil, y para lograr esto la base fundamental es que todos de manera sincera, actúen y decidan por el bien de todos. El método para hacer viable esa actuación es que las decisiones y acuerdos adoptados por consenso, sean cumplidos y que todos cumplan con la ley en el marco de un Estado de Derecho.

Éstas son algunas reflexiones preliminares que se considerarán importantes de tomar en consideración para el presente estudio sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua, que pretende valorar el acceso a la Justicia para las personas y pueblos indígenas en Nicaragua y el de una institución clave en este asunto, como es la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

### **Criterios a tomar en cuenta para el tratamiento de la situación indígena en Nicaragua**

Al tratar la situación indígena en Nicaragua se debe especificar las particularidades de las regiones del país, ya que existen dos realidades, la del Atlántico y la del Pacífico. Se diferencian por su historia, por su tradición, por su ubicación geográfica, por el desarrollo social y por su situación jurídica, lo cual obliga a tratarlos respetando sus especificidades<sup>3</sup>.

Las razones de estas dos realidades hay que buscarlas en la historia. Desde sus orígenes los pueblos indígenas tienen sus

---

<sup>3</sup> En un Diagnóstico realizado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en el año 2001, asumiendo estas dos realidades, se recomendó una Procuraduría Especial de doble cabeza. Véase reverso de la Pág. 99 ob. cit.

diferencias. Los del Atlántico provienen del sur, descendientes del tronco *Macro Chibcha*, los *Miskitos*, *Sumo Mayangnas* y *Ramas*, y del Norte los del Pacífico, *Nahuas*, *Chorotegas*, *Cacaoperas* y *Xiu*.

Con el proceso de conquista iniciado en 1522, comienza a gestarse en Nicaragua esta doble realidad en lo político y jurídico, con la llegada de los colonizadores españoles encabezados por Gil González de Ávila y dos años después por Francisco Hernández de Córdoba, quien fundó las ciudades de León y Granada en el Pacífico, mientras en el Atlántico, los ingleses hicieron presencia en el año 1633 a través de los protestantes puritanos quienes organizaron con los indígenas del Cabo Gracias a Dios, en el extremo norte de la Costa, el intercambio de manufacturas europeas por materias primas. Luego se establecieron sobre las márgenes del río Coco, sembrando caña de azúcar, cacao, algodón, y comenzaron a explotar la madera<sup>4</sup>. Posteriormente Guillermo Pitt, natural de la Isla Bermuda perteneciente a Gran Bretaña<sup>5</sup> hizo presencia en nombre de la Corona Inglesa.

El proceso de colonización desarrollado por los ingleses fue muy diferente al de los españoles en el Pacífico. Los españoles vinieron con un proceso integracionista dirigido a desconocer la costumbre, la realidad, la identidad cultural de nuestros pueblos y a imponerles la cultura española, en el Atlántico por otras realidades también históricas, se permitió que los pueblos indígenas de esas regiones mantuvieran su identidad y su cultura y así lograron conservar su idioma, sus costumbres, sus instituciones sociales y la posesión de sus territorios.

---

4 Savery, Wesley Ernan, "Una Crónica Social Orquestada", Revista *Wani*, Septiembre 1986, Pág.41.

5 Romero Vargas Germán, Historia de la Costa Atlántica, CIDCA, 1996.

Del proceso de conquista desarrollado por ambas potencias, pesan los efectos aún en pleno siglo XXI, constituyendo una de las causas principales de las diferencias que aún no permiten un entendimiento efectivo en la Nicaragua de hoy. En el Pacífico se observó un proceso de desconocimiento total a los derechos indígenas y en el Atlántico los ingleses promovieron (por intereses estratégicos) una especie de política de alianza para enfrentar el poder colonial español en el Pacífico. En alguna medida eso fue una suerte para los indígenas del Atlántico que les permitió conservar, todos los elementos de su identidad y a la vez la posesión de sus territorios, lo que quedó oficializado en instrumentos jurídicos que la República tuvo que adoptar para poder extender su soberanía en el Atlántico.

En el Pacífico, después de una tenaz y sostenida resistencia, las comunidades indígenas lograron concertar, con las autoridades coloniales, el reconocimiento a sus territorios. Surgieron entonces desde el siglo diecisiete lo que los indígenas llaman, los títulos reales. Este reconocimiento de las autoridades españolas sobre los territorios que tenían en posesión y que conservaron los indígenas de esa época se materializó legalmente a través del otorgamiento de los Títulos de Propiedad.

La política desarrollada por la Corona Española en la colonia temprana, desde 1542 expresada en las Leyes Nuevas o Leyes de Indias por medio de las cuales se crean las reducciones de indios para facilitar su proceso de conquista, permitieron en alguna medida la aceptación de esa realidad, el reconocimiento de esos bloques poblacionales y también el reconocimiento a sus territorios.

Así la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, Ley 14 del libro IV, Título XII, establecía que: “a los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particu-

lar como en Comunidades, y las aguas, y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias y otro cualquier beneficio que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar y por ningún caso se les pueda vender ni enajenar”.

Es así que el primero de noviembre de 1591<sup>6</sup> se promulgó una cédula real en la cual se establece la composición de títulos de tierras y en ella se orienta que comiencen a legalizar bajo la ley española las tierras que conservan los indios en esa época. Ese es el origen de los títulos reales de la propiedad indígena del Pacífico, Centro y Norte, que constituyen el elemento sobre el cual se ha mantenido la persistencia de la identidad indígena en estas regiones. La mayoría de esos títulos reales fueron emitidos en el siglo dieciocho pero hay títulos como el de Telpaneca, que data de 1622.

## **1.2 Conceptos Pueblo y Comunidad Indígena, según la legislación nicaragüense**

Para el abordaje de la situación indígena, es importante referir estos conceptos que en el liderazgo indígena, todavía son motivo de polémica, por ello sin pretender agotarlo el tema, se expone el enfoque que desde la realidad jurídica de Nicaragua se está desarrollando.

### **1. Pueblo Indígena**

En Nicaragua por primera vez se incorpora este concepto en una disposición legal con la recién aprobada Ley 445 Ley Especial que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos y Comunidades Indígenas de las Regiones Autónomas

---

6 Título Real del Pueblo Indígena de Mozote.

de la Costa Atlántica y de los Ríos Coco, Bocay, Indio y Maíz<sup>7</sup>, la que en el Art. 3 define: “Pueblo Indígena: Es la colectividad humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a las colonias, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas las distingue de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones”.

No obstante la definición anterior establecida legalmente, el debate continúa, pues en el Reglamento de la Ley de Autonomía de la Costa Atlántica<sup>8</sup>, se hace una definición más restringida y creando alguna confusión, al definir: “Pueblo Indígena: Es el conjunto de comunidades indígenas que **mantienen una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la colonia y que comparten y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones sus territorios tradicionales, sus propios valores culturales, organizaciones sociales y sistemas legales**”<sup>9</sup>. Según esta definición, las comunidades de indios *Mayangnas* que se encuentran en el mismo territorio con los *Miskitus* en Bocay, Bonanza y Prinzapolka podrían ser consideradas como un mismo pueblo.

El concepto asumido por la Ley 445 está más en correspondencia con la definición que hace el Convenio 169, sobre el cual hay (al menos en el ámbito internacional) mayor consenso entre el liderazgo indígena.

---

7 Publicada en La Gaceta Diario Oficial, Número 16 del 23 de enero del año 2003.

8 Decreto 3584 Publicado en La Gaceta, Diario oficial No. 186 del 02 de Octubre del 2003.

9 La parte en negrilla coincide con el texto de la definición propuesta por el relator especial de la ONU José Martínez Cobo.

## **2. Comunidad Indígena**

El término “Comunidad Indígena” es utilizado inicialmente por nuestra legislación para enunciar jurídicamente una situación existente, como es el ejercicio del Derecho de Propiedad Común por una agrupación de descendientes Indígenas sobre un territorio determinado. La primera disposición legal en la que aparece este término es la Ley del 17 de mayo de 1877, pero la primera que aporta una definición al respecto es la ley del 16 de febrero de 1906, que en su Art. 2 establece para los efectos de la Ley: “Se entiende existir de hecho una Comunidad Indígena, en las localidades donde la población de esa casta sea poseedora de terrenos que no constituyan parte integrante de los terrenos municipales”.

El Decreto Ejecutivo No. 120 del 6 de agosto de 1918, lleva la definición a un contexto social, al definir que la Comunidad Indígena se compone de todos los vecinos del pueblo, descendientes de los estantes y habitantes de la ciudad antigua de su origen.

En la Ley de Municipios (Art. 67) se reconoce a las Comunidades Indígenas que existen legalmente y a las que existen de hecho, entendiéndose a las primeras como las que tienen Estatutos propios aprobados por el Gobierno y a las segundas como las que no tienen Estatuto propio y por ello deben regirse por el Decreto 120 del 6 de agosto de 1918. Además el artículo no discrimina si son propietarias de tierras o no y obliga a que se les reconozca, que se le respete a sus autoridades y se les tome en cuenta en todos los asuntos que afecten directa e indirectamente a su población y territorio.

Esta disposición tiene mucha trascendencia para el reconocimiento de los derechos indígenas, sobre todo en el Pacífico, Centro y Norte donde la política estatal ha estado orientada al desconocimiento de su existencia y al exterminio de las Comunidades Indígenas por la vía jurídica.

En la región del Pacífico, la Comunidad Indígena de Sutiaba sufrió el 27 de diciembre de 1902, el despojo de la administración de sus tierras mediante Decreto Legislativo que redujo al antiguo Partido y Municipio de Sutiaba, incorporándolo como Barrio de la ciudad de León; a la Comunidad Indígena San Jorge, le fue cancelada su Personalidad Jurídica por Decreto Legislativo Número 27 del 20 de abril de 1918, manteniendo su existencia de hecho hasta el presente. En la región Central, la Comunidad de Boaco, fue víctima de la acción concertada del Gobierno Municipal y el Ejecutivo para impedir el ejercicio del derecho de propiedad sobre sus tierras en la década de los 30<sup>10</sup>, la Comunidad Indígena de Matagalpa fue despojada también por acción concertada entre el Gobierno Municipal y el Ejecutivo a fines del siglo XIX de 16,641 manzanas de tierra que constituían los ejidos indígenas<sup>11</sup> y en la región Norte, el Gobierno Municipal desde 1975 mantiene en su poder los títulos de propiedad de la Comunidad Indígena de Telpaneca. Lo mismo ocurre con la Comunidad de Nindirí en el Departamento de Masaya<sup>12</sup>.

En la referida Ley 445 Ley Especial de Regulación del Régimen de Propiedad Comunal ya citada, en el mismo Art. 3 se hace una definición completa al incorporar el concepto económico-social al sociológico y antropológico<sup>13</sup>: “Comunidades Indígenas: es el conjunto de familias de ascendencia amerindia establecido en un espacio territorial, que comparten sentimientos de identificación vinculado al pasado aborigen de su pueblo indígena y que mantienen una identidad y valores

---

10 Véase Jeffrey Gould, *El mito de la Nicaragua Mestiza*, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, UCA, Managua, 1997.

11 Téllez, Dora María, *Muera la Gobierna*, Managua, 1999, Pág.133.

12 Apuntes del autor.

13 Publicada en la Gaceta Diario Oficial, Número 16 del 23 de enero del año 2003.



propios de una cultura tradicional así como formas de tendencias y uso comunal de tierras y de una organización social propia”.

El Reglamento de la Ley de Autonomía, coincidente con la Ley 445, asume esta misma definición, pero agrega un nuevo concepto relacionado al tema como es el de Comunidad Étnica, la que define así: “Comunidad Étnica: Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia y/o africana que comparten una misma conciencia étnica fácilmente identificable por su cultura, valores y tradiciones de convivencia armónica con la naturaleza, vinculados a sus raíces culturales y formas de tendencias y uso comunal de la tierra”.

Este nuevo concepto viene a crear confusión, pues contrasta con el concepto Comunidades de la Costa Atlántica, que el mismo reglamento define como entidades jurídicas, sociales y políticas, constituida por *miskitos*, *mayangnas* o *sumus*, *ramas*, *creoles*, *garifunas* y mestizos que habitan en la Regiones Autónomas, con jurisdicción para administrar sus asuntos bajo sus propias formas de organización, conforme a sus tradiciones y culturas, reconocidas en la Constitución Política y la Ley 28. Queda incluida en la definición los mestizos y ellos no tienen tradición de convivencia armónica con la naturaleza, ni tierras comunales ni formas de uso comunal. Tampoco tienen una organización social propia. De igual forma contrasta con el espíritu de la Ley de Autonomía que es hacer justicia histórica con los pueblos y comunidades indígenas de la Costa Atlántica que por siglos han luchado por el reconocimiento de sus derechos y el ejercicio del poder dentro de su territorio.

Por lo polémico del tema, debemos limitarnos, para efectos estrictamente legales a entender a la Comunidad Indígena como una persona jurídica, reconocida por las leyes como la

entidad que representa legalmente a una población y en algunos casos a un Pueblo Indígena para el ejercicio de sus derechos<sup>14</sup>.

De lo anterior se concluye que Pueblo Indígena y Comunidad Indígena son dos expresiones de un mismo fenómeno social. La primera en sentido general Sociológico e Histórico y la segunda en sentido particular y jurídico, en la que el primero incluye a la segunda.

### **1.3 Status jurídico de las Comunidades Indígenas durante la colonia**

Los conceptos antes enunciados han surgido del avance en el proceso de reclamación de los derechos históricos de los pueblos indígenas, que ha recobrado fuerza en Nicaragua a partir de la última década del milenio anterior, después de casi un siglo de letargo.

Durante la época colonial, los indígenas del Pacífico que enfrentaron lo más cruento de la campaña de conquista y que lograron sobrevivir, tuvieron que pagar muy caro el reconocimiento de sus derechos.

Por tanta ignominia y escarnio pasaron los indios frente al conquistador, que el primer asunto a resolver para ser tratado como persona, era su naturaleza. Así, el debate fue si el indio era animal o humano, lo que después de tanta sangre y tinta

---

14 Las Comunidades Indígenas de Matagalpa y Sutiaba son personas jurídicas que representan legalmente al Pueblo Cacaopera y Okano respectivamente; el resto de Comunidades Indígenas se acomodan a la definición del Decreto Ejecutivo de 1918. La definición que hace la Ley 445 se ajusta a la situación de las Comunidades Indígenas de la Costa Caribe y los territorios del Triángulo Minero en donde subsisten formas de uso comunal de la tierra, en el Pacífico, Centro y Norte las tierras comunales están asignadas en parcelas y quizá la mayoría en poder de personas ajenas a la Comunidad.

derramada como dice Mario Rizo, resultó que si sonreían tenían alma y entonces podían ser considerados humanos<sup>15</sup>.

Superado el debate inicial, se definió la naturaleza jurídica del indio por Cédula Real del 20 de junio de 1500, en la cual se ordena que se les tenga como vasallos libres, es decir teóricamente en la misma situación que a los españoles. No obstante, tal calificación fue sólo un acto de coqueteo de la Corona con las autoridades eclesiásticas a fin de que aportaran clérigos para apoyar la labor de conquista y colonización cristianizando a los indios para facilitar su sometimiento.

Vino después la Encomienda, basada en el criterio de que los indios aunque vasallos libres no podían trabajar voluntariamente, ni para contratar y previo a todo había que organizarlos, asegurarles su manutención y evangelizarlos para que pudieran convertirse en personas reales. La Encomienda se definió por Cédula Real del 20 de diciembre de 1503, como el medio por el cual los indios se asignaban a un conquistador a quien se le debía pagar tributo y prestar servicios personales, a cambio de protección y evangelización. Los tributos debían pagarse al Rey a través de sus recaudadores cuando el pueblo era encomendado a la Corona, a la iglesia cuando eran asignados a conventos y a particulares cuando el pueblo indio estaba encomendado en forma individual.

En 1542, con la promulgación de las nuevas leyes, se crean las reducciones de indios, con el fin de evitar la fuga de los conquistados y para organizar el sistema colonial. En 1549 se establecieron procedimientos para que los indios escogieran a sus autoridades tales como gobernadores, alcaldes, alguaciles, jueces, regidores, escribanos incluyendo a los caci-

---

15 Los datos sobre los cuales se basan los comentarios señalados en este apartado, se encuentran en la ya citada obra del doctor Mario Rizo.

ques y principales, para que éstos a su modo y según sus costumbres, administraran sus asuntos y ejercieran los ministerios de sus pueblos y repartimientos. En la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, se recoge la disposición que desde mediados del siglo XVI establecía: “Que en las reducciones haya alcaldes y regidores indios, ordenamos que en cada pueblo y reducción haya un Alcalde indio de la misma reducción, y si pasare de ochenta casas, dos alcaldes y dos regidores también de indios y aunque el pueblo sea muy grande no haya más de dos Alcaldes y cuatro Regidores, y si fuere de menos de cuarenta casas, no más de un Alcalde y un Regidor, los cuales han de elegir por un año, como se practica en los pueblos de españoles e indios en presencia de los curas”.

Los pueblos indios y las reducciones creadas por los españoles que son las mismas entidades que hoy conocemos en el Pacífico, Centro y Norte como Comunidades Indígenas, eran instituciones de Derecho Público, con funciones de autoridad pública atribuidas por el régimen jurídico de la época y que ello permitió que aún bajo el yugo colonial, los indios pudieran mantener su forma de ejercer autoridad pese a que tenían que combinarlas con las instituciones impuestas por el nuevo sistema.

Las actuales entidades, conocidas como Comunidades Indígenas, son personas jurídicas de naturaleza pública, cuya existencia se remonta a los tiempos coloniales por medio de la institución de las Reducciones creadas por las ya citadas leyes indias de 1542. Su reconocimiento legal como Persona Jurídica se ratificó por medio de Cédula Real del Rey Felipe II del primero de noviembre de 1591 por la cual se dispone que se legalicen las tierras a las poblaciones de indios en cantidades suficientes para habitación, labranza, ganadería y sementeras o sea los sembradíos.

En el caso de las Comunidades Indígenas, su reconocimiento legal como Persona Jurídica nos llega hasta hoy, por virtud de la contratación legal con la Corona Española, cuando el Rey de España contrató con ellas la compraventa de sus tierras y les otorgó los Títulos Reales para el Común de Indios es decir para los integrantes de la casta indígena.

#### **1.4 Las Comunidades Indígenas en la actualidad**

Con la situación creada a partir de la década de los ochenta en que se inicia una nueva etapa en la historia de los pueblos indígenas, se abre la posibilidad de preparar un liderazgo joven, que relacionado con otros movimientos sociales y con acceso a la capacitación técnica ha permitido que se comience a superar desde adentro el letargo en que durante casi un siglo han permanecido (salvo raras excepciones) los indígenas nicaragüenses. Se viene desarrollando un concepto nuevo de Comunidad Indígena, o al menos nuevo en la época moderna, porque en el fondo lo que se está haciendo es retomar el carácter que tuvieron las Comunidades Indígenas durante el siglo XVIII, en que asumían la función de una entidad pública, con carácter corporativo.

A partir de la experiencia que van alcanzando las estructuras de autoridad, en la gestión por el desarrollo social indígena, el concepto que se viene construyendo lleva intrínsecos dos aspectos que determinan la particularidad de este tipo de entidad jurídica. En la región Central del país, las Comunidades Indígenas están desarrollando el doble carácter con que fueron concebidas durante la época colonial y que se había perdido en la época republicana, esto es el carácter de organización social y el carácter corporativo. La Comunidad Indígena es una organización social que representa legalmente a los miembros de la casta indígena y es una empresa social que administra el patrimonio común de los indígenas.

## **La Organización Social**

La Comunidad Indígena como organización social, se compone de todos los integrantes descendientes de la casta indígena, es decir de los descendientes amerindios, siendo su misión principal gestionar por el mejoramiento de las condiciones de vida y la realización de las reivindicaciones históricas del grupo social.

Como organización social, los ciudadanos indígenas tienen derecho a tener su propia forma de organización social y a la libertad de organización, consignados en los artículos 5, párrafo tercero y 49 de la Constitución, del Código Civil Libro I Capítulo XIII, Ley de Participación Ciudadana, etc.

En los territorios del pueblo *Mayagna* se han venido construyendo modelos de organización que, sin descuidar las formas tradicionales, han desarrollado estructuras organizativas reglamentadas a través de Estatutos que permiten darle mayor dinamismo a la gestión de sus problemas y hacer más efectiva la participación en la toma de decisiones. Así han surgido diferentes organizaciones de base, que representan a las comunidades aglutinadas territorialmente, las que fueron creadas en su momento al amparo de la Ley 147, Ley General de Personas Jurídicas sin fines de lucro, pero que se han constituido a partir de la misma experiencia tradicional de organización. En parte, adoptar este modelo de organización formal obedeció a los requerimientos de las agencias de cooperación que llegaron al territorio *Mayagna* con motivo de la protección de las Reservas de Biosfera y Recursos Naturales en toda el área que comprende la Reserva de Bosawas<sup>16</sup>. En este modelo de organización existe las autoridades tradicionales del Consejo de Ancianos, el *Wihta*, la Junta Directiva encabezada por un Presidente y la Asamblea General que consiste en una reunión de todos los comuneros.

---

16 Entrevistas a líderes Mayagnas e información recabada en el Taller de Consulta, realizado los días 12 y 13 de noviembre 2004 en el Municipio de Rosita.

Las Comunidades que tienen este estatuto como Asociaciones Territoriales, en la RAAN y que aglutinan mayoritariamente a indígenas Mayangnas o Sumos, son: Asociación de Pueblos Sumo y Miskitu de Jinotega (ADEPSUMISU-JIN) en los Municipios de Wiwilí, Cuá y San José de Bocay, Asociación Indígena del Sector Tungki (MATUNBAK), con sede en el Municipio de Bonanza RAAN, Asociación para el Desarrollo Comunal de Sikilta (SIMSKUL) con sede en el Municipio de Siuna, Alianza del Triángulo Minero y Prinzapolka conocida como Alianza M y P con sede en Siuna, todas ellas surgidas en los últimos cinco años; a la par existe la Organización de la Nación Mayagna, (SUKAWALA) con sede en el Municipio de Rosita. Esta organización fue concebida desde su fundación con la misión de aglutinar a todo el pueblo *Sumo Mayagna* y el 14 de noviembre cumplió treinta años de fundación. Por ella han pasado y en ella se han forjado los principales líderes del pueblo *Mayangna*.

En los territorios *miskitus* ha prevalecido la forma tradicional de organización, donde existe el Consejo de Ancianos, el *Whita* y el Síndico, agregándole en la última década los Policías Comunales y un Coordinador Comunal. El Síndico asume la representación legal de la Comunidad para administrar el patrimonio comunal, siendo el homólogo del Presidente de las Juntas Directivas en las regiones del Pacífico. La elección del síndico, pese a que la Ley de Autonomía les confiere derechos especiales, todavía la eligen en abril y organizada por las Alcaldías Municipales, de conformidad con el decreto 491 del 11 de marzo de 1952, el que la Corte Suprema ya ha declarado inconstitucional<sup>17</sup>.

---

17 Salgado Zelaya, Róger Antonio, *Legislación y Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Étnicas en Nicaragua*, Págs. 179-180.

Los miembros de los Consejos de Ancianos de las Comunidades son designados por el Consejo de Ancianos del pueblo *miskitu* que tiene su sede en Bilwi<sup>18</sup>, a partir de algunos requisitos como son tener 60 años de edad, no tener antecedentes penales y ser de reconocida honestidad.

Hay que indicar que con la entrada en vigencia de la Ley 445, se están realizando las elecciones con mayor autonomía, lo que se hace en Asamblea Comunal y luego es presentada el Acta de la Asamblea ante el Secretario del Consejo Regional para que la inscriba en un Libro de Actas de Elecciones Comunales que se lleva para que luego extienda la Certificación a los electos por el término de un año<sup>19</sup>. Esta Certificación se la entregan al Consejo de Ancianos que se elige anualmente, algo que altera el carácter de autoridad tradicional, pues dicha autoridad por ser tradicional no necesita un reconocimiento oficial, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Municipios en su Art. 68. Esta apertura es un buen principio en la línea correcta afirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Yatama contra Nicaragua, en cuya sentencia se resalta la obligación internacional de garantizar el acceso y la participación efectiva de los derechos políticos de las personas y pueblos indígenas en el marco de sus organizaciones tradicionales y, con ello, la obligación de adecuar la legislación electoral para que haya una plena y efectiva participación desde su contexto particular. En tal sentido se señaló:

11. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 del 2000, declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humana-

---

18 Ídem.

19 En la reunión de Consulta realizada en Bluefields el día 18 de noviembre, se pudo constatar que en la RAAS ya se están aplicando las disposiciones de la Ley 445.



nos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en los términos del párrafo 259 de la presente Sentencia [Los requisitos que se establezcan deben permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales, que conciernen a la sociedad en su conjunto, y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que dichos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política]<sup>20</sup>.

En cuanto a la estructura de autoridad comunal, llama la atención el hecho de que no existe una forma única de autoridad, de suerte tal que cada Comunidad tiene la autonomía para determinar la forma en que van a estructurar su Gobierno Comunal. En un pequeño muestreo que se hizo en la RAAS, con tres Comunidades, todas se diferencian entre sí. En el Tumarín Indígena existe una Junta Directiva Comunal integrada por un Coordinador que asume a la vez como Secretario y que se encarga de la gestión de proyectos comunales, un Tesorero que controla y resguarda los ingresos de la Comunidad, un Fiscal que supervisa la actuación de las autoridades, el Síndico que representa legalmente a la Comunidad y un Vice Síndico. Luego está la Directiva del Consejo de Ancianos que tiene una estructura semejante al de cualquier junta directiva de Asociación, con Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Fiscal y Vocal. En Makantakita, la autoridad comunal la integran: El Presidente del Consejo de Ancianos, un Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, Primer Vocal,

---

20. Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

Segundo Vocal y Síndico y en Betania es la misma estructura, pero con el Síndico por separado<sup>21</sup>.

En las regiones del Pacífico, Centro y Norte, que fueron dominadas por la corona española, la organización social se rige por las leyes republicanas y en su inicio se reguló por las leyes de indias. Desde inicios del siglo pasado se aprobaron los Estatutos de las Comunidades por el Ejecutivo para regular las Comunidades Indígenas que durante la colonia se conocía como El Común de Indios, con lo cual, según el Art. 5 de la Ley del 3 de junio de 1914, adquirieron Personalidad Jurídica, lo que significa que adquieren capacidad de gobernarse por si mismas. No obstante, después de la referida ley se han dictado disposiciones ejecutivas con carácter reglamentario, que han reducido a la mínima expresión la capacidad jurídica, desconociendo la personalidad que la ley les confiere y que actualmente garantiza la Constitución en los artículos 5 y 49 que se explican en los segmentos posteriores.

En estas regiones se han aprobado Estatutos por parte del Ejecutivo a las siguientes Comunidades: Matagalpa, Muy Muy, Jinotega, Sébaco y Boaco en la región central, Masaya, Veracruz, Urbayte Las Pilas en Ometepe, Sutiaba y El Viejo en el Pacífico y Mozonte en la región Norte. Las Comunidades que no tienen estatuto propio, se rigen por el Decreto Ejecutivo del 6 de agosto de 1918.

En los últimos años, algunas Comunidades han optado por elaborar sus propios Estatutos, entre ellas Nindirí en el Departamento de Masaya región Pacífica y Telpaneca en el Departamento de Madriz, región Norte; además han realizado reformas a sus Estatutos las Comunidades de Jinotega, Muy

---

21 Certificaciones de las Autoridades Comunes de las Comunidades de Betania, Tumarín y Makantakita, extendidas por el Consejo Regional de la RAAS.

Muy, Sébaco y Mozonte, pero han tenido graves problemas por que el Gobierno no tiene definido cómo atender el asunto y ante tal situación, las que se han acercado al Ejecutivo para darle formalidad legal han sido muy perjudicadas por la ausencia de una política de atención en este ámbito.

En la Región central y en parte de la Región Norte, está alcanzando forma el concepto enunciado socioeconómico de las Comunidades Indígenas, así se está comenzando a impulsar el carácter de organización social que aglutina a los integrantes de la casta indígena y el carácter de empresa social que administra y autogestiona el desarrollo social a partir de implementar un sistema de administración que permita aprovechar de manera más efectiva los recursos e invertirlos en beneficio de los comuneros.

### **La Comunidad como empresa indígena**

Se refiere al concepto Comunidad desde el punto de vista económico y está relacionado a la propiedad comunal, que existe como una Comunidad de Bienes perteneciente a todos los indígenas y que la Junta Directiva debe administrar de manera eficiente en beneficio de todos los copropietarios.

En sentido lato, común, se le dice a las cosas que a todos pertenecen. El diccionario Larousse define la Comunidad simplemente como el estado de lo que es común. Es preciso ubicar el concepto jurídico de Comunidad referido a los bienes. El Código Civil en el Art. 612 define lo siguiente: “Son comunes las cosas naturales o artificiales no apropiadas individualmente, de las cuales únicamente es permitido aprovecharse, conforme a reglamentos administrativos, a los individuos comprendidos en cierta circunscripción administrativa o que forman parte de la determinada corporación pública”.

La doctrina jurídica nos proporciona el siguiente concepto: Comunidad de Bienes es la atribución a varios sujetos de uno o más derechos con relación a un mismo bien. Es toda relación o conjunto de relaciones en que aparecen como sujetos varias personas al mismo tiempo.

Tres elementos distintivos de la Comunidad de bienes son:

- a) Pluralidad de sujetos.
- b) Una misma cosa o derecho.
- c) Titularidad igual para todos.

La Empresa se rige por las disposiciones especiales que regulan la propiedad indígena y las demás disposiciones jurídicas referidas a la administración del patrimonio común y el uso de las tierras y los recursos naturales.

En las Regiones Autónomas, la Empresa Indígena, pese a las garantías constitucionales y las Leyes de Autonomía, su Reglamento y a la Ley 445, no ha podido ser, debido a que todavía no se logra ejercer de manera efectiva, el derecho de propiedad comunal y a la falta de demarcación y delimitación de los territorios indígenas, todo ello sumado a las invasiones de tierra desde las regiones Pacífico, Centro y Norte. Por el hecho de que no se ha ejercido el derecho de propiedad de manera efectiva y no se ha permitido a las Comunidades usufructuar los productos de sus territorios, que es el elemento vital de la empresa indígena, no se puede valorar tal experiencia en estas regiones.

En las regiones autónomas, donde existe un poco de acceso al producto de los recursos naturales, es en las Diez Comunidades y Karatá, ha partir de los ingresos por arriendo de terrenos y el aprovechamiento de bosques el que se invierte

entre los comuneros para sufragar algunas necesidades particulares<sup>22</sup>.

En el Pacífico, casi todas las Comunidades Indígenas tienen sus títulos de Propiedad, entre ellas Matagalpa, Muy Muy, Jinotega, Sébaco y Boaco, en la región Central, Masaya, Nindirí, Veracruz, Urbayte Las Pilas en Ometepe, Nancimí, Nagualapa, Sutiaba y El Viejo en el Pacífico, Mozonte; Telpaneca, Cusmapa, San Lucas, San Antonio, Santa Bárbara y Totogalpa, en la región Norte. De estas Comunidades sólo las cuatro primeras, ejercen el derecho de propiedad en forma plena, Sutiaba y Mozonte ejercen algún control del territorio pero les falta hacer valer su titularidad ante los Registros de la Propiedad.

Hay varias Comunidades que han iniciado el camino de constituir la Empresa Indígena, Mozonte y Telpaneca en la Región Norte, Jinotega, Muy Muy y Sébaco en la Región Central. La institucionalización de la Empresa Indígena permitirá asegurar una efectiva administración del patrimonio indígena para autogestionar el desarrollo social. En este proceso están las Comunidades de Sébaco, Jinotega, Muy Muy, Matagalpa y Mozonte, pero la que ha logrado establecer el sistema con mayor resultado es la comunidad indígena de Sébaco, la que recauda en concepto de canon más de 1,000,000.00 de Córdobas al año, aproximadamente 61,000.00 Dólares<sup>23</sup>.

---

22 Véase el estudio de Miguel González, Edward Jackson y Yuri Zapata, titulado “Análisis de la Economía y los Sistemas Políticos en la Costa Caribe”, publicado en la Revista *Wani* Número 31, Diciembre 2002.

23 Adelante se presenta una información más amplia sobre la experiencia de la Comunidad Indígena de Sébaco.

La experiencia desarrollada en el Centro y Norte, especialmente en las Comunidades de Sébaco, Matagalpa, Muy Muy, Jinotega y Mozonte, indica que es posible promover el desarrollo social desde las mismas localidades indígenas para mejorar el nivel de vida de los habitantes. Tal es el reto que han asumido las autoridades de estos pueblos. Hasta la fecha el proceso avanza en unos más que en otros, pero en general demostrando que es posible cambiar el estado de cosas y mejorar su situación por sí mismos, ante el abandono de parte del Estado. Las lecciones proporcionadas por estos pueblos están inéditas, pues nadie se ha interesado por divulgarlas.

Una experiencia importante de autogestión indígena es la de Mozonte, donde pese a que todavía no se ejerce plenamente el derecho de propiedad, ha logrado impulsar un Proyecto Socio-Económico en beneficio de los indígenas comuneros a partir de sus propios recursos y el apoyo de algunas agencias de cooperación. Entre los proyectos importantes que ha desarrollado están una fábrica de cal, una de carbón, la venta de resina de pino, promoción de técnicas de producción, conservación de suelos y agua. También han avanzado en ejercer control sobre el territorio indígena y ya tienen un sistema administrativo bien organizado que le da a la Empresa Indígena la base institucional que necesita para desarrollarse. Además cuentan con un sistema organizativo que asegura una red de promotores y activistas en todas las comarcas del territorio, con los cuales han desarrollado una buena experiencia de capacitación. Paradójicamente, de quien se esperaría mayor apoyo a esta experiencia, como es el Gobierno Municipal es quien ha opuesto los mayores obstáculos tratando de intervenir en la organización indígena y negándole reconocimiento para la gestión. En el pasado han tenido experiencias dramáticas con el gobierno municipal y la Procuraduría General de la Re-

pública, los que hace unos cinco años se tomaron la Comunidad para imponer directivos de su agrado político<sup>24</sup>.

En el caso de Sébaco, el Estatuto de la Comunidad establece las normas básicas en que debe funcionar la administración. Existe además un Reglamento de Uso de las Tierras Indígenas y se está elaborando un Plan de Arbitrios para regular todo lo relacionado a la recaudación. Este último instrumento existe en las Comunidades de Muy Muy y Jinotega aunque ya no se aplican por ser obsoletos, el de la primera data de 1924 y el de la segunda de 1945<sup>25</sup>.

La Empresa Indígena en Sébaco produce actualmente ingresos mayores a un millón de córdobas anuales, pese a la inestabilidad generada desde el Gobierno Municipal desde hace diez años. En los últimos dos años ha contado con el apoyo del Ministerio de Gobernación, que ha promovido y respaldado a otra Junta Directiva paralela a la electa por la mayoría de los indígenas, lo que según estimaciones realizadas les ha producido pérdidas de más de medio millón de córdobas anuales. El informe de gestión, presentado por la actual Junta Directiva entre enero y diciembre 2004, reporta ingresos por la cantidad de 1,134,943.57 córdobas, equivalente aproximadamente a 61,000 dólares. Con estos ingresos mantienen una clínica para atender a la población indígena, apoyan con becas y ayudan a 250 estudiantes de primaria, secundaria y universidad, costean los gastos funerales a los indígenas fallecidos, impulsan proyectos de vivienda, promueven el deporte y la cultura, apoyan el Museo de Arte Precolombino recién creado con apoyo de Francia y brindan ayuda económica a personas indígenas más necesitados.

---

24 Taller de Consulta realizado el día once de noviembre 2004 con los representantes indígenas de la Región Norte. Apuntes del autor.

25 Acuerdo Presidencial 140, publicado en la Gaceta Diario Oficial, del 25 de junio de 1924 y Acuerdo 404 publicado en la Gaceta del 19 de noviembre de 1945.

Los municipalistas acusan a las Comunidades Indígenas de ser factor de atraso en los Municipios porque no contribuyen con el erario municipal debido a las exoneraciones de que gozan. Pero en el caso de Sébaco, en que la Comunidad Indígena ha emprendido un Proyecto de Desarrollo Social a favor de la población indígena y que ha desarrollado institucionalmente la empresa, demostrando que los indígenas son capaces de generar desarrollo, en vez de obtener apoyo del Gobierno Municipal y del Gobierno Central, éstos han saboteado el desarrollo del proyecto social<sup>26</sup>.

Promover el rescate y proyección del patrimonio arqueológico y cultural del pueblo indígena de Sébaco es uno de los objetivos de la Empresa y de la Organización indígena, definido en sus Estatutos. El Proyecto de rescate cultural y proyección de Arte Rupestre, junto con el Museo Precolombino, es un esfuerzo de la Comunidad Indígena y de una organización local integrada, a su vez por indígenas, con lo que se inicia una nueva etapa en la historia cultural moderna de Sébaco.

Es muy importante indicar que las trabas que el sistema legal impone para fortalecer la organización social y la empresa indígena son muchas y están arraigadas en todas las instancias del Estado y la Sociedad Civil, desde obligar a las Comunidades a inscribirse como Asociaciones Civiles –en tanto que las leyes antiguas no regulan las reformas estatutarias–, hasta la represión contra las Comunidades que han

---

26 Entrevista al poeta Orlando Dávila Lazo, historiador del Pueblo Indígena de Sébaco, actual miembro de la Junta Directiva y Responsable de Cultura Indígena. Denuncia que en un estudio realizado por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, en el año 97, se consideraba que las Comunidades Indígenas son un factor de atraso por que están exoneradas de impuestos lo que disminuía los ingresos de los Municipios y no producía ningún beneficio a los indios.



optado por desarrollar una gestión autónoma implementando sus formas de organización social, como ha sucedido contra la Comunidad Indígena de Sébaco. Tanto el Gobierno Municipal como el Gobierno Central han hecho lo posible para sabotear su proyecto de desarrollo social el que, pese a todo, constituye un modelo de gestión que demuestra que los indios no son limosneros y que pueden autogestionar su propio desarrollo, demostrando así que no son un factor de atraso como han indicado algunos municipalistas.

### **1.5 La personalidad jurídica de las comunidades indígenas**

En las regiones del Pacífico, Centro y Norte, durante la época republicana, se emitieron leyes especiales de corte colonialista, orientadas a disminuir sus facultades para asegurar la culminación del proceso de despojo iniciado en la colonia, pero que ahora, perdido su idioma, su religiosidad, disminuida su organización social y su identidad a través de todo un proceso sistematizado de alienación, se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad. Estas disposiciones indigenistas e integracionistas con las cuales el sistema se acerca al indio para decir que lo reconoce, no ha sido más que un mecanismo perfeccionado para asegurar el despojo de lo único que lo ha mantenido nucleado, que le ha asegurado su pervivencia y por lo cual ha resistido al nuevo sistema de exterminio: sus tierras.

Para reconocer legalmente la existencia de las Comunidades Indígenas y su funcionamiento, se han emitido leyes que regulan la personalidad jurídica de estas entidades y son las siguientes: La ley del 16 de febrero de 1906, Artículo 2, el Decreto Ejecutivo Número 120 del 6 de agosto de 1918, Artículo 1, la Ley de Municipios Ley 261, Art. 67, la Ley 445 Art.3, todas citadas en el apartado 1.1 de este estudio.

Muy importante es destacar la disposición contenida en el Art. 23 de la Ley 445, sobre la Personalidad Jurídica de las Comunidades Indígenas: De conformidad con el artículo 5 de la Constitución Política, el Estado reconoce la personalidad Jurídica de las Comunidades Indígenas y Étnicas sin más trámites y el derecho Constitucional de éstas, para darse sus propias formas de gobierno interno. Esta disposición hace aplicable la garantía constitucional establecida en el Art. 5, párrafo tercero de la Constitución.

La ley 261, Ley de Municipios Vigente establece el reconocimiento de las Comunidades Indígenas legalmente constituidas o que exista de hecho, define la obligación de los Gobiernos Municipales de promover espacios de participación a los indígenas en la gestión municipal. “Art. 3: El gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: 4) El ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y en general en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción, tomando en cuenta, si fuese el caso, los intereses de las comunidades indígenas que habiten en ella”. El Artículo 67 de la misma establece disposiciones muy trascendentales en relación al espacio de participación en la gestión municipal. “Los Municipios reconocerán la existencia de las Comunidades Indígenas ubicadas en sus territorios legalmente constituidas o en existencia de hecho, según las disposiciones de las leyes de 1914 y 1918 y otras, sean propietarias de terrenos comunales o no. *Así mismo respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y su territorio.*”

**Comunidades Indígenas legalmente constituidas:** Son aquellas que cuentan con un Estatuto aprobado por el Gobierno Nacional al tenor del Artículo 5 de la ley del 3 de junio 1914.

Estas Comunidades Indígenas adquirieron su Personería con la aprobación de sus Estatutos de conformidad con lo establecido en el Art. 5 de la Ley del 3 de junio de 1914 y para estas Comunidades no es aplicable el Artículo 69 de la Ley de Municipios, por cuanto tienen capacidad jurídica propia.

**Comunidades Indígenas con existencia de hecho:** Son aquellas que NO cuentan con un Estatuto propio aprobado por el Gobierno y que por ello deben asumir como Estatuto el establecido en el Decreto Ejecutivo Número 120 del 6 de agosto de 1918. Para éstas si se aplica el Art. 69 de la Ley de Municipios, aunque en lo referente al aseguramiento y reconocimiento es contrario al Art. 5, párrafo tercero. No obstante, debido a que la Corte Suprema no se ha pronunciado sobre tal aspecto, se sigue aplicando.

Con estas disposiciones constitucionales quedan superadas las disposiciones de la Ley de 1914 y su Reglamento Decreto 120 del 6 de agosto de 1918 con relación al aspecto organizativo de las Comunidades Indígenas, que fueron promulgadas cuando en Nicaragua todavía no se reconocía el **Derecho a la Libertad de Asociación**. Este fue reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y que nuestra Constitución reconoce en su Artículo 46.

## **1.6 Donde están los Indígenas de Nicaragua**

El historiador Patrick Werner, en un estudio realizado sobre la tasación indígena en la época colonial para el año

1548<sup>27</sup>, sostiene que en la época prehispánica existían en Nicaragua las siguientes grupo étnicos: De origen mexicano (*Chorotegas, Nicaraos y Maribios*), *Chontales* (es decir hablantes de lenguas desconocidas para los españoles) *Chibchas, Lencas, Tacachos* y aun *Mayas*. El autor indica la existencia de 136 pueblos al tiempo del contacto con los españoles, de los cuales 56 eran *Chorotegas*, 17 *Maribios*, 11 *Nahuas*, 5 *Chontales*, 1 *Ulua* y 43 no identificados étnicamente. Los datos cuantitativos de dichas poblaciones se detallan en el cuadro siguiente:

Grupos	Población	Porcentaje
Chorotegas	300,000	43%
Maribios	150,000	22%
Nahuas	70,000	10%
Chontales	23,000	3%
Desconocidos	150,000	22%

El historiador norteamericano Jeffrey Gould, quien realizó un estudio bastante amplio y profundo sobre la situación indígena en Nicaragua, el que publicó bajo el título *El Mito de la Nicaragua Mestiza*, calcula que para 1920 la población indígena en Nicaragua, era el 24% del total de habitantes.

Actualmente la población indígena en Nicaragua se calcula en aproximadamente el 10% de la población del país, esti-

---

27 Citado por Robert M. Karman, en su ensayo "Historia Prehispánica de los Chorotegas en Nicaragua", *Revista de Historia del IHN-UCA*, Managua, Número 14. Mayo 2002.

mada en cinco millones de habitantes<sup>28</sup>. No obstante, estos estimados se refieren a los núcleos poblacionales históricamente identificados como indígenas, por lo que se puede afirmar que dicho porcentaje es mayor.

La ubicación geográfica de la población indígena, históricamente se ha establecido en el Atlántico y los núcleos poblacionales ubicados en el Pacífico, Centro y Norte<sup>29</sup>, pero actualmente su ubicación se ha ampliado en un vasto territorio que durante la colonia se conoció como la frontera, por ser la región montañosa alta y lluviosa que ponía (por lo difícil) límite a las incursiones de las fuerzas españolas y las de sumos y miskitos que impulsados por los ingleses penetraban desde el Atlántico. Ahora este territorio se le conoce como la frontera agrícola y sigue siendo en territorio en disputa aunque ahora por razones socio-ambientales.

Por su ubicación geográfica y su situación social, el Doctor Mario Rizo hace una clasificación en los siguientes términos: Pueblos indígenas bajo un sistema autonómico en el Caribe, Pueblos indígenas bajo un sistema de leyes indígenas integracionistas obsoletas, Pueblos Indígenas marginales y pueblos de tradición indígena migrantes de la frontera agrícola. Debemos agregar que la ley 445 incorpora a los pueblos que el Doctor Rizo califica como marginales, se simplifica en lo legal el asunto. A pesar de ello, el criterio geográfico y social de la clasificación sigue siendo válido.

---

28 No existe un dato definitivo sobre la cantidad de población indígena, ya que las referencias más próximas datan de 1995 y existen núcleos de población indígena que no se han incorporado al proceso de organización así como un importante segmento que se ha venido conformando de las migraciones que como deserciones individuales van saliendo de las Comunidades del Centro hacia la zona de frontera agrícola.

29 Ob. Cit . 110-113.

Según los datos aportados por un equipo multidisciplinario que se encargó de elaborar un mapa de las Comunidades Indígenas, el dato demográfico aportado indica que en Nicaragua hay un total de 448,850 indígenas. Este dato que a la opinión de los mismos indígenas es conservador, aporta las bases para visualizar las poblaciones indígenas en Nicaragua y comenzar a ubicar su problemática como una prioridad e incorporarla en la estrategia de reducción de la pobreza que el Estado de Nicaragua ha definido y en la cual no está incluida de manera clara este sector.

El mapa fue elaborado por la Universidad Regional Autónoma de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN) en conjunto con la organización internacional que trabaja en temas indígenas denominada Tierras Nativas y los Consejos Regionales Indígenas de Nicaragua. En el mismo se presenta la ubicación geográfica de las principales poblaciones indígenas de Nicaragua y los siguientes datos poblacionales.

Los Pueblos Indígenas reconocidos y sus Comunidades, así como las Comunidades Étnicas, que refleja el resultado de dicho estudio se expresan en el cuadro siguiente:

### **Distribución de pueblos indígenas y comunidades étnicas en Nicaragua**

<b>Pueblo indígena/comunidad étnica</b>	<b>Origen etno lingüístico</b>	<b>Población aproximada</b>
Miskitu	Macro-Chibcha	150,000
Mayangna-sumu	Macro-chibcha	13,500
Rama	Macro-chibcha	1,350
Garífuna	Caribe	2,000
Creole	Afro descendiente	43,000
Chorotega	Nahoa	82,000
Nahuas	Náhuatl	19,000
Sutiaba-Okan Xiu	Maribio	40,500
Matagalpa	Matagalpa-Cacaopera	97,000
<b>Total</b>		<b>448,350</b>

(Fuente: Proyecto Tierras Nativas, URACCAN. 2003).

Esta información no está completa, pues hacen falta las Comunidades de Boaco en la región Central, Totogalpa en la región Norte, algunas comunidades *Mayangnas* ubicadas en los altos del río Coco y todas las poblaciones indígenas que producto de la migración forzada por el proceso de despojo de sus tierras, han salido de uno en uno hacia lo que hoy conocemos como frontera agrícola, en donde permanecen desorganizados y diseminados.

## **II. Desarrollo legal para el acceso de los indígenas a la justicia nicaragüense**

Todos los aspectos analizados en el capítulo anterior, constituyen la base material o las premisas sobre las cuales debe organizarse la labor de los diferentes actores sociales y políticos, a fin de diseñar las estrategias de intervención.

La creación del Estado Social de Derecho, iniciado con la Constitución de 1987 y establecido con las Reformas Constitucionales de 1995, constituyen para los pueblos indígenas una oferta importante del Estado sobre la cual hay que tomarle la palabra y abrirse paso mediante propuestas consensuadas y respaldadas por la fuerza colectiva del medio millón de ciudadanos que aglutina. Se ha iniciado la etapa del establecimiento de un nuevo orden jurídico que hará viable un plan de nación, siendo ésta la oportunidad histórica para los indígenas de Nicaragua.

### **2.1 Tratamiento constitucional de la situación indígena**

Después de la independencia, con la promulgación de las Constituciones Conservadoras orientadas a mantener el *status*

*quo* y los privilegios de las clases oligarcas herederas de la tradición europea, se les negó a los indios sus derechos ciudadanos y con ello todos sus demás derechos individuales, ya no se diga los derechos colectivos que como pueblos habían mantenido durante la Colonia sobre sus Municipios en los que ellos mismos ejercían autoridad.

La Constitución Política de 1826 en su Art. 14 establecía: “Son ciudadanos todos los nicaragüenses naturales que sean casados, o mayores de dieciocho años, y que tengan una propiedad o que ejerzan algún oficio o profesión de que subsistan, calificado todo en los términos que designa la ley”.

La Constitución de 1838 excluye a los indios de los derechos políticos fundamentales, cuando en su Art. 23 establece que sólo los ciudadanos en ejercicio pueden obtener y ejercer oficios públicos y sufragar en las elecciones.

En la Constitución de 1838, se estableció una disposición orientada a los derechos indígenas, aunque no hay información sobre su aplicación. En el Art.191 se dispuso que para el gobierno interior de los pueblos, habrá municipalidades compuestas de Alcaldes, Regidores y de Procuradores del Común. Se presume que esto sería algo semejante a lo que en la Ley del 13 de marzo de 1919 se llamó el Síndico, cuya función era representar a los comuneros en los asuntos legales de las tierras tituladas.

La disposición antes citada es la única excepción a la regla que se observa en el constitucionalismo nicaragüense que durante todo el período republicano ha ignorado la existencia de los pueblos indígenas y la protección de sus derechos, asegurando solamente el poder de quienes le han sometido.

Es la Constitución de 1987 la que rompe con esta tradición, al establecer el reconocimiento de los derechos indígenas



y abrir con ello una nueva etapa en la historia de los pueblos indígenas nicaragüenses. Con toda razón el Doctor Mario Rizo afirma que el régimen colonial legisló la diferencia en el sistema de castas, permitiendo la protección del indio. En cambio, la República los excluyó en función de asegurar una forma de mayor escarnio para las culturas indígenas.

La Constitución Política actual, a tono con el constitucionalismo moderno y el derecho internacional, contiene todo un conjunto de disposiciones que aseguran la protección casi integral de los derechos indígenas y la ubican entre las más humanistas de las constituciones modernas.

La excepción es el Art. 102, que se refiere a los recursos naturales considerándolos como patrimonio nacional y le otorga facultades al Estado para otorgar las concesiones para su uso racional. No obstante el Art. 89 reconoce a las Comunidades Indígenas la facultad de usar y gozar de las aguas y bosques existentes en las tierras comunales.

Actualmente el Parlamento Nacional está ejecutando nuevas reformas a la Constitución, las que ya fueron aprobadas en primera legislatura para ser ratificadas el próximo año. Uno de los artículos que se pretende reformar es el Art. 138, Numeral 4, referido al nombramiento de los Ministros. La reforma contempla que la Asamblea Nacional debe ratificar el nombramiento de los Ministros de Estado, Vice Ministros, Directores de Entes Autónomos y el Presidente; así mismo el Parlamento se reserva la facultad de solicitar informes sobre su gestión y ante la negativa de su comparecencia podrá interpelarlos en caso negativo y si como consecuencia de tal interpelación, la Asamblea encuentra necesidad de destituir al funcionario, podrá acordar su solicitud al Presidente de la República, quien en un plazo de tres días deberá destituirlo.

La Reforma ha provocado un enfrentamiento político entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, del cual no se perfila un cambio en la decisión parlamentaria. El argumento del Ejecutivo es que con esta disposición se está quebrantando el orden constitucional y especialmente la parte dogmática de la Constitución que establece el sistema Presidencialista, el que está siendo transformado por el Parlamento que no tiene facultades de Constituyente y que por lo tanto, para realizar tales transformaciones, debe convocarse a un Referéndum a la población.

Independientemente del procedimiento que se aplique para hacer valer esta Reforma, aunque la población misma cuestiona el procedimiento, se ve con buen ojo el hecho de que se establezca un control más efectivo sobre la burocracia ya que los ciudadanos comunes y corrientes, y en particular los indígenas no tienen acceso a tratar sus asuntos con un Ministro y muchos abusos cometidos han quedado en la impunidad. De ahí que si el ciudadano tiene mejor acceso al legislador y éste tiene facultad de fiscalizar el desempeño de los funcionarios, se facilitaría por su medio el acceso a la justicia.

## **2.2 Tratados Internacionales relacionados con los Derechos Indígenas ratificados por Nicaragua**

Actualmente la mayoría de los principales instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos han sido ratificados por el Estado Nicaragüense. La mayoría de ellos fueron suscritos y ratificados después del triunfo de la Revolución y en la década de los ochenta durante el Gobierno Sandinista, entre ellos el Convenio 169 que fue suscrito en

1989, pero que por falta de voluntad política del ejecutivo no ha sido ratificado por la Asamblea Nacional<sup>30</sup>.

A continuación se presenta una lista de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado y que tienen plena vigencia en Nicaragua:

Tratado	Ratificación	Observaciones
Declaración universal de derechos humanos.	1952	Reconocida en el Art. 46 de la Constitución.
Declaración americana de derechos y deberes del hombre.		Reconocida en el Art. 46 de la Constitución.
Pacto internacional de derechos civiles y políticos.	Decreto 255 del 08-01-1980.	Gaceta Diario Oficial No. 25 del 30-01-1980.
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.	08-01-1980	Gaceta Diario Oficial No. 65, 66 y 67 del 17, 18 y 19 -03-80.
Convención americana de derechos humanos.	25-09-79	Gaceta Diario Oficial 53, 54 y 55 del 3, 4 y 5 de marzo 1980.
Convención internacional relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza.	30-06-1980	Gaceta Diario Oficial No. 153 del 11-07-1981.
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	13-11-1981	Gaceta Diario Oficial No. 158 del 13-11-1981
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.	Decreto Ejecutivo No. 17 del 03-12-1977	Gaceta Diario Oficial No. 286 del 16-12-77.
Convención internacional sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.	29-07-1986	Gaceta Diario Oficial No. 158 del 29-09-1986.
Adhesión al protocolo para modificar la convención contra la esclavitud.	04-11-1985	Decreto 134 Gaceta Diario Oficial Número 218 del 13-11-85.
Adhesión a los estatutos de la unión internacional para la conservación de la naturaleza y los recursos naturales.	04-07-1979	Gaceta Diario Oficial Número 133 del 13-07-1989.
Convención internacional para protección mundial cultural y natural.	17-11-1979	Gaceta Diario Oficial Número 176, 177 y 178 del 4, 5 y 6-08-1980.
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe-FONDIN.	Decreto No. 18-85 del 19-05-95.	Gaceta Diario Oficial No. 107 del 09-06-1995.
Integración del Parlamento Nicaragüense al Parlamento Indígena de América.	28-02-2003.	Decreto Legislativo 3367, Gaceta Diario Oficial No. 40.

30 En entrevista realizada al Diputados Leonel Pantin, informó que la iniciativa de Ley para la Ratificación del Convenio 169 fue presentada al Parlamento. Antes de iniciarse el proceso de formación de la ley, fue retirado por el Ejecutivo en el año 1999.

Convenio 87 de la OIT sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación.	Decreto Ejecutivo 729 del 19-05-81.	Gaceta Diario Oficial 18-07-1981.
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y la protección de áreas silvestres prioritarias en América Central.	03-12-1995	Gaceta Diario Oficial No. 123 del 03-02-1985.
Convención Internacional de la Niñez y la Adolescencia.	19-02-1990	
Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA.		Gaceta Diario Oficial No. 53,54 y 55 del 3,4 y 5 -03-1980.
Convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Organizaciones.	Decreto Ejecutivo 729 del 19-05-81.	Gaceta Diario Oficial 18-07-1981.

### 2.3 La legislación ordinaria y los Derechos Indígenas

Desde el punto de vista legal, los antecedentes más inmediatos vinculados directamente a la realidad actual de los indígenas de Nicaragua, se establecen en el Tratado Harrison Altamirano, que estableció disposiciones jurídicas específicamente orientadas a la protección de los derechos indígenas de la Costa Caribe y en la Ley del 17 de mayo de 1877 que instituyó el primer golpe y amenaza abierta a la existencia de propiedades indígenas y delineó lo que sería la política de tratamiento estatal orientada al despojo de las tierras para el Pacífico, Centro y Norte. Esta Ley no tuvo aplicación en relación a la venta de las tierras indias, ya que en 1880 y 1881 se dio la Rebelión de los Indios de Matagalpa contra el Gobierno Conservador y obligó a cambiar la política de tratamiento a los indios, pues habían demostrado que pese a la desventaja con que se enfrentaron y la resistencia tenaz y la capacidad de enfrentar todas las embestidas de la oligarquía, constituían una fuerza política que la clase dominante no debía menospreciar<sup>31</sup>. Ello fue corroborado posteriormente en las

31 En el libro *Muera la Gobierna*, de Dora María Téllez, publicado por URACAN en 1999, se hace un minucioso estudio de todas las estrategias y acciones de la clase dominante después de la Guerra Nacional de 1856 para someter y desaparecer a las Comunidades Indígenas de Matagalpa y Jinotega.

revueltas conservadoras contra el régimen de Zelaya, quienes buscaron en los indios de los departamentos de Matagalpa, Jinotega y Boaco, a sus aliados para enfrentar al régimen y asegurarse la base social campesina que les permitiera resistir.

Esta alianza de los indios con los conservadores dio firmeza al movimiento indígena para resistir al despojo de las tierras indígenas legalizado con la ley del 16 de febrero de 1906, e hizo posible la posterior aprobación de una ley que protegiera la propiedad indígena.

En el Pacífico, Centro y Norte se aseguró el derecho de propiedad a través de dos leyes importantes para el reconocimiento de sus derechos: La ley del 3 de junio de 1914, que prohibió la venta de tierras indígenas y estableció el sistema de organización de las Comunidades Indígenas, y la Ley del 20 de junio de 1935<sup>32</sup> que estableció el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad indígena. Se debe aclarar que aunque estas leyes fueron reivindicadas por los indígenas del Pacífico, eran también válidas para el Atlántico.

En 1987, a través de la Ley de Autonomía, los indígenas del Atlántico lograron el reconocimiento directo del Estado a la autonomía que ya había sido definida desde 1860 a través del Tratado de Managua del 28 de enero de 1860, especificada en el Tratado Harrison Altamirano de 1905 y ratificada por el Laudo Arbitral del Emperador de Austria.

1987 marca un hito en la historia indígena de Nicaragua pues se aprobó la Ley 28 del Estatuto de Autonomía, reconocida como una de las mejores de América Latina.

---

32 Publicada en la Gaceta Diario Oficial, Número 142 del 28 de junio de 1935, esta ley regula el régimen de propiedad de los Municipios y de las Comunidades Indígenas.

Pese a este logro, debe dejarse claro que en el siglo XX los indígenas de Nicaragua no lograron definir legalmente la situación de sus derechos frente al Estado, ya que las pocas leyes que se adoptaron, principalmente las de inicio de siglo, son, con la excepción de la Ley 28, leyes integracionistas orientadas a asegurar el sometimiento político, económico y social de los indios<sup>33</sup>.

Con estos antecedentes, los indígenas de Nicaragua arribaron al siglo XXI en el que están logrando afianzar el reconocimiento pleno de sus derechos. Estos primeros años del siglo han sido de trascendencia histórica en este proceso, con la aprobación en el 2003 de la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz<sup>34</sup> y el Reglamento al Estatuto de Autonomía Decreto de la Asamblea Nacional Número 3584<sup>35</sup>, ya que después de dieciséis años de aprobada no había sido reglamentada por el Ejecutivo.

El Reglamento de la Ley de Autonomía, define de manera estructural el sistema autonómico como **Régimen de Autonomía**: Es el sistema o forma de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado dentro de la unidad del Estado nicaragüense, establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los

---

33 La ley somete a las Comunidades Indígenas a la autoridad de los Alcaldes, les impide autogestionar sus rentas ya que el canon a cobrar debe ser autorizado por el Ejecutivo y los somete socialmente porque el Censo de Indios debe ser aprobado por los Alcaldes y Jefes Políticos, impidiéndoles el derecho a la identidad.

34 Publicada en la Gaceta Diario Oficial, Número 16 del 23 de febrero del 2003.

35 Publicado en la Gaceta Diario Oficial, Número 186 del 2 de octubre del año 2004.

derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, consignadas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley 28 y demás leyes de la República.

La autonomía regional orgánica significa **Autonomía Jurídica**: En tanto las competencias y facultades se derivan de la Constitución Política y la Ley 28. **Autonomía Política**: Es la facultad de elegir a sus propias autoridades mediante el voto universal, igual, directo, libre y secreto. **Autonomía Normativa**: Es la potestad de regular materias de su competencia mediante resoluciones y ordenanza de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción. **Autonomía Económica-Financiera**: Es la facultad de administrar su patrimonio, los recursos financieros que lo son suministrados por el Estado y los que obtengan por otras fuentes nacionales e internacionales, para el desarrollo de los planes, programas y proyectos económicos regionales. **Autonomía Organizativa**: Es el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas propias de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. **Autonomía Cultural**: Es el derecho de las Regiones Autónomas de preservar y promover su cultura multiétnica. **Autonomía Administrativa**: Es la capacidad de crear su propio aparato administrativo a fin de cumplir con las atribuciones que le son propias y de establecer sus propias políticas y normas respecto a los asuntos que le competen.

Avances muy importantes se están produciendo en Nicaragua en cuanto al acceso a la justicia. Existe un proceso sostenido desde el año 2003 con la aprobación de dos leyes de trascendental importancia como son las ya referidas ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal y el Decreto Legislativo 3584 Reglamento a la Ley de Autonomía.

Se han aprobado una serie de leyes ordinarias referidas a otros temas en las que se han dejado ratificados algunos derechos de los pueblos indígenas. Entre ellas están: la Ley 452, Ley de Solvencia Municipal, en la que se ratifican las exoneraciones tributarias municipales para las tierras indígenas, la Ley 453 en la que se ratifica la exoneración tributaria sobre el Impuesto a la Renta para las Comunidades Indígenas, la Ley 462, Ley Forestal, que ratifica los derechos indígenas sobre los recursos forestales y el mecanismo para hacerlos efectivos, la Ley de Participación Ciudadana que ratifica el Derecho a la Consulta al aprobarse leyes o decretos que afecten al sector y la Ley 387, Ley Especial de Minas, que incorpora a los representantes indígenas de los Consejos Regionales Autónomos y a los Síndicos del Triángulo Minero en la Comisión Nacional de Minería.

#### **Iniciativas de Ley que contienen disposiciones relacionadas con los derechos indígenas**

Hay una serie de iniciativas de Ley, que representan oportunidades y a la vez pueden constituir amenazas para los indígenas, si no son capaces de incidir de manera efectiva en la clase política, a fin de asegurar que no sean desconocidos sus derechos o reducidos los logros que en materia legal han alcanzado. Estas iniciativas de ley, tocan diferentes temas de interés que se relacionan directamente con los derechos indígenas y urge la presencia del liderazgo indígena, cabildeando e incidiendo en el Parlamento y las demás instancias del Estado, así como abriendo campo y tomando posiciones en los espacios de participación, para salvaguardar los intereses de estos pueblos. Entre estas iniciativas se destacan:

- 1- La Ley General del Registro Público.
- 2- El Código de la Familia.



- 3- Ley de Patrimonio Familiar.
- 4- Creación del Departamento de Zelaya Central.
- 5- Creación del Departamento del Triángulo Minero.
- 6- Reformas a la Ley 260 Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 7- Ley de igualdad de oportunidades.
- 8- Ley de Aguas.
- 9- Ley de Carrera Judicial.
- 10- Ley General de Educación.
- 11- Ley que prohíbe el cobro por diligencias judiciales.
- 12- Ley que sustituye la prisión preventiva por arresto domiciliario.
- 13- Ley de Buzos.
- 14- Ley del Código Penal.
- 15- Ley de Concesión del Canal Interoceánico.
- 16- Ley Tributaria Municipal.
- 17- Ley de Rehabilitación de la Procuraduría Laboral y de Seguridad Social.
- 18- Ley de Regulación de los Salarios de los Funcionarios Públicos.
- 19- Ley de Medicina Tradicional.
- 20- Ley General de Pueblos Indígenas<sup>36</sup>.

### **Compromisos pendientes en el ámbito Legislativo**

Las debilidades del sistema legislativo no garantizan ni protegen los derechos indígenas, sobre todo en esta etapa en que los intereses partidaristas y hasta personales de los caudillos políticos han generado hasta conflictos institucionales. En el pasado reciente, hasta 1987, la legislación fue el frente de batalla que facilitó la violación de los derechos indígenas y

---

36 Sobre esta iniciativa se hace un análisis especial en un subtítulo posterior.

dificultó la gestión del liderazgo indígena para la promoción de sus intereses en el contexto legal.

Esta situación representa la primera traba a ser superada para enfrentar las tres dificultades señaladas anteriormente y enrumbar de manera efectiva la gestión para el tratamiento y solución de la problemática de los pueblos indígenas de Nicaragua.

Lo anterior constituye aspectos a considerar en el estudio de la situación indígena en Nicaragua y sobre los cuales se debe profundizar tanto en su análisis como las alternativas que deben promoverse para superar tal situación.

En un estudio realizado sobre Legislación y Derechos Indígenas en las regiones del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, se identificaron los siguientes aspectos en los cuales se considera que hay vacíos jurídicos<sup>37</sup>.

- 1- El reconocimiento al sistema de organización social autóctona indígena.
- 2- Protección al patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico, artístico y cultural de los pueblos indígenas.
- 3- Protección al sistema de propiedad y a los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas.
- 4- Reconocimiento y protección a la práctica de salud ancestral y protección de los conocimientos y tecnologías indígenas.
- 5- Protección a la familia indígena.
- 6- Ratificación de los instrumentos de derecho internacional a favor de los pueblos indígenas.

---

37 Mairena Ruiz Rigoberto, *Legislación y Derechos Indígenas en Nicaragua*. 2001, reproducido por el Instituto Jurídico Social.

- 7- Participación de los pueblos indígenas en las instancias y espacios de poder y participación política creados por el Estado.
- 8- Reglamentación de la naturaleza multiétnica y multicultural de la nación nicaragüense, establecida en la Constitución, la que debe incluir el reconocimiento oficial del sistema de administración de justicia indígena.

En marzo del 2003, en un encuentro realizado entre el liderazgo indígena del Pacífico, Centro y Norte con los Diputados de la Comisión de Asuntos Étnicos, se acordó impulsar una agenda legislativa en función de llenar esos vacíos jurídicos. De ahí surgieron los compromisos de promover la Ratificación del Convenio 169 de la OIT, impulsar una nueva ley para los indígenas del Pacífico, Centro y Norte y una Ley de Medicina Tradicional, además de los compromisos que ya se tenían con los pueblos indígenas del Atlántico, como eran la Ley de Demarcación Territorial para las Comunidades de la Costa Atlántica y la Reglamentación de la Ley de Autonomía<sup>38</sup>.

Los indígenas identifican que después de haber concertado y comprometido los legisladores a superar las limitaciones que en el orden legislativo dificultan el abordaje y la intervención para mejorar la situación indígena, hay avances importantísimos que comienzan a transformar el status quo imperante en contra de los indígenas por casi dos siglos de sometimiento neocolonialista de la época republicana, cuyo mérito reconocen a la Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas de la Asamblea Nacional, encabezada por un legislador indígena de la Costa Atlántica, el Licenciado Leonel

---

38 Nota de Prensa del 21 de marzo 2003, de la Oficina de Divulgación de la Asamblea Nacional.

Pantín, y una legisladora indígena del Pacífico, la Licenciada Irma Dávila, hija del Pueblo Indígena de Sébaco<sup>39</sup>.

Se reconoce el esfuerzo por promover la Ley General de Pueblos Indígenas y la Ley de Medicina Tradicional, así como haber aclarado que sucedió con el proceso de ratificación del Convenio 169 en la Asamblea Nacional.

La destrucción del patrimonio arqueológico, cultural e histórico de los pueblos indígenas de Nicaragua, es a menudo afectado por los proyectos de infraestructura. No existen normas de protección contra estos hechos ni de sanción a los actores.

Los funcionarios del Instituto Nicaragüense de Cultura se declaran impotentes ante la actividad destructiva y el saqueo del patrimonio arqueológico<sup>40</sup>. Se espera que estos actos puedan ser regulados por la nueva ley indígena.

Pese a que la Constitución en su Art. 128, ordena al Estado proteger este patrimonio, no hay ley que proteja, regule y sancione estos actos y los daños al patrimonio arqueológico y cultural. El Proyecto de Ley Indígena reconoce el derecho a reivindicar este tipo de patrimonio y contempla la participación de las autoridades indígenas en la protección y administración del mismo.

---

39 Memoria del Taller de Consulta realizado con los líderes indígenas el Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, en el Pueblo Indígena de Sébaco el día 20 de noviembre 2004.

40 Declaraciones del Arqueólogo Ramiro García funcionario del Instituto Nicaragüense de Cultura, en el Diario *La Prensa* del 20 de febrero del año 2005, informa de la destrucción de piezas precolombinas encontradas en un lugar donde se construye una Zona Franca ubicada en Tipitapa. Las piezas encontradas datan de 1300 a 1500 años del período Ometepe. En la misma nota informa que destrucciones similares se han realizado en Matagalpa, Estelí, Managua y Carazo.

Otra deuda pendiente del Legislativo con los indígenas del Pacífico, Centro y Norte, es la ratificación del Convenio 169. Hay que destacar la falta de voluntad política del Ejecutivo para impulsar su ratificación y también la falta de beligerancia del liderazgo indígena para demandar su ratificación<sup>41</sup>.

Es necesario diseñar y concertar una estrategia de acción que haga factible la ratificación y posterior aprobación del Convenio 169. En el II Foro Nacional Post-Durban “Acciones Afirmativas en la lucha contra el Racismo”, se discutió sobre la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia. En las acciones propuestas se contempla como una de sus prioridades la gestión por la aprobación del Convenio 169, pero la misma propuesta de acciones no identifica cuál debe ser la estrategia y el Plan de Acciones para lograr la ratificación<sup>42</sup>.

## **2.4 Comentarios a la Iniciativa de Ley General de Pueblos Indígenas**

Los indígenas del Pacífico, Centro y Norte lograron que se introdujera la iniciativa de una Nueva Ley Indígena para estas regiones, ya que la legislación que se aplica data de inicios del siglo pasado y está desfasada en relación a los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Se asumió con entusiasmo la decisión de los Diputados de la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional de impulsar el proceso de formación de la Ley. No obstante, pese

---

41 El Ejecutivo presentó la iniciativa de Ratificación del Convenio 169 ante la Asamblea Nacional y después la retiró para que no fuese ratificado, según informó el Presidente de la Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas.

42 Memoria del II Foro Nacional Post Durban “Acciones Afirmativas en la lucha contra el Racismo”, realizado en Managua del 18 al 20 de octubre 2004.

a que se presentó una propuesta inicial, ha causado seria preocupación el hecho de que se introdujeron disposiciones que ratifican el sometimiento de las autoridades indígenas a los Municipios y se ha distorsionado la propuesta incluyendo regulaciones para las regiones autónomas, cuando la propuesta de ley era exclusivamente para el Atlántico<sup>43</sup>.

A continuación se presentan algunas de las observaciones y propuestas al Proyecto de Ley que se hicieron en el Taller Nacional y otras que han sido expuestas en reuniones focales:

1. La Ley debe regular exclusivamente a los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte. No debe incluir disposiciones hacia el Atlántico, ya que el ordenamiento jurídico que rige a dichas regiones es especial y no se aplica a la realidad de estas regiones, como tampoco se deben transportar las disposiciones que pueden ser válidas para el Pacífico.

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de ley, equivocadamente señala que la Ley 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, no aborda el tema, aunque sí lo hace en el Capítulo II de las autoridades comunales y territoriales con representación legal (Arts. 4-10), por lo que el Capítulo III del Anteproyecto no tiene razón de ser. Además, de la forma en que está el Anteproyecto, lo que plantea resultaría inconstitucional. Ya que la elección de los líderes comunales como miembros de una Junta Direc-

---

43 En eso se resumen las preocupaciones propuestas por los líderes indígenas en el Taller Nacional realizado en el Pueblo Indígena de Sébaco el 19 de noviembre del 2004, cuando con presencia de la Vice Presidenta de la Comisión de Asuntos Étnicos y el Asesor Jurídico de la Comisión, se discutió el Proyecto de Ley.

tiva, Consejo de Ancianos, Síndicos, Jueces Comunales o *Wihtas*, así como la de cualquier otro líder tradicional de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Caribe de Nicaragua, no obedece a alguna norma del derecho escrito, legislado o codificado, sino a su propio derecho consuetudinario, conformado por los usos y costumbres tradicionales reconocidas en los Arts. 5, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua, como un derecho fundamental de estos pueblos.

En las comunidades indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua los miembros mayores de edad de la comunidad se constituyen en asamblea, y por consenso nombran y destituyen sus autoridades comunales, las que en su mayoría no son elegidas por períodos preestablecidos, sino que de forma indefinida, dependiendo de las circunstancias y necesidades de la comunidad. En general, las comunidades no levantan actas sino que el compromiso mutuo del elegido y de los electores, constituye la validez y la seguridad del respeto a la elección realizada, por lo que el Anteproyecto, tal y como está planteado en este aspecto es inconstitucional, y no debería ser aprobado por la Asamblea Nacional, por ser violatorio al derecho de los pueblos indígenas a elegir sus autoridades tradicionales, conforme a sus costumbres y tradiciones; sin la intromisión de ninguna autoridad externa a la Comunidad como en este caso sería el “Coordinador de Gobierno”. La Ley debe contener entre sus objetivos fomentar el desarrollo sostenible en los pueblos y comunidades indígenas y sus disposiciones deben orientarse a fomentar el desarrollo sobre la base de reconocer a los pueblos indígenas el derecho a proteger su patrimonio ecológico y el rescate de sus recursos naturales.

Consideramos que el Anteproyecto debería elaborar más sobre normativas e institucionalización de las autoridades comunales desde la perspectiva y la cosmovisión indígena, para las Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte,

y eliminar el capítulo III sobre los Pueblos Indígenas de las Regiones Autónomas<sup>44</sup>.

2. La ley debe poner fin a las relaciones de subordinación colonialista que se les han impuesto a los Pueblos y Comunidades Indígenas hacia las municipalidades, ya que ello es la causa del atraso social. Por el conflicto de intereses económicos, las municipalidades buscan cómo someter a los indígenas imponiendo autoridades afines a sus intereses, como el tema de los impuestos municipales y el canon de arriendo que siempre ha existido entre ambas instituciones. No pueden las municipalidades ser Juez y parte en el asunto<sup>45</sup>. Por ello, debe asegurarse el pleno ejercicio de sus derechos políticos a tener su propia forma de organización social y administrar sus asuntos locales a como lo establece el artículo 5, párrafo tercero de la Constitución Política<sup>46</sup>.

3. El sistema de elecciones de autoridades indígenas, no debe seguir regulado por las municipalidades, sino que debe ser regulado por las autoridades electorales, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de Ley del 3 de junio de 1914 y de conformidad con las disposiciones del Art. 5 y 49 de la Constitución. En consecuencia, se debe eliminar cualquier disposición orientada a otorgarle facultades a las municipalidades sobre las organizaciones indígenas ya que tales atribuciones son inconstitucionales<sup>47</sup>.

---

44 Estas consideraciones fueron expuestas por la Dra. María Luisa Acosta, Asesora Jurídica de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica.

45 Este tema ha sido la causa principal de conflicto en las Comunidades Indígenas de la Región Central y la Región Norte que es donde se ejerce el derecho de propiedad por parte de las autoridades indígenas.

46 Esta es una de las principales conclusiones del Pre Congreso Indígena de Nicaragua, realizado en Matagalpa del 9 al 11 de octubre del año 2001.

47 La inconstitucionalidad del Decreto del 11 de marzo de 1952 fue declarada por la Corte Suprema mediante Sentencia 101 y la misma declara que de conformidad con el Art. 5, párrafo tercero de la Constitución, los Gobiernos Municipales



Llama la atención el Art.11 del Anteproyecto cuando establece: “*Sólo podrán votar personas mayores de 18 años que sepan leer y escribir*”. Consideramos que tales restricciones para los votantes infringen la norma constitucional que establecen los 16 años, sin restricción alguna, para ejercer el derecho al sufragio en Nicaragua consignado en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de Nicaragua. Lo que hace que el Anteproyecto entre en contradicción con la Constitución<sup>48</sup>. Éste es una muestra de algunas disposiciones que el proyecto recoge de la Ley de 1918 que por supuesto está desfasada con el orden jurídico actual.

4. La Ley debe asegurar la libertad de los pueblos indígenas de establecer su propio sistema de organización y no menoscabar el carácter de entidad cuasi municipal que se les reconoció desde inicios del siglo pasado<sup>49</sup>. Con disposiciones como las de 1952, se les ha causado sólo daños y perjuicios a los pueblos indígenas. Ello constituye la principal causa del atraso social en que se encuentran y son el mayor obstáculo al desarrollo<sup>50</sup>.

5. En correspondencia con lo anterior, la ley debe darle fuerza a los Estatutos de las Comunidades Indígenas como el

---

no tienen facultades para convocar, organizar ni realizar elecciones de autoridades indígenas y que por el contrario deben respetar a sus autoridades y tomarlas en cuenta en la gestión municipal.

48 Comentario de la Dra. María Luisa Acosta.

49 Este carácter lo establece la Ley del 3 de junio de 1914 al definir en su artículo 3 que las Juntas Directivas tienen un carácter concejil y en el artículo 4 que para la elección se deben aplicar las disposiciones de la Ley de Elección de Autoridades Municipales. La Corte Suprema de Justicia también ha declarado el carácter de entidades públicas y cuasi municipales de las Comunidades Indígenas, mediante Consulta evacuadas el 11 de diciembre de 1972 y el 15 de noviembre de 1974.

50 Esta consideración es reiterativa en las demandas que las Comunidades Indígenas han tramitado contra las autoridades municipales de Sébaco, Jinotega y Muy Muy, así como en los foros realizados sobre el tema.

instrumento jurídico que regule su funcionamiento interno y el proceso electoral de sus autoridades es parte de ello. En este sentido, es recomendable que los Estatutos y sus Reformas sean publicados directamente en la Gaceta sin la sanción previa de las autoridades de Gobierno, pues al reconocerles la Personalidad Jurídica de las Comunidades Indígenas, éstas se regulan por sus Estatutos y éste a su vez es el instrumento jurídico que regula el ejercicio de su propia forma de Organización Social y sus asuntos locales reconocidos en el artículo 5 de la Constitución. De esta forma además se supera el vacío jurídico existente en relación a este tema, ya que el Ejecutivo ha declarado que no tiene facultades para aprobar las Reformas de Estatutos ni la aprobación de nuevos estatutos a las Comunidades Indígenas<sup>51</sup>.

Es imprescindible para la legitimidad de la Ley, que se realice una consulta previa conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, mediante procedimiento democrático que asegure información suficiente sobre el tema a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte, a fin de que puedan emitir una opinión conciente sobre los contenidos del Proyecto de Ley.

---

51 Cuando la Comunidad Indígena de Sébaco acudió a la Presidencia de la República para que le aprobaran la Reforma de sus Estatutos, la remitieron al Ministerio de Gobernación. En dicha institución se le sometió al procedimiento de la Ley 147, Ley General de Personas Jurídicas sin fines de lucro y posteriormente el Director de Asociaciones del Ministerio de Gobernación emitió una Resolución en la cual se declara incompetente para regular el asunto y mandó a cancelar la publicación de los Estatutos de la Comunidad Indígena de Sébaco. Dicho acuerdo fue publicado en la Gaceta Diario Oficial del 2 de diciembre del 2004.

### **III. Los indígenas y la administración de Justicia en Nicaragua**

La Administración de Justicia en Nicaragua, durante la última década ha sido muy cuestionada, debido a la implementación de las políticas neoliberales que han incidido en el encarecimiento de la Justicia para los sectores de menos ingreso y por las influencias partidarias que se imponen al Poder Judicial desde la nominación de sus titulares<sup>52</sup>.

Se ha invertido bastante en el acondicionamiento de los locales judiciales y la construcción de las casas de justicia en los Municipios, pero ello por sí no facilita el acceso de los pobres a la justicia. Entre esta mayoría de pobres están los indígenas, quienes además de la desventaja económica, son víctimas del desconocimiento de sus derechos especiales por parte de las autoridades judiciales, lo cual es señalado por los dirigentes indígenas como una de las principales limitaciones para mejorar su acceso a la justicia<sup>53</sup>.

Los pueblos indígenas en la última década, a través del impulso de acciones judiciales específicas y de acciones políticas, están impactando en el Poder Judicial, del que han logrado algunas resoluciones importantes para el reconocimiento de sus derechos y en algunos casos, incidir para la corrección de abusos por parte de funcionarios judiciales<sup>54</sup>.

---

52 En la Semana de la Independencia y la Confianza en Justicia, que impulsaron las Universidades de Nicaragua que tienen facultad de Derecho. Estos fueron los ejes centrales de los cuestionamientos al Poder Judicial.

53 Pese a existir una amplia legislación en materia de Derechos Indígenas en Nicaragua en las Escuelas de Derecho no se enseña esta materia y los profesionales surgidos entre quienes están los judiciales, salen de la Universidad desconociendo totalmente los derechos de los ciudadanos indígenas.

54 La Comunidad Indígena de Jinotega ha mantenido una activa resistencia por la defensa de sus derechos patrimoniales frente al Estado y sectores económica-

El acceso a la justicia para los indígenas, es un derecho que comienza a ser demandado de manera política, por ser uno de los más vulnerados y menos visibilizado por los órganos de derechos humanos.

La designación de jueces extraños a la cultura indígena en la Costa Caribe, la negación del acceso a la justicia por razones formalistas, la retardación de justicia, la desigualdad frente a quienes tienen recursos económicos y el mal trato a los indígenas, son motivos de quejas y denuncias por parte de los indígenas ante el Poder Judicial.

Entre los 6 casos de denuncias indígenas documentados en la Procuraduría, 2 corresponden a cuestionamientos al derecho de acceso a la justicia. En los informes de las Delegaciones Territoriales del 2004, en la RAAN, de 26 casos recepcionados, 13 denuncias están dirigidas a órganos vinculados a la Administración de Justicia, de ellos 7 a la Policía Nacional, 5 a los órganos judiciales y 1 al Ministerio Público. En la RAAS, de 96 casos reportados, la mayoría están relacionados al acceso a la justicia, 21 están referidos al derecho a la protección judicial, 54 por Abuso de Autoridad y 16 por derechos laborales<sup>55</sup>.

La Comunidad Indígena de Jinotega ha mantenido una activa resistencia por la defensa de sus derechos patrimoniales frente al Estado y sectores económicamente poderosos, que se

---

mente poderosos, que se niegan a reconocer sus derechos y hasta se les ha negado el derecho a la justicia. Con acciones de protesta para hacer valer su sistema de administración y el control de su territorio y recursos naturales, han llegado hasta la Corte Suprema y sus protestas contribuyeron a que en el año 2003, la Corte Suprema cambiará a todos los Jueces de Distrito del Departamento de Jinotega.

55 Datos extraídos de expedientes de denuncias tramitadas por la Dirección de Defensa y el informe de las Delegaciones Territoriales de las Regiones Autónomas.

niegan a reconocer sus derechos y hasta se les ha negado el derecho a la justicia. Con acciones de protesta para hacer valer su sistema de administración y el control de su territorio y recursos naturales, han llegado hasta la Corte Suprema y sus protestas contribuyeron a que en el año 2003, la Corte Suprema cambiara a todos los Jueces de Distrito del Departamento de Jinotega.

No obstante, debe advertirse que los pequeños logros en cuanto al acceso a la justicia tienen un impacto efímero en el sistema, ya que en términos generales el derecho indígena es desconocido, en el mejor de los casos, o ignorado por la Administración de Justicia y ello no permite calar en las mentalidades sesgadas de muchos operadores judiciales, hacia lo indígena. Muy importante de destacar en éste ámbito, es el hecho de que la Corte Suprema de Justicia, como los judiciales de primera y segunda instancia, por lo general, han evitado pronunciarse sobre las violaciones a los tratados internacionales vigentes en Nicaragua, que tutelan los derechos indígenas, restándole importancia a dichos instrumentos que de igual forma no son del manejo de los administradores de justicia, pese a que forman parte del derecho interno<sup>56</sup>.

### **3.1 La Administración de Justicia indígena en las regiones del Pacífico, Centro y Norte**

En la concepción de Justicia que tienen los pueblos indígena basada en su cosmovisión, ésta no se limita a arreglar

---

56 En las diferentes demandas interpuestas por los indígenas, como el Caso de Awás Tingni, la Comunidad Rama Kay, la Comunidad Indígena de Jinotega y la Comunidad Indígena de Sébaco, se invocaron instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la OIT, y ninguna de las resoluciones emitidas hace referencia a los tratados invocados.

conflictos. Se concibe la Administración de Justicia como los medios para mantener la paz y la armonía en la Comunidad. De ahí que administrar justicia indígena no sea como en la concepción romana un asunto exclusivo de los jueces.

La justicia era impartida, desde la época precolombina por las máximas autoridades del pueblo y la misma abarcaba todo asunto que afectara la paz y la armonía. Inclusive en el período colonial se mantuvo la administración de justicia como potestad de los Caciques los que aunque para el sistema de organización impuesto no eran la máxima autoridad, para los indios sí lo eran y se les respetó la facultad de impartir justicia<sup>57</sup>.

### **La Administración de justicia en la época pre-colonial**

#### **Los Nicaraos del Istmo de Rivas**

##### **El Gobierno Indígena:**

La forma de Gobierno de los hablantes del *Nahuatl*, –llamados Nicaragua a la llegada de los españoles por el nombre de su Cacique, Nicarao–, era parecida al sistema republicano que actualmente tenemos en Nicaragua. El gobernante era el cacique llamado *Teyte* o *Calachuni* y el Consejo de Ancianos, llamado *Monéxico*. El Cacique convocaba al *Monéxico* para tomar las decisiones más importantes, lo que hacían por votación. El sistema funcionaba democráticamente, mediante

---

57 Mario Rizo, analiza que pese a la disminución de su autoridad, en el contexto del establecimiento del sistema Municipal, a la par de la creación de los cargos públicos propios de la estructura europea tales como Gobernadores, Alcaldes y Regidores, subsistió la figura del Cacique a quien pese a la disminución de su autoridad, se le respetó la función jurisdiccional. Véase Pueblos Indígenas de Nicaragua y su naturaleza jurídica, en Revista de historia del Instituto de Historia de Nicaragua Número 14 mayo 2002, Pág. 98.

la elección periódica de los miembros del Monéxico, quien estaba por encima del Cacique<sup>58</sup>.

### **Concepto de la propiedad colectiva**

En el cacicazgo de los *nicaraos* de Rivas, la tierra era del dominio exclusivo del Estado Político Indígena. Se concedía por la autoridad solamente el uso y goce, ya sea gratuitamente o mediante el pago de un tributo como canon de arrendamiento a favor del cacique o del cacicazgo. Mientras el aborígen cultivaba la tierra y la hacía producir, tenía el privilegio de conservarla indefinidamente para él y sus descendientes; pero jamás podía hacerla suya propia.

No existió, pues, entre los *nicaraos* o *nicaraguas* de Rivas, la enajenación de predios rústicos ni urbanos, porque su dominio era exclusivamente del cacicazgo. El cultivador por sí mismo o por medio de empleados pagados por él o sus esclavos gozaba del uso y goce de las tierras, transmitiendo tan solo su tenencia en los casos indicados.

Prueba inequívoca del sistema indicado, es el hecho establecido en la información del padre Bobadilla, cuando al interrogar a los caciques y ancianos sobre si el indio que se ausentaba de la tierra o estado podía vender su propiedad o hacienda a otra persona, le contestaron de manera uniforme lo siguiente: “Puédelo hacer (el ausentarse), más no puede vender su hacienda; pero puede dejarla a sus parientes”.

---

58 Marengo M. Jaime, *Rivas Precolombino*, Rivas, Nicaragua, 1995. Aunque el autor no cita la fuente, es coincidente con la descripción que hace Julián N. Guerrero en su *Monografía de Rivas*, quien cita entre sus fuentes al padre Bobadilla, quien entrevistó a los Caciques y Ancianos del Cacicazgo de los Nicarao.

### **Los mapas de las tierras<sup>59</sup>**

El cacicazgo de los *nicaraos*, por medio de los funcionarios de la tributación, marcaba en mapas, a manera de catastro y usando variedad de colorantes, las parcelas de tierras asignadas a cada familia para su cultivo y dentro de áreas especiales para las diversas categorías sociales que integraban cada comunidad.

Estas parcelas tenían extensiones proporcionales al número de miembros de cada familia. Sufrían modificaciones en su extensión cuando aumentaba o disminuía la obligación de los varones cabezas de familia o las contribuciones o tributos que se fijaban por el uso y goce de las tierras cultivables.

Tan justa como original modalidad en la administración y manejo oficial de las tierras laborables, según los cultivos impidió aún para el Estado Aborigen la posibilidad de venderlas a los particulares, siendo transmisible su posesión en virtud de herencia por causa de muerte o ausencia del poseedor de la tierra, del común indígena o del territorio del cacicazgo.

Otro tanto ocurría con los lotes de condición urbana, para la construcción de las viviendas familiares. Aumentaban o disminuían según el número de miembros de cada familia o cuando por razones de orden económico se solicitaba su aumento o disminución.

### **La administración de justicia**

La administración judicial indígena en los *Nicaraos* que habitaban el istmo de Rivas en la época precolombina, estaba a cargo de jueces y magistrados designados por el cacique. Los

---

59 Información tomada de Julián N. Guerrero. *Monografía de Rivas*, 1969.



Jueces de Comercio eran de nombramiento exclusivo del Monéxico<sup>61</sup>.

Jueces y Magistrados resolvían las causas relativas al dominio y tenencia, uso o goce de las tierras, cuando afectaban el derecho del Estado o de los particulares.

Los mapas o catastros levantados oficialmente, como diríamos ahora, servían fundamentalmente para dirimir las cuestiones tocantes a las propiedades urbanas y rurales, pues en ellos se dibujaban por signos y colores, lo que a cada quien se había asignado para su vivienda o cultivos.

Se aplicaba el resarcimiento económico, como solución para sancionar los delitos cometidos. Si un individuo mataba a otro, podía convenir con la familia del difunto, una retribución y así quedaban en paz<sup>2</sup>.

Para el robo, se aplicaba como castigo al hechor, la retribución de lo robado a satisfacción del ofendido; si no podía retribuir debía servir como esclavo de la víctima y al cumplir la condena, lo dejaban libre sin cabello para identificarlo como ladrón<sup>63</sup>.

En lo civil, para saldar las deudas, el acreedor podía tomar lo prestado sin ningún problema. Si no debía trabajar para el acreedor hasta satisfacerle lo debido.

Los mismos funcionarios juzgaban las causas derivadas de la comisión de delitos, cuando el ofendido no se había hecho justicia por su propia mano, para lo cual había absoluta permisión de la autoridad.

---

60 Se le llamaba *Monéxico* a la Asamblea de Representantes del Pueblo que se conoce como Consejo de Ancianos. El cargo del Cacique se ejercía de manera vitalicia.

61 Marengo M., Jaime, *Rivas Precolombino*, Editorial Imprenta Omega, 1995, Pág.22.

62 Ídem.

Las cuestiones meramente mercantiles, ocurrentes en los tianguis o Mercados, por falta en los términos de los contratos de trueque, inexactitud de pesas, medidas o calidades etc. estaban a cargo de los Jueces del Comercio, de elección privativa del *Monéxico*<sup>63</sup>.

El cacique era el Tribunal de última instancia o recurso, ya se tratara de asuntos civiles, de lo criminal o de comercio y su fallo no tenía más consecuencias, que el cumplimiento de lo que él decidiera sobre cada caso sometido por apelación, a su conocimiento.

### **En el cacicazgo de Matagalpa**

El cacicazgo de Matagalpa se extendía por el Sur, hasta las tierras de Sébaco, cuyo asiento primitivo estuvo erigido a inmediaciones del río viejo; por el Norte, con los cacicazgos de Jinotega y de Olomega. Por el occidente hasta la región del cacicazgo de Estelí; y por el oriente, hasta los llanos de Olama cuya extensión compartía con el cacicazgo de Boaco.

El Gobierno lo ejercía el Cacique asesorado por el Consejo de Ancianos con funciones semejantes a las de nuestros Congresos Nacionales de hoy, aun cuando para tomar decisiones era imprescindible para su ejecución y cumplimiento obligatorio, el voto del Cacique<sup>64</sup>.

Las funciones de Jefe o Cacique eran amplias, pero sujetas a una naturaleza ejecutiva. El cargo era hereditario por la línea masculina, pues en el sistema político de los *chorotegas*, la mujer estaba privada de todo derecho ciudadano.

---

63 *Monografía de Rivas* escrita por Julián N. Guerrero y Lolita Soriano de Guerrero. Pág. 26-41.

64 *Monografía de Matagalpa* escrita por Julián N. Guerrero y Lolita Soriano de Guerrero, Managua, 1966.

En jerarquía era segunda autoridad ejecutiva, el Capitán de la Guerra o jefe de los ejércitos y las armas. Su cargo era de elección por el Consejo de Ancianos, por tiempo señalado.

Los miembros del Consejo de Ancianos desempeñaban funciones de Ministros de Estado, a la manera de los de nuestro régimen político, en los ramos de administración pública, economía, justicia, comercio, guerra, etc. Eran electos popularmente para el cargo de Concejeros, pero las asambleas estaban presididas por el Cacique.

Con la colonia, estas figuras de autoridad fueron sustituidas por los llamados Alcaldes de Vara y sus regidores, todos subordinados al Corregidor español.

Durante la Colonia, la Administración del Patrimonio Comunal se regulaba por medio de una instancia llamada Caja de Comunidad, que consistía en un Tributo que pagaban los indios a la Comunidad, el cual era guardado en un cofre en la casa del Corregidor. El cofre tenía tres llaves diferentes, una del Corregidor, una del Cura del pueblo y la tercera del Alcalde indio o Alcalde de Vara. En este cofre se guardaban los libros de cargo y data, y el dinero de comunes o propios<sup>65</sup>. El Alcalde rendía cuentas al Corregidor y este al Gobernador.

Además del tributo de los indios, otro ingreso de la Caja Comunal era la venta de maíz de las milpas comunales que cosechaban de manera comunitaria y destinaban una parte de ella al fondo de la Caja Comunal. Estas Cajas Comunales fueron una institución implementada por el sistema colonial en todo el país, para asegurar los ahorros necesarios que permitieran a los indios mantener la disponibilidad de fondos para el pago de los tributos a la corona española.

---

65 Stuart Howay, Douglas, *Conferencia sobre historia de Matagalpa*, Impresos Omega, Matagalpa, febrero 2002. Pág. 32.

## **El cacicazgo de Jinotega**

El cacicazgo de Jinotega, por lo expuesto en relación con sus aborígenes en el capítulo anterior, debió comprender territorialmente en los últimos siglos que precedieron a la conquista española, toda la región sur-oeste del actual departamento abarcado probablemente por el área que hoy encierra los ríos Pantasma y Tuma por el oriente el Río Yalí, por el occidente el Río Coco, por el Norte, desde su confluencia con el río Yalí hasta su confluencia con el río Pantasma, y el río Viejo por el sur.

El gobierno del cacicazgo de Jinotega fue ejercido por un cacique, cuya autoridad pasaba a sus hijos por la rama de los varones, pues en el sistema político de los aborígenes de Nicaragua la mujer estaba privada de derechos propiamente políticos.

El cacique gobernaba con un Concejo de Ancianos o Jefes Principales, pero con autoridad decisiva en las resoluciones adoptadas. Había un Jefe Supremo de las Armas, electo por el Concejo, para la defensa del territorio y dirección de las guerras declarada contra los enemigos de sus dominios.

Los miembros del Concejo de Ancianos dividían, por regla general, las funciones del gobierno, como los Ministros de Estado en las repúblicas y gobiernos modernos, para la administración de justicia civil y penal; dirección del comercio, distribución de la tierra, las relaciones con los otros cacicazgos, etc.

En la actualidad subsisten estas autoridades, en la región Central y en el Norte, pero el sistema no les reconoce sus decisiones y ello les limita el ejercicio de sus funciones, por lo que

han sido las Juntas Directivas las que concentran la mayor autoridad<sup>66</sup>.

### **Normas de derecho indígena aplicadas por las Comunidades del Pacífico, Centro y Norte**

En el Centro, Norte y Pacífico, las autoridades comunitarias aplican el derecho indígena y aseguran la convivencia social dentro del territorio indígena, a través del ejercicio de atribuciones tales como:

1. Igual que en la época pre-colonial, la propiedad de la tierra es comunal, es decir es propiedad colectiva.
2. La regulación en el uso de la tierra, mediante contratos de Usufructo a los miembros de la Casta Indígena y de Arriendo a los que no son indígenas.
3. La recaudación del canon por el uso de las tierras indígenas.
4. El control y vigilancia de los recursos naturales, a los que sólo se puede utilizar con autorización y bajo ciertas limitaciones establecidas.
5. La protección de los recursos naturales a través de regulaciones como la prohibición de cortar árboles sin autorización, no contaminar las fuentes de agua, no cortar árboles cerca de las fuentes de agua, evitar al máximo las quemas y tomar medidas preventivas, la obligación de sembrar árboles, etc.
6. Control de los caminos de uso tradicional de la población rural que habita dentro del territorio indígena.

---

<sup>66</sup> Las Comunidades Indígenas de Jinotega, Sébaco y Muy Muy han enfrentado a las municipalidades por no respetar las decisiones de los Consejos de Ancianos. Por esta causa se tramitan dos recursos de Amparo en la Corte Suprema de Justicia y en el de Sébaco se logró la Sentencia 101 en la que ratifica el deber de los municipios de respetar a estas autoridades.

7. El control del territorio a través de vigilantes territoriales que mantienen ubicado los mojones y linderos y cuidan de lo que sucede en el territorio.
8. Existe un órgano de control de los ingresos y uso de los mismos, como es el fiscal de la Comunidad que en algunos casos es electo y en otros es nombrado por el Consejo de Ancianos.
9. La solución de los conflictos surgidos por el uso de la tierra entre comuneros y entre éstos y los arrendatarios, son dilucidados por las Juntas Directivas, teniendo en caso de inconformidad el derecho de acudir al Consejo de Ancianos como máxima instancia.
10. Las autoridades comunales asumen (en unas Comunidades más que en otras) la problemática de orden social que los comuneros tienen, a través de gestiones ante organismos de cooperación o la inversión de los ingresos recaudados.
11. Las discordias surgidas entre los comuneros o entre éstos y la Junta Directiva, son dirimidas en última instancia por el Consejo de Ancianos.

Para fortalecer el ejercicio de estos derechos, las Comunidades Indígenas del Centro y algunas del Norte (Mozonte y Telpaneca), han realizado reformas a sus Estatutos internos, pero el Gobierno de Nicaragua se ha negado a reconocerlos, lo cual ha generado anarquía en algunas Comunidades como es el caso de Sébaco y Muy Muy, constituyendo un aporte más del Estado en la negativa del acceso a la justicia reclamada por los indígenas.

### **3.2 El Modelo de Administración de justicia en las Regiones Autónomas**

#### **Prácticas actuales de administración de justicia en algunos pueblos de la Costa Caribe**

De la Costa Caribe no hay información escrita de los historiadores sobre este tema en la época precolonial, pero tenemos el privilegio de disponer de la fuente de información directa debido a que estos pueblos han conservado su tradición y costumbre, siendo la administración de justicia tradicional una de sus fortalezas en cuanto a la preservación de la identidad se refiere.

El *Wihta* es el funcionario encargado de administrar justicia en primera instancia, el que está facultado para conocer los casos, realizar las indagaciones, la mediación entre las partes y emitir las resoluciones. Los casos que no logra resolver son remitidos a las autoridades comunales para que, en colectivo, se tome la decisión final.

Los delitos que el *Wihta* conoce son todos aquellos denominados delitos menores y casos de propiedad. Cuando se trata de delitos muy graves como el asesinato lo remite a la autoridad de Justicia Ordinaria<sup>67</sup>.

El principio de administrar justicia en función de mantener la armonía en la Comunidad es también válido para las autoridades *Miskitas*, *Mayangnas* y *Ramas*.

La riqueza informativa existente de las fuentes primarias en los pueblos de la Costa Caribe, permite exponer con mayor amplitud el tema de cómo se administra justicia en las Comu-

---

<sup>67</sup> Según se estableció en un Estudio realizado por los Tribunales de Apelaciones en el Norte y en el Sur, durante el año 2001, a cargo de las magistrados Rhina Mayorga y Clarisa Ibarra.

nidades Indígenas. Para este propósito se ha tomado como base de información un estudio realizado por el Instituto de Estudios Autonómicos (IEPA)<sup>68</sup> y de otros dos estudios realizados por el Tribunal de Apelaciones de la RAAN y la RAAS.

La administración de la justicia en la comunidad está coordinada por el juez comunal o *Wihita* pero se involucran en el proceso los líderes de la comunidad, según sea el caso que se va a revisar.

Entre las normas de mayor relevancia se han identificado las siguientes:

Obras publicas, multa, castigos físicos, *tala mana*<sup>69</sup>, reparación del daño, curación exigida, matrimonio obligado, amonestaciones, *pana napa*<sup>70</sup>, sanción moral, destierro, aislar a la persona o familia, compromisos de ayuda permanente, compromisos de ayuda temporal, compromisos familiares, decomisar drogas.

En la comunidad existen muchas formas de aplicación de justicia entre ellas: reparación del daño, matrimonio obligado, amonestaciones, *pana pana latwan briaaia laka*, curación exigida, sanción moral, destierro de la comunidad, aislar a la persona o familia, acumulación de créditos, compromiso de ayuda permanente, compromiso de ayuda temporal, compro-

---

68 El Estudio del IEPA fue realizado por Eda Morena y Arely Barbeito en las diez comunidades del Municipio de Puerto Cabezas y lo recomendamos a quién desee profundizar en la temática. El estudio de la RAAN lo realizaron las Magistrados Rhina Mayorga y Clarisa Ibarra, el de la RAAS lo realizó un equipo integrado por la Doctora Suyen Bolaños, quien era Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

69 Traducción literal: valor de la sangre, pero desde el punto de vista occidental es la indemnización que se le da a una persona que ha sido afectada producto de lesiones o muerte.

70 Conocido en el mundo occidental como la ley del Talión.



misos familiares, decomisar droga, decomisar propiedades, obras públicas, multa, castigos físicos, *talamana*.

*“...la administración de la justicia consuetudinaria se aplica de una manera coordinada entre las autoridades como el Consejo de Ancianos, el Síndico y el Juez de la comunidad. Los problemas de litigio de tierra, arrendamiento, concesión para explotar madera, lo realiza el síndico. En los casos de robo, violaciones, asesinato, asalto a mano armada y otros delitos de esta naturaleza, es responsabilidad del juez de la comunidad darle su solución en coordinación con la Policía Nacional”<sup>71</sup>.*

Los actos que se consideran sancionables se clasifican así: Los *hechos más comunes* son los recurrentes y que suceden en casi todas las comunidades. Ejemplo, robos de gallina, cerdos, en plantaciones, pleitos.

Los *hechos leves* son los casos más sencillos para resolver desde la óptica comunitaria y que atiende directamente el *wihta* comunitario sin necesidad de recurrir hasta la policía nacional. Por ejemplo, son considerados leves, cuando se dan casos de robos pequeños como robos de frutas, gallinas, utensilios de cocina.

Los *hechos graves* son cuando se mata gente, traen drogas, muertes por hechicería, violaciones. En la mayoría de los casos estos son transferidos al sistema judicial.

En la comunidad existen muchas prácticas de administración de la justicia, en diversidad de usos y aplicación. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: reparación del daño, matrimonio obligado, amonestaciones, *pana napa*, curación exigida, sanción moral, destierro, aislar a la persona o familia,

---

71 Citado en el Estudio, como “Entrevista a la Comunidad de Sisin”. Realizada por Florencio Fúnes y Dixie Lee. 19 de mayo del 2002.

acumulación de créditos, compromiso de ayuda permanente, compromiso de ayuda temporal, compromisos familiares, decomisar droga, obras públicas, multa, castigos físicos y *tala mana*, por lo que no existe una sola norma para administrar la justicia en la comunidad, ya que erróneamente se ha pensado que en las comunidades miskitas solo existe el *tala mana*, obras públicas (*pablic* y/o *paplit*) y multa, las más populares hacia el exterior (comunidad), que quizás son las que tienen mayor tradición dentro del ámbito cultural Miskitu, pero no las únicas.

### **La Mediación**

La mediación constituye por su naturaleza el trámite judicial privilegiado, dentro del sistema de administración de justicia, pues es el que asegura de mejor manera el propósito de la Administración de Justicia, como es mantener la armonía y el equilibrio entra la Comunidad.

En la mediación, lo más importante es que la persona que ofende reconozca su falta y que la víctima tenga disposición para un entendimiento y ello posibilite llegar a un acuerdo.

El mediador es generalmente el Juez Comunal, pero según el estudio realizado por el IEPA en las Diez Comunidades, se señala que también puede mediar otra autoridad como el pastor, un anciano, la partera, el curandero, esto en dependencia del tipo de situación en que se encuentran las partes. En la mayoría de los casos, son mediados por la tercera persona que puede ser el pastor o miembro del consejo de ancianos de la comunidad. La mediación en las comunidades estudiadas lo realizan antes de llegar al juez de la comunidad, los afectados lo hacen directamente y llegan a un acuerdo<sup>72</sup>.

---

72 En términos miskitus se le dice "*kupia kumi*" al hecho de entenderse mutuamente.

### **Funciones de los *wihta***

Se enumeran una diversidad de situaciones que ejecutan los *wihta* en sus comunidades. Según las fuentes de esta investigación pudimos identificar las siguientes:

- Velar por las necesidades de la comunidad
- Administrar y aplicar justicia
- Estar al frente de todo tipo de problemas de la comunidad
- Apoyar en lo que respecta la salud
- Apoyo a las personas con menos recursos y desprotegidos en la comunidad
- Velar por los ingresos y egresos de la comunidad que sean racionalmente utilizados
- Atender casos de emergencia
- Atender visitas a la comunidad
- Coordinar construcción o edificación de infraestructura básica de la comunidad (puentes, casas comunales, escuelas, puestos de salud, etc.)
- Llevar el informe de la comunidad
- Negociaciones con empresarios y/o personas particulares u otros actores.
- Gestión de recursos para beneficio de la comunidad ante instancias del Estado (incluye a los gobiernos regionales y municipales) y otras entidades.

Como se visualiza, el trabajo que desempeñan los *wihta* no se circunscribe meramente a regular normas propias y sus sanciones en la comunidad, sino que trasciende la gestión sobre asuntos propios de beneficio para la comunidad. También asume otras acciones de gestión pública en la misma comunidad.

### **Requisitos para ser juez**

- Leer y escribir como mínimo
- Disciplina intachable, buena conducta ciudadana
- Tiene que vivir y ser de la comunidad
- Vivir permanentemente en la comunidad y tener familia
- No tener antecedentes penales
- Edad mínima para optar al cargo es de 22-30 años
- Dominar al menos dos idiomas, el idioma nativo (*Miskitu*) más el español, que sirve para negociar y establecer relaciones institucionales.
- Que no este expuesto a conflicto individuales y familiares.

Estos son requisitos mínimos que se aspira de un *wihta*, aunque ello cambia de una comunidad a otra. La edad y el grado académico son elementos muy flexibles, ya que en la práctica hay casos que evidencian que los jueces comunitarios son personas con *mucho liderazgo*. En caso de jóvenes que sólo saben leer y escribir, según la experiencia de algunas comunidades consultadas.

### **Procedimientos de la administración de justicia comunitaria**

1. Van a poner queja al juez (perjudicados)
2. El juez cita a ambos (acusado y acusador) a una hora específica
3. Se escucha la versión de ambas partes
4. El juez analiza quién es el responsable o si no envía al policía comunal a investigar.
5. Se busca testigo si el caso no está aun claro
6. El testigo expone lo que vio
7. Se aconseja a las partes para lograr acuerdos, en este mismo momento

8. El juez después de haber escuchado a las partes e investigado, pone la sanción al culpable pero depende de lo que solicita la persona afectada y los acuerdos a los que han llegado

Como parte de los procedimientos también se ocupa unas horas para aplicar justicia, según las normas de la comunidad. Algunos casos se remiten al juzgado local, policía nacional como parte del proceso.

#### **Tiempo de duración del juicio en la comunidad**

1. Los casos graves son atendidos el mismo día que se comete el hecho y son sancionados según la gravedad del caso. Estos juicios tienen una duración de dos a tres horas según la gravedad, en muchos casos se remiten al juez local.
2. En casos leves se programan resolver según la costumbre en cada comunidad, puede ser el fin de semana o cualquier día destinado por el juez comunal en acuerdo con los implicados en determinado hecho.

#### **Los hechos que remiten al juez local**

*“El juez o Wihta se limita a la comunidad, cuando ven que no está en su competencia, ahí no mas hace el traspaso al juez local...”*

Hechos graves-reincidentes (3-4 veces), lesiones graves, homicidios, abigeatos, robos cuyos valores sean cuantiosos, ofensas a jueces comunales (en estos casos ni lo discuten), golpear a embarazadas, violación. Los hechos considerados graves en la comunidad generalmente se remiten al juez una vez que el *wihta* ha considerado llevarlos a ese nivel. En casos graves, si el juez es familiar del hechor, también se remiten a la justicia del Estado.

Actualmente se trabaja en diseñar el Modelo de Administración de Justicia para las Regiones Autónomas Norte y Sur, un esfuerzo consistente entre las autoridades judiciales orientadas por la Corte Suprema de Justicia y las entidades académicas de la Región (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, URACCAN, la Bluefields Indian & Caribbean, BICU, y el Instituto de Estudios de la Autonomía, IEPA), así como las Organizaciones de Derechos Humanos de la Costa Caribe. En este esfuerzo hay un aporte importante de Organismos Internacionales como la OEA, ASDI, BID y otras agencias de Cooperación.

Se han realizado importantes estudios al respecto por parte de los dos Tribunales de Apelaciones en el Norte y en el Sur, el IEPA y las Universidades, con los cuales se están elaborando propuestas de cómo debe organizarse el Sistema de Administración de Justicia en las Regiones Autónomas.

### **3.3 Acciones afirmativas para armonizar la administración de justicia occidental con la administración de justicia indígena**

#### **Red de Facilitadores Judiciales Rurales**

Es meritorio destacar que para implementar las disposiciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, está realizando un Programa de Facilitadores Rurales en diferentes regiones del país, con la particularidad de que en la Costa Atlántica está incorporando el apoyo a los *Wihta*, a partir del reconocimiento de su labor como Administradores de Justicia para armonizarla con la labor de los Jueces Locales. Esta experiencia que está iniciando con treinta Jueces Comunes en los Municipios de Puerto Cabezas y Waspán, está aportando buenas lecciones y muchas luces sobre lo que podría incorporar el

Modelo de Administración de Justicia para las Regiones Autónomas, cuyo proyecto ha iniciado con importantes estudios que están realizando tanto las autoridades judiciales de las regiones autónomas como las Universidades regionales.

Una importante experiencia que constituye un punto de arranque en el esfuerzo por acercar la Administración de Justicia oficial con la Administración de Justicia Indígena, se obtuvo mediante un encuentro realizado con Facilitadores Judiciales y los *Whita* en Bilwi el 24 de noviembre, en el cual fueron expuestos los puntos de vista de las autoridades de justicia indígena y se presentaron importantes estudios realizados por el Licenciado César Paiz del IEPA y la Doctora Clarisa Ibarra del Tribunal de Apelaciones de la RAAN, a los cuales nos referimos en otros apartados de este trabajo.

La Organización de Estados Americanos en Nicaragua, está desarrollando el Programa de Apoyo a los Facilitadores Judiciales Rurales de la Corte Suprema de Justicia, a fin de contribuir a ampliar la cobertura del sistema judicial contribuyendo que llegue a los lugares más recónditos del territorio nacional y en el caso específico de las Regiones Autónomas, a incorporar de manera activa y efectiva a las autoridades que tradicionalmente han impartido la justicia en las Comunidades Indígenas como son los *Whita*. Este Taller forma parte del proceso de acercamiento entre los dos sistemas de Administración de Justicia existentes en la RAAN y se enmarca dentro del Proyecto de Acceso a la Administración de Justicia en las zonas rurales, que promueve la OEA en conjunto con la Corte Suprema de Justicia y con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)<sup>73</sup>.

---

73 Exposición del señor Pedro Vuskovic, Oficial de la Organización de Estados Americanos en Nicaragua.

El Programa de Facilitadores Judiciales apoya a 600 Facilitadores Judiciales Rurales en los Departamentos de la Región Central, Norte del país y específicamente en la RAAN apoya a treinta Jueces Comunales o *Wihitas* de las Comunidades de Kalaya, Sahsa, Nazareth, Yulu, Sukatpin, Sisin, Bismuna, Prinza Wala, Wauhta, Laya Siksa, Awastara, Sandy Bay, Sangnil Laya, Tuara y Lapán en el Municipio de Puesto Cabezas y Cabo Gracias a Dios, Koom, Francia Sirpe, San Jerónimo, Livin Creeck, Esperanza, Andrés Tara, San Carlos, Sixa Yari, Wiwinack, San Alberto, Esperanza, Kuiwiwtingni, La Custá y Asang en el Municipio de Waspán<sup>74</sup>.

Este esfuerzo institucional por ampliar el acceso a la justicia para las zonas rurales, beneficia a los pueblos indígenas en tanto es ahí donde se encuentran la mayoría, si bien es cierto que en la Región Central también hay indígenas integrados como Facilitadores Judiciales Rurales. Hace falta una coordinación de las instancias promotoras del proyecto y las autoridades indígenas a fin de aprovechar mejor el esfuerzo y atender las demandas de acceso a la justicia por parte de los indígenas.

### **Centros de Atención, Mediación, Información y Orientación, CAMINOS**

Otro Proyecto novedoso y muy importante para acercar y armonizar la administración de justicia indígena con la occidental, es el impulso de los Centros de Atención, Mediación, Información y Orientación identificado con la abreviatura de CAMINOS, que recoge un principio fundamental de la justicia ancestral indígena como es la conciliación para restablecer

---

<sup>74</sup> Entrevista a la Lic. Edelma Gómez, Directora del Programa Facilitadores Judiciales Rurales de la OEA.



la paz y la armonía como el objetivo final de administrar justicia. Este principio ya ha sido incorporado por la legislación moderna en Nicaragua y así lo vemos en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en la Ley de la Propiedad Reformada Urbana y Agraria Ley 278, en la actual Ley Orgánica del Poder Judicial Ley 260 y en el reciente Código Procesal Penal, CPP.

A inicios del mes de diciembre se inauguraron los primeros dos Centros de Atención, Mediación, Información y Orientación en la Comunidad Miskita de Aúlla Pihni en Bilwi y en la Comunidad de Kururia en Waspán. El proyecto es ejecutado por la Corte Suprema de Justicia con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

### **Adiciones al Reglamento de Facilitadores Judiciales Rurales**

El Código Procesal Penal (CPP), Ley 406 en vigencia desde enero del año 2003<sup>75</sup>, establece en su Art. 57 que la mediación podrá realizarse entre las partes ante un Facilitador Judicial Rural y que la Corte Suprema de Justicia organizará el funcionamiento de los facilitadores judiciales. En correspondencia con esta disposición la Corte Suprema emitió el Reglamento de los Facilitadores Judiciales Rurales<sup>76</sup> otorgándoles facultades para realizar mediación y resolver conflictos por métodos alternativos. A este Reglamento se le está adicionando un capítulo referido a los facilitadores judiciales en la Costa Atlántica conteniendo disposiciones destinadas a la observancia y respeto a la Administración de Justicia Comuni-

---

75 Publicado en la Gaceta Diario Oficial, Número 243 y 244 del 21 de diciembre del 2001.

76 Acuerdo 234 adoptado por la Corte Suprema de Justicia el 25 de noviembre del año 2002.

taria y para fortalecer la labor y la eficacia de las resoluciones de los *Wihta* o Jueces Comunales<sup>77</sup>.

Esta iniciativa de Reforma al Reglamento, profundizando un poco en la incorporación de los Jueces Comunales, puede dar lugar de manera inicial al reconocimiento efectivo de la jurisdicción de dichas autoridades en su territorio comunal y concretar un primer paso en la armonización del Derecho Indígena con el Derecho Oficial del Estado.

### **Estudios realizados por la Corte Suprema de Justicia en la RAAN y la RAAS**

La Corte Suprema de Justicia a través de los Tribunales de Apelaciones de las Circunscripciones Norte y Sur, ha realizado dos importantes estudios para identificar las prácticas de administración de justicia que existe en las Comunidades Indígena y poder definir mecanismos y procedimientos orientados a la armonización del Derecho Oficial con el Derecho Indígena<sup>78</sup>. Estos estudios han aportado importantes recomendaciones a las autoridades judiciales y el proceso de consulta todavía continúa. Actualmente se está experimentando con los proyectos de Facilitadores Judiciales y de los Centros de Atención Mediación e Información y Orientación (CAMINOS).

---

77 La propuesta es resultado de un Estudio Realizado por las Magistradas del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Atlántico Norte, Rhina Mayorga Paredes y Clarisa Ibarra Rivera, sobre la Administración de Justicia Comunitaria en la Región Autónoma del Atlántico Norte y según opinión del Magistrado Marvin Aguilar designado por la CSJ para atender la RAAN, actualmente se está consultando la propuesta y será aprobada una vez que concluya el proceso tomando en cuenta a los indígenas de las regiones Norte y Central.

78 El estudio de la RAAS fue realizado por un equipo integrado por Angie Martínez, Berna Dixon, Donna Hammond, Dolene Miller y Suyen Bolaños, quien se desempeña como Secretaria del Tribunal de Apelaciones de la RAAS. En la RAAN, ese estudio fue realizado por las Magistradas Rhina Mayorga y Clarisa Ibarra.

Las recomendaciones de ambos estudios se resumen en lo siguiente:

- A. El estudio de la RAAS:
- Armonizar la administración de justicia ordinaria con la administración de justicia indígena, asumiendo una relación de complementariedad y no de exclusión entre ambas.
  - Delimitar el tipo de delitos que pueden ser competencia de las autoridades comunales y las de las autoridades oficiales del Estado.
  - Establecer un Código que norme el Derecho Consuetudinario y que se divulgue para que no haya problemas en la aplicación de las competencias de las autoridades estatales y comunales.
  - Elaborar un Proyecto de Ley sobre la Administración de Justicia en las Regiones Autónomas.
  - Que las autoridades judiciales en las Regiones Autónomas sean nombradas en base al conocimiento de las tradiciones, costumbres e idiomas de las Comunidades.
- B. El estudio de la RAAN:
- Reconocer la existencia y vigencia de prácticas, normas e instituciones propias de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.
  - Reconocer la pluralidad jurídica existente en el país, a fin de asegurar la coexistencia armónica entre la justicia estatal y el derecho indígena.
  - Reconocer legalmente el derecho consuetudinario que incorpore el sistema de sanciones y los procedimientos orales practicados, así como el aseguramiento de la cohesión social, identidad y reproducción cultural de los pueblos indígenas.
  - Resolver el conflicto de leyes referidos a las elecciones de autoridades indígenas.

Aunque todavía no hay un resultado concreto en la promulgación de una normativa que regule de manera especial la coordinación entre la administración de justicia ordinaria y la administración de justicia indígena, se puede afirmar que existen muy buenas perspectivas de que el acceso a la justicia para los pueblos indígenas mejore, el futuro es muy prometedor ya que tanto los legisladores como el Poder Judicial están mostrando buena voluntad con acciones concretas. Toca a los indígenas y en particular a sus representantes, aprovechar al máximo las oportunidades que actualmente se presentan para superar estas limitaciones que han enfrentado en el tratamiento de la problemática de los derechos humanos durante siglos.

### **Defensores Públicos y fiscales**

La Ley 260, introdujo la figura del Defensor Público, para asegurar la defensa de las personas procesadas por delitos y faltas, que no tengan cómo pagar un abogado defensor particular. Esta disposición de la ley favorece a las personas indígenas que en su mayoría no pueden pagar un abogado para que los defienda. Sin embargo por limitaciones económicas la Corte Suprema, solamente tiene nombrado Defensores Públicos en las cabeceras Departamentales y Regionales, lo que no permite todavía que este beneficio de la ley, llegue a los territorios indígenas y favorezca a las personas indígenas.

La Ley del Ministerio Público establece la figura del Fiscal como el representante del Ministerio Público a quien se le ha encargado cumplir la función del Estado de proteger la integridad física y moral de las personas y, consecuentemente, impulsar las acciones judiciales en nombre del Estado contra los responsables de delitos, asegurando la representación de la víctima para el resarcimiento de los daños y el castigo al delincuente. Estos funcionarios todavía no han sido nombrados en los territorios indígenas ni en las cabeceras regionales.

En ambos casos, amerita la coordinación de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, con las instancias pertinentes, a fin de potenciar mejor estas oportunidades para mejorar el acceso a la justicia de las personas y pueblos indígenas.

### **3.4 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia referida a derechos indígenas**

La Corte Suprema de Justicia en materia de Derechos Indígenas, establece jurisprudencia a través de algunas consultas y últimamente en algunas sentencias logradas después de varios años de lucha y gestión judicial, en las que se aclaran y resuelven aspectos fundamentales, cuyos reclamos han sido tramitados ante los órganos jurisdiccionales.

#### **1. Consulta evacuada el 11 de diciembre de 1972**

La Corte Suprema considera que las Comunidades Indígenas son entidades cuasi municipales y sus actuaciones están revestidas del carácter de públicas. Los documentos que en el ejercicio de sus atribuciones emitan, gozan de los atributos de documentos públicos similares a los de la Administración Pública.

#### **2. Consulta evacuada el 15 de noviembre de 1974**

La Corte Suprema considera que la Certificación de los Contratos de Arriendo emitidos por el Secretario de las Comunidades Indígena son título suficiente de arriendo y puede ser inscrito en el Registro Público y no necesita Escritura Pública.

**3. Sentencia Número 12, del 27 de febrero de 1997**, por la que la Corte Suprema de Justicia acoge un Recurso de Amparo contra el MARENA por haber otorgado una Concesión

Forestal sobre 62,000 hectáreas de bosque a la Empresa Sol del Caribe S.A., SOLCARSA, en las cercanías del Cerro Wacambay, sin la previa autorización del Consejo Regional Autónomo de la RAAN. La Corte Suprema considera que toda concesión sobre recursos naturales en las Regiones Autónomas debe ser aprobada por el Consejo Regional y que la autorización debe ser aprobada por el Consejo en pleno y no por la Junta Directiva o el Coordinador del Consejo como se había procedido.

#### **4. Sentencia 123 del 13 de junio del 2000**

En esta Sentencia se admite un Recurso de Amparo interpuesto por la Comunidad Indígena de Rama Cay en contra del Delegado Regional del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, a quien se denuncia por haber ordenado y promovido la invasión de tierras de la Comunidad a un grupo de personas desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense que entraban armados, saqueaban y pretendían apoderarse de un área de 500 manzanas, cuyo único propósito era vender las tierras a terratenientes adinerados de Nueva Guinea.

La Corte acogió el Recurso pese a que el recurrente no acreditó su representación legal, considerando que por tratarse de actos realizados en la vía de hecho, es decir sin mediar procedimiento administrativo alguno y por ser notoria la incompetencia del funcionario recurrido en el asunto denunciado.

La Corte fundamenta su resolución en los Arts.5, 89, y 180 de la Constitución que protegen los derechos indígenas y en el Art. 36 de la Ley de Autonomía que asegura el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras comunales.

Esta Sentencia debe servir de referencia a las autoridades judiciales de las Regiones Autónomas que todavía continúan

autorizando títulos supletorios a personas no indígenas sobre las tierras comunales, argumentando que los indígenas no acuden al llamado que por los diarios nacionales (que no circulan en las comunidades) hacen para que se oponga el que tenga interés, dichos edictos se hacen además en idioma extraño para muchos de los comuneros.

**5. Sentencia Número 101, del 26 de agosto del 2004,** la Corte Suprema acoge positivamente un Recurso de Amparo interpuesto por la Comunidad Indígena de Sébaco en contra del Gobierno Municipal de dicho Municipio, por haber convocado y realizado elecciones sin tomar en cuenta a las autoridades indígenas y aplicando el Decreto del 11 de marzo de 1952. La Corte Suprema declaró inaplicable por inconstitucional el referido decreto, al considerar que al otorgarle facultades a los Gobiernos Municipales para convocar y organizar elecciones de Juntas Directivas de las Comunidades Indígenas se contradice el Art. 5 párrafo tercero de la Constitución que reconoce a los Pueblos Indígenas el derecho de tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales. De igual forma la Corte ratifica la validez de los Estatutos de las Comunidades Indígenas para regular su funcionamiento interno y ratifica la obligación de los Gobiernos Municipales de tomar en cuenta a las Comunidades Indígenas existentes en sus territorios en los Planes y Programas de Desarrollo Municipal.

Con esta Sentencia la Corte Suprema de Justicia, reivindica los derechos históricos de los pueblos indígenas a liberarse de las cadenas colonialistas que todavía se le aplicaban a través del Decreto 491 del 11 de marzo de 1952 y cuyo espíritu ha querido recoger el Art. 69 de la Ley de Municipios, dejando claramente establecido que los Gobiernos Municipales no tienen facultades para inmiscuirse en los asuntos internos y de

las Comunidades Indígenas y en particular en la designación de sus autoridades.

Con esta Sentencia se rompe el sometimiento político que desde las Municipalidades se ejercía contra los ciudadanos indígenas tratándolos en condición de discapacitados para el ejercicio de sus derechos y se reconoce el derecho a la autodeterminación que el Art. 5 párrafo tercero de la Constitución establece y la libertad de organización que garantiza el Art. 49 de la Carta Magna, además de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y sobre todo que constituyen principios fundamentales del sistema democrático y del Estado Social de Derecho establecido en Nicaragua.

### **3.5 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos referida al Derecho de Propiedad Indígena**

#### **Caso Comunidad Mayangna AwasTingni vs. Nicaragua**

La comunidad recurrió reiteradamente ante las distintas instancias judiciales del país para que se garantizaran sus derechos territoriales, pero no obtuvo ningún resultado. Ante la amenaza de la concesión a la empresa maderera SOLCARSA, la comunidad presentó en 1995 un primer recurso de amparo por vía de hecho ante el Tribunal de Apelaciones, en ese entonces en Matagalpa, que fue desestimado irregularmente. El recurso de amparo presentado por vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia demoró un año, cinco meses y seis días, cuando el plazo establecido en la Ley de Amparo es de 45 días.

La Comunidad Mayangna de Awas Tingni, luego de agotar el trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recurrió ante la Corte Interamericana, la que admi-



tió la denuncia y concluyó dictando una sentencia favorable para la Comunidad de Awas Tingni en sentencia del 31 de agosto de 2001.

En su fallo, la Corte Interamericana concluyó que el Estado de Nicaragua violó el derecho de la comunidad a la protección judicial efectiva, tal como se reconoce en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La jurisprudencia sentada por la Corte establece la afirmación del deber del Estado de Nicaragua de demarcar y titular las tierras comunales indígenas, enraizada en su propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

El fallo de la Corte aclara que los pueblos indígenas tienen derecho a sus tierras tradicionales. Esos derechos forman parte de los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional y el Estado debe hacer valer el goce de estos derechos a pesar de cualquier limitación del sistema jurídico interno.

La Corte define que el derecho a la propiedad tiene un sentido autónomo en el derecho internacional sobre derechos humanos, que no se limita necesariamente a los derechos estipulados en los regímenes jurídicos nacionales.

La Corte sostuvo, basada en las anteriores afirmaciones, que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas se fundamentan en su propio derecho consuetudinario y prácticas tradicionales, de tal manera que la posesión debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y sobre esta base, ordena al Estado de Nicaragua emitir las disposiciones legales necesarias a fin de asegurar la protección efectiva de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas.

El impacto de esta Sentencia en Nicaragua ha contribuido significativamente a mejorar la legislación, pese a que el Gobierno no ha cumplido a satisfacción de los indígenas, lo referente a las indemnizaciones acordadas, ni la demarcación de las tierras, es importante destacar que la aprobación de la Ley 445 y la reglamentación de la Ley 28, fue agilizada gracias a lo ordenado en dicha Sentencia.

#### **El caso YATAMA vs. Estado de Nicaragua:**

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Nicaragua por violar los derechos de los candidatos y candidatas de la organización indígena YATAMA, por excluirlos de las elecciones municipales del año 2000.

La Corte señala que el Estado de Nicaragua violó el derecho a las garantías judiciales, el derecho a la protección judicial, los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrada en la Convención Americana sobre Derechos en prejuicios de los candidatos propuestos por YATAMA para participar en las elecciones.

#### **Antecedentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

##### **El informe de la situación del pueblo miskito**

Pocos asuntos han suscitado tanto interés para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la “Situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito”.

Este complejo asunto ha figurado como uno de los temas principales en la agenda de varios períodos de sesiones de la CIDH. En dos ocasiones, sus representantes recorrieron extensas regiones de la zona Atlántica de Nicaragua, en la que habi-

ta buena parte de los miskitos, investigando los hechos allí acaecidos. Igualmente, esos representantes se entrevistaron con refugiados nicaragüenses de origen *miskito* en Mocerón y otros campamentos del Departamento Gracias a Dios, de Honduras. Durante esas visitas y también como parte de las actividades realizadas en su sede en Washington, la Comisión interrogó a decenas de testigos y llegaron a centenares los documentos que tuvo que examinar.

En un primer momento, la controversia iniciada a fines de 1981 y comienzos de 1982 se limitó a los actos de violencia que ocurrieron en la zona del Río Coco, al traslado forzoso de un sector de las comunidades indígenas desde sus aldeas en esa zona hacia el interior del Departamento de Zelaya de Nicaragua y a la huida a Honduras de otro sector de los antiguos habitantes ribereños al Río Coco. Esta controversia, sin embargo, encerraba conflictos latentes de larga data y, en los meses subsiguientes, fue dando origen a nuevas cuestiones que demandaron la atención de la CIDH.

Uno de los principales aportes del informe es que, al margen de los hechos del conflicto, se sistematizan, definen y caracterizan los principales derechos inherentes a los pueblos indígenas desde la óptica de distintos tratados de derechos humanos, adelantándose el ejercicio a definiciones posteriores cuando se aprobó el Convenio 169 de la OIT en 1989.

#### **IV. El Marco normativo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y los Derechos de los pueblos indígenas**

El Estado nicaragüense, a partir de las Reformas Constitucionales de 1995, definió su sistema político como un Estado

Social de Derecho. Ello implicó la creación de instituciones para ampliar los espacios democráticos de participación y para ejercer un mayor control sobre la Administración Pública. Entre estas nuevas instituciones se crearon la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

#### **4.1 Marco Jurídico de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

El marco jurídico sobre el cual se ubica la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, lo constituyen una serie de instrumentos entre los que destacan los siguientes:

1. Constitución Política de Nicaragua<sup>79</sup>.
2. Tratados Internacionales ratificados por Nicaragua.
3. Leyes referidas a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
4. Normativas internas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
5. Leyes referidas a los Derechos Indígenas.

#### **La Constitución Política de Nicaragua y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es una institución de reciente creación. Su nacimiento se sustenta en la Ley 192 Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua aprobada por la Asamblea Nacional el uno de febrero de 1995

---

<sup>79</sup> Publicada en *El Nuevo Diario*, martes 4 de julio de 1995.

en la que se reforman varios artículos constitucionales, entre ellos el Art. 138, referido a las atribuciones de la Asamblea Nacional, en el cual se agregó la facultad de elegir al Procurador y Sub-Procurador para la defensa de los Derechos Humanos. Dicho artículo reformado en su parte conducente dice:

Art. 138 Cn. Inciso 9)... Son atribuciones de la Asamblea Nacional... Elegir al Procurador y Sub-Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, de listas propuestas por los Diputados en consulta con las asociaciones civiles pertinentes: debiendo alcanzar en su elección al menos el voto favorable del sesenta por ciento de los Diputados. El Procurador y Sub-Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos gozan de inmunidad. Los candidatos propuestos para los cargos mencionados en los numerales 7) y 8) y el presente, no deberán tener vínculos de parentesco entre sí, ni con el Presidente de la República, ni con los Diputados proponentes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Además no deberán ser miembros de las Juntas Directivas Nacionales, Departamentales y Municipales de Partidos Políticos y si lo fueren, deberán cesar en sus funciones partidarias al ser electos. La Asamblea Nacional, a través de comisiones especiales podrá convocar audiencias con los candidatos. Los candidatos deberán estar debidamente calificados para el cargo y su postulación deberá acompañarse de la documentación que se les solicitare.

La Constitución establece la siguiente clasificación de los derechos humanos:

#### DERECHOS INDIVIDUALES

- Derechos individuales, seguridad y personalidad jurídica (Art. 25).
- A la vida privada e inviolabilidad de su domicilio (Art. 26).

- El domicilio sólo puede ser allanado por orden del Juez (Art. 26).
- Libertad de Religión (Art. 29).
- Libertad de expresión del pensamiento (Art. 30).
- Circular libremente en el país (Art. 31).
- No ser detenido sin orden judicial (Art. 33).
- Ser informado de las causas de su detención (Art. 33).
- Ser puesto a la orden del Juez después de las 48 horas de su detención (Art. 33).
- Presumir su inocencia mientras no se demuestre lo contrario (Art. 33).
- A ser defendido tenga o no tenga dinero (Art. 34, 165).
- Comunicarse libre y privadamente con su defensor (Art. 34 ).
- No ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su familia (Art. 34).
- Los menores de edad no pueden ser detenidos ni procesados, sólo mediante un procedimiento regulado por una ley especial (Art. 35).
- Que se respete su integridad física y moral (Art. 36).

#### DERECHOS SOCIALES

- Atención a los discapacitados, a las víctimas de guerra y sus familiares (Art. 56, 62).
- Educación Primaria y Secundaria gratuita en los centros del Estado (Art. 58, 121).
- Derecho a la salud por igual y a participar en la defensa de la misma (Art. 59).
- Habitar en un ambiente saludable (Art. 60).
- Estar protegido contra el hambre. El Estado debe promover programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución igualitaria de los mismos (Art. 63).

- A una vivienda digna y el Estado debe promover su realización ( Art. 64).
- Derecho al deporte y recreación (Art. 65).
- A manifestar las creencias religiosas (Art. 69).
- La niñez goza de protección especial (Art. 71).
- Responsabilidad compartida entre el hombre y la mujer en el hogar (Art. 73).
- Todos los hijos tiene iguales derechos (Art. 75).
- Todos los menores están protegidos por el Estado (Art. 76).
- Protección a los ancianos (Art. 77).
- Derecho a la propiedad (Art. 64).

#### DERECHOS LABORALES

- Derecho al trabajo (Art. 58, 80).
- Participación en forma organizada en la gestión de las empresas (Art. 81).
- Derecho al igual salario por igual trabajo (Art. 81).
- Derecho a la huelga (Art. 83).
- Protección a los menores contra cualquier clase de explotación, económica y social (Art. 84).
- Derecho a la capacitación técnica y profesional (Art. 85).
- A ejercer libremente su oficio o profesión (Art. 86).
- A organizarse en sindicato (Art. 87).
- A celebrar contratos de trabajo individual o colectivamente (Art. 88).
- La mujer embarazada no puede ser rechazada ni despedida (Art. 74).
- El salario mínimo y las prestaciones sociales no se pueden embargar, solo para alimentar a sus hijos (Art. 82).
- A una jornada laboral de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, pago de días feriados y aguinaldos o sea las prestaciones sociales (Art. 82).
- A estabilidad laboral (Art. 82)

## DERECHOS POLÍTICOS

- Libertad de organización para defender sus intereses (Art. 49).
- Participar en los asuntos públicos y la gestión Estatal (Art. 50).
- Hacer peticiones, denunciar anomalías de los funcionarios públicos y recibir respuestas (Art. 52).
- Derecho de elegir y ser elegido (Art. 51).
- A reunirse pacíficamente sin necesidad de permiso (Art. 53).
- Movilización política de conformidad a leyes (Art. 54).
- A organizarse en partidos políticos para aspirar al poder (Art. 55).
- Participar en el ejercicio del poder local (Art. 51).
- Protección contra el abuso de los funcionarios públicos (Art. 131, 164, 182).
- A ser escuchado y atendidos por los funcionarios para la solución de sus problemas (Art. 131).

## DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Los principales Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas recogidos en la Constitución son:

1. Mantener y desarrollar su identidad y cultura, lenguas, religiones y costumbres (Art. 5, párrafo tercero y 89 y 180).
2. Mantener su propio sistema de organización social (Art. 5 párrafo tercero y 89).
3. Administrar sus asuntos locales (Art. 5 párrafo tercero y 89).



4. Mantener la forma comunal de propiedad de sus tierras (Art. 5 párrafo tercero. 89).
5. El derecho de propiedad abarca los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 180).
6. Conservar sus propios idiomas e incorporarlos al sistema de enseñanza pública (Art. 121).
7. Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (Art. 181).
8. Ser tomados en cuenta en los planes y programas de Desarrollo Municipal (Art.177).
9. Mantener su régimen especial de propiedad de sus tierras (Art. 107).
10. Administrar los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 5 párrafo tercero y 180).
11. Reconocimiento a la identidad multiétnica (Art. 8).
12. Reconocimiento oficial, de los idiomas de la Costa Atlántica (Art. 11).
13. Ser tratado con igualdad y no ser discriminado (Art. 27).
14. Usar su idioma y ser asistido por un intérprete en los juicios (Art. 33, inciso 2 y 34, inciso 6).
15. Constituir organizaciones, según sus propios intereses (Art. 49).

Gran parte de estos derechos, fueron reconocidos en las Reformas Constitucionales de febrero de 1995, en la cual se incorporó el párrafo tercero al artículo 5 que amplió el reconocimiento de los derechos fundamentales a los indígenas de todo el país y las disposiciones del artículo 107, referidas a la Reforma Agraria definiendo que ésta debía beneficiar a las Comunidades Indígenas y reconociendo a nivel constitucional el régimen de propiedad establecido en las leyes indígenas, dándole de esta forma garantía suprema a las disposiciones de la Ley del 3 de junio de 1914 y del 20 de junio de 1935.

Estas Reformas Constitucionales, se lograron por el esfuerzo insistente y tesonero de tres pioneros de la Autonomía, que ocupaban escaños de Diputados en el Parlamento: por la RAAN, la doctora Mirna Cunningham por la RAAS el licenciado Ray Hooker Taylor, por el Pacífico el parlamentario doctor Orlando Rizo. En la Constitución anterior de 1987, aparecen como firmantes, además de estos representantes, las lideresas costeñas Minerva Wilson Thatum y Hazel Lau Blanco y una mujer indígena de Sutiaba, Juana Santos Roque Berbis.

Haciendo uso de sus derechos constitucionales, los indígenas *Mayangna*, han creado diferente tipo de organizaciones para promover la realización de sus intereses.

### **Tratados Internacionales relacionados con los Derechos Indígenas ratificados por Nicaragua**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tiene dentro de sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ratificados por Nicaragua, al tenor de lo preceptuado en el artículo 18 numeral 9 y 14 de la Ley 212.

Actualmente la mayoría de los principales instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos han sido ratificados por el Estado Nicaragüense. La mayoría de ellos fueron suscritos y ratificados después del triunfo de la Revolución y en la década de los ochenta durante el Gobierno Sandinista, entre ellos el Convenio 169 que fue suscrito en 1989 pero que por falta de voluntad política de los gobiernos posteriores no se ha ratificado. La lista de los tratados ratificados ya se presentó en el capítulo II, apartado 2.2.

## **Leyes referidas a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

### **Ley 201 Ley de Promoción de los Derechos Humanos y de la Enseñanza de la Constitución Política**

Esta Ley fue aprobada el diecinueve de septiembre de 1995, establece que la Constitución Política y los Derechos Humanos son materia de enseñanza obligatoria en educación preescolar, primaria, educación media y Técnico Vocacional.

La Ley incorpora además los textos de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Nicaragua como la base fundamental de dicha enseñanza.

### **Ley 212 Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

Aprobada el 13 de diciembre de 1995 y publicada en la Gaceta Diario Oficial Número 7 del diez de enero de 1996. Esta es la Ley creadora de la PDDH de Nicaragua, la cual regula todo lo relacionado a su organización y funcionamiento institucional, no obstante existen otras disposiciones legales, constitucionales y Tratados Internacionales que están directamente vinculados a la labor de esta institución.

### **Ley 471 Ley de Reformas a la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>80</sup>**

La Ley 471<sup>81</sup>, reforma los Arts. 18, incisos 11 y 17 y Art. 23 de la Ley.

---

80 Publicada en la Gaceta Diario Oficial, Número 191 del 9 de octubre del año 2003.

81 Reformado por la Ley 471 del 9 de septiembre 2003, publicada en la Gaceta Diario Oficial, número 191 del 9 de octubre de 2003.

Por disposición de esta ley, se crea una Sub-Procuraduría Especial de Cárceles, para velar por los privados de libertad, define la permanencia de los Procuradores Especiales hasta la Toma de Posesión del nuevo Procurador y les faculta para conocer en materia o ámbito asignado por el Procurador en todo el territorio nacional. Establece además que las funciones del Sub-Procurador pueden ser definidas en la Normativa Interna de las Institución.

#### **4.2 Sinopsis de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

##### **1. La Procuraduría es una institución autónoma**

Crease la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como organismo independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y administrativa (**Art. 1**).

El Procurador y el Sub-Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, en su actividad, son independientes, no estarán supeditados a ninguna autoridad y actuarán sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes (**Art. 2**).

##### **2. Naturaleza y carácter**

El procurador es un Comisionado de la Asamblea Nacional electo por ésta para la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos humanos, a cuyo efecto podrá vigilar y controlar la actividad de la administración pública, dando cuenta a la Asamblea Nacional. Ejercerá las funciones que le encomienden la Constitución Política y la presente ley (**Art. 3**).

### **3. Objetivos fundamentales de la institución**

La Procuraduría debe contribuir, con las Instituciones Estatales y la sociedad civil, a garantizar dentro de un Estado de Derecho, la seguridad de las personas y los derechos humanos incorporados en el Art. 46 de la Constitución Política.

El fin fundamental de la procuraduría será coadyuvar para lograr una sociedad más libre y más justa, que posibilite el desarrollo de mejores valores morales y políticos, por lo que deberá auspiciar la educación, la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en su sentido más amplio; para ello debe promover la participación de todos los sectores sociales (**Art. 4**).

El Procurador debe promover, defender y tutelar los Derechos comprendidos en el Título IV de la Constitución Política de la República, velando por su cumplimiento de parte de los órganos de la administración pública; para tales efectos podrá supervisar sus actuaciones, a fin de que no se vulneren los derechos humanos por acciones u omisiones, informando públicamente (**Art. 5**).

### **4. Ámbito de Competencia**

Ámbito Material: Para los efectos del artículo anterior se consideran como derechos tutelados los comprendidos en el Título IV de la Constitución de los consignados en los Artículos 46 y 71 del mismo cuerpo de ley y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos que en el futuro sean ratificados por el Estado Nicaragüense (**Art. 6**).

Las atribuciones se extienden a los actos y resoluciones de cualquier funcionario o persona que preste servicios en la administración pública, sin excepciones de ninguna naturaleza (**Art. 20**).

**Ámbito Territorial:** El Procurador para el ejercicio de sus funciones y atribuciones tendrá competencia en todo el territorio nacional, sin detrimento de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política. Su sede central estará ubicada en la ciudad de Managua, pudiendo establecer sedes permanentes o provisionales en cualquier parte de la República (**Art. 7**).

El Procurador en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisará por sí mismo la actividad de la administración pública del estado, la administración municipal de las regiones autónomas y las universidades en el ámbito de competencias definido por la Constitución política y la Ley.

A efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos de las Regiones Autónomas y las Universidades, coordinarán sus funciones con las del Procurador y este podrá solicitar su cooperación (**Art. 37**).

## **5. Nombramiento del Titular**

El Procurador y el Sub-Procurador serán electos por la Asamblea Nacional de listas propuestas por los Diputados. En consulta con las asociaciones civiles pertinentes, los candidatos propuestos serán electos con el voto favorable del sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional (**Art. 8**).

El procurador y el Sub procurador, serán elegidos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años. Tomarán posesión de sus cargos el día de su elección ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, previa promesa de ley (**Art. 9**).

## **6. Requisitos de los Titulares (Art. 10)**

El Procurador, Sub-Procurador y los Procuradores Especiales deben reunir las siguientes calidades:

1. Ser nacional de Nicaragua y no haber renunciado a la nacionalidad Nicaragüense, salvo que le hubiere recuperado cinco años antes de su elección.
2. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y ser de reconocida solvencia moral y profesional, no poseer antecedentes penales ni haber estado involucrado en acciones violatorias a los Derechos Humanos.
3. Haber cumplido veinticinco años de edad y no ser mayor de sesenta y cinco, el día de su elección.
4. Tener reconocida trayectoria y vocación en la defensa y promoción de los Derechos Humanos y amplios conocimientos en la materia.
5. No podrán ser electos Procurador y Sub-Procurador los que tengan vínculos de parentesco entre sí, con el Presidente de la República y con los Diputados proponentes en el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (**Art.17**).

#### **7. Prerrogativas del Procurador y Sub-Procurador**

El Procurador y Sub-Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos gozan de inmunidad (**Art. 138 Inc. 9 Cn.**).

El Procurador y el Sub-Procurador serán inamovibles durante el período para el cual fueron electos y gozarán de las mismas prerrogativas de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (**Art. 15**).

#### **8. De la suspensión, cesación y sustitución de los titulares (Art. 11)**

El Procurador y el Sub procurador cesarán por algunas de las siguientes causas:

1. Por renuncia.
2. Por expiración del plazo de su nombramiento.
3. Por muerte o por incapacidad sobrevenida.
4. Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
5. Por haber sido condenado, mediante sentencia firme.

En caso de proceso penal, la Asamblea Nacional declarará la suspensión en el ejercicio del cargo del procurador o el Sub procurador, hasta tanto no se dicte sentencia firme (**Art. 12**).

El Procurador y el Sub-Procurador cesarán en sus cargos cuando la Asamblea Nacional lo declare incurso en algunas de las causales establecidas en la ley No. 190 “Ley sobre destitución del Contralor General de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral”, con arreglo al procedimiento establecido en dicha ley (**Art. 13**).

#### **9. Condición necesaria para cesar en el cargo**

La vacante en el cargo se declarará por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional en los casos de renuncia, expiración del período y muerte. En los demás casos se decidirá por el sesenta por ciento de los Diputados, mediante debate y previa audiencia del procurador o Sub procurador.

Vacante el cargo, se iniciará el procedimiento para el nombramiento del nuevo Procurador o Sub procurador en un plazo no mayor de treinta días (**Art. 11**).

#### **10. Casos en que el Sub-Procurador Sustituye al Procurador**

En los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del procurador y en tanto no proceda la Asamblea



Nacional a una nueva elección, desempeñará sus funciones internamente el Sub-Procurador.

El Sub-Procurador sustituirá al Procurador en casos de ausencia temporal (**Art. 14**).

El Sub-procurador cumplirá las funciones que le indique el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y las que se determinen en las normativas internas de las instituciones (**Art. 23**)<sup>82</sup>.

### **11. Incompatibilidad con otros cargos políticos, partidarios, militares y religiosos**

Los cargos del Procurador, Sub-Procurador y Procuradores especiales son incompatibles (**Art. 16**):

1. Con el ejercicio de otro cargo público de elección directa o indirecta. Esta prohibición no comprende el ejercicio de la medicina y la enseñanza.
2. Con el desempeño de funciones en directivas nacionales, departamentales o municipales de partidos políticos y el ejercicio de actividades de propaganda política. La participación notoria dentro de un partido político, si lo fueren, deberán cesar en sus funciones partidarias al ser electos.
3. Con la condición de militar o policía en servicio activo o, no siéndolo, si lo fueren, deberán cesar en sus funciones al ser electo.
4. Con la calidad de ministro de cualquier culto religioso. Si lo fueren, deberán cesar en sus funciones al ser electos.

---

82 Reformado por la Ley 471, Up Supra.

## **12. Las atribuciones del procurador (Art. 18)**

Son atribuciones del Procurador:

### **Función Educadora:**

1. Promover en la ciudadanía el estudio y la educación de la Constitución Política y los Derechos Humanos.
2. Orientar e instruir a las personas en el territorio nacional sobre el ejercicio y defensas de sus derechos y obligaciones, libertades y garantías ante los agentes de la administración pública.
3. Promover el respeto a los Derechos Humanos y desarrollar programas participativos de promoción y educación para toda la sociedad.
4. Solicitar la suspensión y la destitución de las autoridades, funcionarios y empleados públicos que con su actuación lesiones o pongan en peligro los derechos humanos, sin perjuicio de iniciar las acciones de responsabilidad civil o penal.

### **Función de Fiscalización:**

Fiscalizar el apego de la administración pública y sus funcionarios en el respeto de los derechos humanos (**Art. 18, Inc. 4**).

Practicar inspecciones en los locales de la administración pública que sean de su interés y requerir de los funcionarios información sin que pueda oponérsele reserva alguna (**Art. 18, Inc. 8**).

Conocer los informes que el estado envía al comité de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (**Art. 18, Inc. 9**).

Vigilar a través del Procurador Especial de Cárceles la situación de las personas privadas de libertad en la Policía Nacional y en el Sistema Penitenciario Nacional (**Art. 18, Inc. 11**)<sup>83</sup>.

**Función Mediadora:**

5. Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido violados o puestos en peligro con los presuntos responsable de la administración pública.

**Iniciativa de Ley**

Proponer reformas ante los órganos administrativos, tendientes a promover la tutela de los derechos humanos y a recomendar la rectificación de acciones ilegales o arbitrarias (**Art. 18, Inc. 12**).

Proponer la suscripción y ratificación de tratados y convenios sobre Derechos Humanos (**Art. 18, Inc. 14**).

Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir a la Asamblea Nacional o a la Administración Pública la modificación de la misma (**Art. 45**).

**Función Informativa:**

Rendir informe anual a la Asamblea Nacional e informe especial cuando así lo crea necesario el Procurador o la Asamblea Nacional (**Art. 18, Inc. 13**).

---

83 Reformado por Ley 471, Up Supra.

**Art. 46.-** El Procurador presentará a la Asamblea Nacional, el día diez de diciembre de cada año, un informe ordinario anual.

Asimismo, presentará a ésta informes especiales cuando la gravedad del caso, a su criterio lo amerite, o por solicitud de la Asamblea Nacional.

**Art. 47.-** El informe ordinario anual deberá hacerse de manera circunstanciada de conformidad con sus fines y objetivos y con base en sus atribuciones y en los resultados de sus investigaciones.

También deberá informar a la Asamblea Nacional de la liquidación del Presupuesto Anual de la Procuraduría.

Los informes extraordinarios contendrán los puntos que sean de interés, según criterio del Procurador o de la Asamblea Nacional.

### **Promoción de Derechos Humanos**

6) Estimular la labor que en pro de los derechos humanos efectúan los organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como los medios de comunicación social.

**Art. 19.-** El Procurador está facultado para promover que los miembros del ejército de Nicaragua y la Policía Nacional coadyuven al respeto de los derechos humanos.

### **Nombramiento de Procuradores Especiales**

Nombrar al Procurador de la Niñez y la Adolescencia, a la Procuraduría de la Mujer, Procurador de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, Procurador de Cárceles en Nicaragua y otros procuradores especiales que estime pertinente, implementando métodos participativos para la postulación de candidatos (**Art. 18, Inc. 17**)<sup>84</sup>.

---

84 Reformado por Ley 471, Up Supra.

### **Función Investigativa:**

Investigar actuaciones de la administración pública de oficio o por denuncia, para esclarecer los actos u omisiones que vulneren los derechos humanos y remitir a los que resultaren presuntos culpables al organismo correspondiente para su debida sanción **(Art. 18, Inc. 5)**.

Proponer y tramitar denuncias de parte de la población de violaciones a sus derechos humanos **(Art. 18, Inc.18)**.

Establecer conclusiones y hacer recomendaciones en las investigaciones que realice, emitiendo censura pública ante los responsables de actos contrarios y a los derechos humanos. **(Art. 18, Inc. 7)**.

### **Función Defensorial:**

El Procurador podrá interponer Recursos de Inconstitucionalidad, Amparo y Exhibición Personal, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política en los casos que considere necesario o imperativo **(Art. 21)**.

Queda facultado el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos para interponer Recursos de Amparo de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior.

El Procurador debe atender denuncias contra las autoridades judiciales por retardación de justicia **(Art. 28)**.

### **13. Protección de las atribuciones del Procurador:**

Las atribuciones del Procurador no se suspenden ni se interrumpen en caso de que se declare la suspensión de Derechos y Garantías.

En los Estados de Excepción supervisará la garantía de los derechos cuya vigencia no hubiese sido expresamente restringido **(Art. 22)**.

#### **14- Competencias del Sub-Procurador y Procuradores Especiales:**

El Sub-Procurador cumplirá las funciones que le indique el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y las que se determinen en las normativas internas de la Institución.

Los Procuradores Especiales de la Niñez y Adolescencia, de la Mujer, de los Pueblos Indígenas y de las Comunidades Étnicas, Procurador de Cárceles y demás procuradores especiales que sean nombrados tendrán competencia para conocer en todo el territorio nacional, sobre casos referidos a la materia o ámbito asignado por el Procurador a quien estarán directamente subordinados<sup>85</sup>.

Los Procuradores Especiales cesarán automáticamente de sus cargos al momento de tomar posesión un nuevo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos elegido por la Asamblea Nacional (**Art. 23**).

#### **15- Iniciación y contenido de la investigación**

##### **Principios que rigen la labor del Procurador:**

En el ejercicio de sus funciones el Procurador o sus delegados se regirán por los principios de moralidad, gratitud, celeridad, intermediación, sencillez, brevedad y discrecionalidad (**Art. 24**).

##### **Todos los días son hábiles:**

Para el Procurador y sus delegados todos los días y horas son hábiles en el desempeño de sus funciones (**Art. 25**).

---

<sup>85</sup> Este artículo también fue reformado por la Ley 471 antes citada en lo referente al Procurador Especial de Cárceles.

### **Modo de iniciar los procesos:**

Las investigaciones de la Procuraduría pueden iniciarse de oficio o a instancia de parte (**Art. 26**).

### **Acción popular ante la Procuraduría:**

Toda persona puede interponer, ante la sede central, sedes permanentes o provisionales, denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos sin exclusiones de ninguna naturaleza, ya sea de nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, raza, creencia religiosa, credo político, incapacidad legal, internamiento en régimen penitenciario o policial y cualquier otra sujeción o dependencia de una administración o poder público (**Art. 27**).

### **Protección de la Identidad del Denunciante:**

En caso le sea solicitado y lo valorase conveniente, el Procurador podrá mantener en secreto la fuente de la cual deriva su información (**Art. 27**).

### **16. Limitación a la acción de la Procuraduría:**

No se atenderán denuncias sobre hechos que estén pendientes de resolución judicial, salvo que se fundamenten en retardación de justicia.

En caso se decida no dar trámite a la denuncia por no prestar mérito esto se dispondrá mediante resolución fundada y se informará al interesado, explicándole las razones e indicándole las vías que pueda ejercer sin perjuicio de que él realice la que considere más conveniente (**Art. 28**).

### **17. Tramitación de la denuncia:**

Recibida una denuncia y resuelto investigarla, deberá disponerse la investigación inmediata, contando para ello con ocho días a partir de la fecha en que se interpuso la misma. Al vencer dicho término y según las características del caso, el Procurador dictará una resolución inicial conforme lo dispuesto en Art. 38 de la ley y podrá disponer de la ampliación del término de la investigación de acuerdo a los establecido en el Art. 40 de la ley. Así mismo para agilizar la tarea investigativa del Procurador el funcionario o autoridad requerida presentará su informe en un plazo que no debe de exceder a las setenta y dos horas (**Art. 29**).

Toda denuncia se presentará por el interesado, con indicaciones de su nombre, apellidos y domicilio, explicando el hecho denunciado.

La denuncia podrá hacerse en papel común, por telegrama, fax, carta y aun verbalmente, levantándose en este último caso, el acta correspondiente.

Todas las actuaciones de la Procuraduría serán gratuitas para el interesado y no será necesaria la asistencia legal, sin perjuicio del derecho que tiene el interesado a ser asistido por Abogado. De toda queja se acusará recibido (**Art. 30**).

Toda correspondencia dirigida a Procurador remitida desde cualquier centro de detención, de trabajo, de estudio, de penitenciaría y de unidad militar no podrá ser objeto de censura de ningún tipo (**Art. 31**).

Tampoco podrá ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Procurador y sus delegados o cualquier otra persona de las enumeradas en el párrafo anterior. La violación a estos preceptos constituye responsabilidad penal y administrativa, según el caso.



Los funcionarios, empleados públicos y las personas en general deberán acudir ante el Procurador cuando sean citadas por el. En el caso de los militares y de los policías, las citaciones se harán a través de las autoridades jerárquicas correspondientes (**Art. 32**).

### **18. Inspección y acceso a documentación:**

El Procurador tendrá la facultad de inspeccionar cualquier instalación o dependencia de la administración pública, igualmente tendrá acceso a cualquier documentación, expediente o información de la misma (**Art. 33**).

El Procurador podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesario para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos teniendo en consideración lo dispuesto en el Art. 538 y siguientes del Código Penal.

Las investigaciones que realice y el expediente que levante el Procurador y el dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás organismos públicos, sin perjuicio de las confederaciones que el Procurador considere oportuno incluir en sus informes a la Asamblea Nacional.

Cuando entienda que un documento declarado secreto y no remitido por la administración pudiera afectar de forma decisiva la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión de Derechos Humanos y la paz de la Asamblea Nacional.

Todos los órganos, sus titulares y funcionarios de los poderes públicos, están en la obligación de prestar con carácter preferente y urgente la debida colaboración al procurador para

la Defensa de los Derechos Humanos o al funcionario que el delegue para tal fin (**Art. 34**).

En los casos de que las autoridades, funcionarios y empleados públicos a los que se solicitarán información o colaboración se negaren a ello incurrirán en el delito de Desacato y en responsabilidades administrativas, según el caso. El procurador hará referencia en su informe anual de los casos en que los funcionarios se hayan negado a colaborar y dando cuenta al Procurador General de Justicia de la República para el ejercicio de las acciones legales correspondientes (**Art. 35**).

Los órganos del Ejército de Nicaragua y de la Policía Nacional están obligados a colaborar de manera preferente con el procurador en sus investigaciones y en general a brindarle todas las facilidades para el desempeño de sus funciones (**Art. 36**).

#### **19. De las resoluciones y contenido de las resoluciones:**

**Art. 38** El Procurador, una vez realizada la investigación inicial, emitirá una resolución en cualquiera de los siguientes términos:

1. Archivar la que resulte sin fundamento o insuficiente para presumir la violación de los derechos humanos.
2. Indicar que se presume la violación de derechos humanos, profundizándose en las investigaciones.
3. Declarar que se comprobó la violación de derechos humanos.

**Art. 39** En los casos en que se archive un expediente, éste será reabierto cuando haya nuevos elementos que permitan presumir la violación de los derechos humanos.

**Art. 40** En los casos en que se presuma la violación de derechos humanos se continuarán las investigaciones, estable-

ciéndose un plazo no mayor de 30 días para concluir las, mientras tanto se promoverán las acciones correctivas necesarias.

**Art. 41** En los casos de una violación comprobada se procederá de la siguiente manera: Iniciar o promover las acciones de responsabilidad y los recursos correspondientes para restablecer, defender y titular los derechos violados o en peligro de serlos.

- 1) Si la violación no es de orden penal podrá hacerle un recordatorio de sus deberes, enviando copia de ella al superior jerárquico. Si el caso lo amerita iniciará los procedimientos administrativos-disciplinarios correspondientes, para ello enviará informe al funcionario responsable y superior jerárquico, a quienes llamará ante él y les presentará los elementos probatorios en que funda su conclusión, posteriormente emitirá una resolución exclusivamente sobre la actuación del funcionario responsable de la violación, recomendando lo que estime a bien, ya sea una llamada de atención privada o pública, remoción en el cargo o su destitución.
- 2) Ante la comisión de un delito se trasladará al caso a la Procuraduría General de Justicia o ante la autoridad que le corresponda para que se ejerzan las acciones legales correspondientes.

**Art. 42** En los casos que el funcionario público se negare dos veces consecutivas a darle seguimiento a las recomendaciones que hiciera el Procurador para la restitución de los derechos violados, será objeto de las sanciones establecidas en el artículo 35 de la presente ley, sin perjuicio del derecho de los diputados a pedir su interpelación ante la Asamblea Nacional conforme lo dispuesto en el Art. 138, numeral 4 de la Constitución Política.

## **20. Notificación y comunicación:**

**Art. 43** Las resoluciones del Procurador deberán ser notificadas a las partes interesadas. El Procurador informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestiones, así como de la respuesta que hubiese dado la administración o funcionarios implicados, salvo en el caso de que éstas, por su naturaleza, fuesen consideradas de carácter reservado o declaradas secretas.

**Art. 44** El Procurador no podrá anular los actos y resoluciones de la administración pública.

Por ello no puede inhibirse la Procuraduría al haber un trámite judicial que declare la nulidad.

**Art. 45** El Procurador, aún no siendo competente para modificar o anular los actos o resoluciones de la administración pública, podrá sin embargo, sugerir la modificación de los criterios para remediar sus efectos inmediatos y futuros.

Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir a la Asamblea Nacional o a la Administración Pública la modificación de la misma.

## **21. Régimen Financiero:**

El Presupuesto de la PDDH lo asegura el Estado dentro del Presupuesto General de la República.

La Procuraduría, puede además recibir herencias, donaciones y cualquier contribución ya sea de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sin comprometer o condicionar su independencia y funcionamiento, todo para el cumplimiento de sus objetivos (**Art. 49**).

## **Normativas internas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

Existen diferentes instrumentos normativos internos, que regulan el funcionamiento institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre estos están los siguientes<sup>86</sup>:

1. Política de Recursos Humanos.
2. Política Financiera y de Gestión de Recursos Económicos.
3. Normativa de Planificación Institucional.
4. Normativa que oficializa el Organigrama de la Procuraduría.
5. Normativa de Uso y Administración de Recursos Informáticos.
6. Reglamento Interno de Trabajo.
7. Normas de Control Interno Básico de la Procuraduría.
8. Manual del Usuario y Procedimientos Administrativos.

La Normativa Interna y el Manual de Funciones se exponen en los apartados siguientes, ya que es la aplicación de su contenido. La primera referida a la estructura institucional y el segundo a los procedimientos de actuación interna para la tramitación de las denuncias.

### **4.3 Estructura institucional de la Procuraduría**

#### **Objetivos, visión y misión de la PDDH**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos comenzó a operar en el mes de junio de 1999 al ser nombrado el Procurador por parte de la Asamblea Nacional.

---

<sup>86</sup> Informe Anual 2003, rendido por el Procurador ante la Asamblea Nacional, Pág. 147.

Entre sus objetivos principales se definieron los siguientes: 1-Coadyuvar para lograr una sociedad más libre y más justa, que posibilite el desarrollo de mejores valores morales y políticos. 2- Promover la educación y divulgación de los derechos humanos en su sentido más amplio, con la participación de todos los sectores sociales. 3- Tutelar y defender los derechos constitucionales de todos los ciudadanos y ciudadanas, y 4- Vigilar y controlar la actividad de la Administración Pública para que no se vulneren derechos por acciones y omisiones<sup>87</sup>.

### **Misión**

La misión trazada para la institución fue: Proteger los derechos humanos de todas las personas que vivan en el territorio nacional, frente a las arbitrariedades o abusos de cualquier órgano de la administración pública o cualquier persona natural o jurídica.

Contribuir, con las instituciones estatales y la sociedad civil, a garantizar dentro de un estado de derecho, la seguridad de las personas y los derechos humanos incorporados en el Artículo 46 de la Constitución Política y, además, que *"El fin fundamental de la Procuraduría será coadyuvar para lograr una sociedad más libre y más justa, que posibilite el desarrollo de mejores valores morales y políticos, por lo que deberá auspiciar la educación, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en su sentido más amplio: para ello debe promover la participación de todos los sectores sociales"*.

---

87 Mensaje del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Doctor Benjamín Pérez Fonseca, en el IV Congreso de la Federación Iberoamericana de *Ombudsmen*, realizado en Tegucigalpa, Honduras, entre el 27 y 29 de septiembre de 1999.

La PDDH identifica el contenido del artículo 4 de la Ley 212, con la misión que le confió la Asamblea Nacional. Esta misión aparece enriquecida y precisa al fijarle el deber de emplear como vías o mecanismos, la educación, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos, como tareas sustantivas de su desempeño profesional y técnico, que se expresa también en su estructura y ejes de trabajo, como se observará posteriormente.

### **Visión**

La visión de la PDDH ha venido configurándose en el transcurso de su desarrollo institucional. Así vemos que en el año 2000, se define lo siguiente: La PDDH se visualiza como un organismo estatal que exhibe su transparencia, genera y goza de confianza, credibilidad y respeto entre las y los habitantes del país, la sociedad civil y los entes de la comunidad internacional gracias a su apego a la ley y a la justicia, a su plena autonomía de acción y a su eficacia obtenida mediante la aplicación de métodos científicos y técnicos de trabajo, con enfoque de calidad y excelencia en la tutela, promoción y defensa de los Derechos Humanos, con perspectiva de género, generacional y multicultural<sup>88</sup>.

Por eso la PDDH se percibe como el organismo estatal que, en materia de derechos humanos, demuestra un comportamiento ejemplar en todos los actos de su desempeño y que por ello, genera y goza de confianza, credibilidad y respeto entre las y los habitantes del país, la sociedad civil, entes y funcionarios gubernamentales y de la comunidad internacional, gracias a su apego a la Ley y a la Justicia, a su actuación apartidaria y autónoma y la eficacia obtenida como resul-

---

88 Informe Anual, rendido ante la Asamblea Nacional para el año 2000, página 6.

tado de su labor, en el ejercicio de su plena autonomía de acción, con la que logra, con enfoque de calidad y excelencia, la tutela, promoción y defensa de los derechos humanos, con perspectivas de género, generacional y multicultural<sup>89</sup>.

De conformidad con lo anterior se definió una visión institucional, orientada a lograr:

1. Una Procuraduría que desarrolle su trabajo atendiendo a su naturaleza de organismo independiente y de no sujeción a ninguna autoridad, que pueda actuar con criterio propio, identidad y voluntad institucional, con clara independencia de los partidos políticos y de los poderes del Estado.
2. Una Procuraduría para todas y todos sin discriminaciones de ningún tipo.
3. Una Procuraduría que fiscaliza el desempeño de la Administración Pública, el respeto a las leyes y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
4. Una Procuraduría que desempeña su labor con mucha iniciativa y creatividad. Que no espera pasivamente al denunciante, sino que va, que investiga, que se sumerge en las vivencias del pueblo para protegerle y para desenrañar las arbitrariedades que comete el Estado.
5. Una Procuraduría que nos e ahogue en lo casuístico, sino que es preactiva y propositiva, que analiza las grandes tendencias de la sociedad y propone medidas alternativas, salidas integrales que beneficien, protejan y procuren el desarrollo humano de los habitantes. Una Procuraduría que propone reconciliación, refundación, reconstrucción, rehabilitación de la comunidad, la familia, la ética, los valores, el medio ambiente, las leyes y las instituciones del país.

---

89 Ibid.



6. Una Procuraduría que masifique el conocimiento de los derechos humanos de las y los nicaragüenses.
7. Una Procuraduría que defienda los derechos humanos de grupos específicos, de colectividades concretas, las mujeres, las niñas y niños trabajadores, los indígenas, los portadores del SIDA, las mujeres en prostitución, etc.
8. Una Procuraduría que trabaje con visión de equipo y con sentido de integralidad. Una institución que genere procesos participativos y colectivos en donde todas y todos los funcionarios contribuyan a la formulación y definición de los planes y contenidos de trabajo.
9. Una Procuraduría que no tolere la corrupción, la pobreza, la contaminación ambiental, la inseguridad ciudadana, la arbitrariedad, los abusos de poder, la ingobernabilidad, la ilegalidad y la discriminación. Por eso se compromete con todos los débiles, los abandonados, los marginados, las excluidas, los maltratados, los olvidados, los condenados, las violadas, para hacer de este mundo un lugar más habitable, sostenible, racional y sobre todas las cosas, más justo y humano.

### **Organigrama de la PDDH**

El Organigrama institucional de la Procuraduría, está definido en la Normativa interna antes relacionada, en la que se definen los niveles de la estructura.

La Normativa establece la posibilidad de desconcentrar algunas funciones y facultades del Procurador en el Sub-Procurador, en las Procuradurías Especiales y en las Direcciones Sustantivas, incluyendo a las Delegaciones Territoriales, en correspondencia con el Art. 23 de la ley, en la práctica esta delegación de funciones nunca se dio y ello constituye uno de los factores identificados como limitaciones a la capacidad de acción de la Procuraduría.

La Normativa Interna, define la Estructura Institucional, a como se expone a continuación:

La estructura organizativa de la PDDH ha vivido dos fases fundamentales. En la primera, la organización estuvo centrada en la figura del Procurador apoyada por el Sub-Procurador, la Procuradora y los Procuradores y Especiales, se agregan tres direcciones que, completan el organigrama. Estas direcciones son: Defensa, Promoción y Administración. En los primeros meses del año 2002, se nombraron a las personas encargadas de las delegaciones territoriales en Las Minas, Puerto Cabezas y Bluefields.

En el año 2003, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos comenzó un proceso de transformación política y técnico-administrativa, de fortalecimiento institucional que ha generado una nueva concepción del organismo, lo que ha motivado el diseño y funcionamiento de una nueva estructura, que por ahora y algunos meses más, impone un período de transición mientras es objeto de la necesaria validación por parte de los dirigentes y personal técnico de la Institución.

Se compone de tres niveles básicos, el primero se denomina de Dirección Estratégica. A este primer nivel le corresponde: asegurar y vigilar el cumplimiento de la misión, visión, principios y perspectivas que orientan el trabajo o funciones de la PDDH; diseñar los lineamientos generales del quehacer de la institución; rectorear los mismos y darles el debido seguimiento. Constituye un equipo técnico asesor sobre el diseño y ejecución de los planes estratégicos, gerenciales y operativos para contribuir de esa manera al mejoramiento de la calidad de vida de los y las habitantes del país, en función de la conquista y respeto de sus derechos humanos.

El segundo nivel corresponde al denominado Tecnometodológico y de apoyo. En él se ubica la Dirección de Planificación, encargada de: ofrecer metodologías, técnicas y herramientas a las direcciones sustantivas en los aspectos de investigación, formulación, planificación, seguimiento y evaluación con enfoque o perspectiva de género, generacional y multicultural, contribuir con la Dirección Estratégica a darle seguimiento a la ejecución de los planes gerencial y estratégico a través del SPSE (Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación) computarizado y elaborar informes técnicos para la toma de decisiones de esta dirección.

Una segunda dirección es la Administrativa Financiera, la cual se encarga de: elaborar el presupuesto y la estrategia financiera, respetando y haciendo respetar las obligaciones y requerimientos estipulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como de otros organismos vinculados a la administración pública (CGR, INSS, INATEC, DGI, etc.) y de compromisos emanados por la Cooperación Externa; diseñar y ejecutar la política de recursos humanos, asesorada por la UCRESEP y otros organismos similares, cuando fuere necesario, para contribuir a los esfuerzos de transparencia, ordenamiento y modernización del Estado para la eficacia y la eficiencia institucional asegurar el cumplimiento de los planes y elaborar informes a la Dirección Estratégica para la toma de decisiones.

El tercer nivel es el sustantivo, que se integra con las instancias siguientes:

La Dirección de Defensa que es la encargada de diseñar y formular la propuesta de la política pública de defensa de derechos humanos de la institución para ser aprobada por el Procurador(a) asesorado por la Dirección Estratégica; por delegación del Procurador, ejecutar y dar seguimiento hasta su

cumplimiento a los mandatos establecidos en el Art. 18 de la Ley 212 incisos 4,5,6,7,8,9,10,11,12, y 13 así como lo expresado en los Arts. 19, 20 y 21; emitir propuestas de resoluciones en los casos asumidos, recibir denuncias e investigar casos de presunta violación de derechos humanos por parte del Estado y darles seguimiento hasta su cumplimiento.

Las Delegaciones Territoriales, que son instancias de la Procuraduría a quienes se encarga efectuar las acciones de defensa y de promoción de los derechos humanos, ejercer las funciones asignadas por el Procurador(a) para ejecutar las políticas aprobadas.

La Dirección de Promoción, que es la encargada de diseñar la propuesta de la Política Pública de Promoción, Educación y Capacitación en Derechos Humanos de las y los habitantes de Nicaragua; ejecutar y dar seguimiento a esta política una vez aprobada; ejecutar y dar seguimiento, por delegación del Procurador(a), al contenido del Art. 18, incisos 1 al 3 y Art. 19 de la Ley 212; fiscalizar a las instancias indicadas en la Ley 201, Ley de Promoción de los Derechos Humanos y de la Enseñanza de la Constitución Política.

Las tres instancias sustantivas mencionadas: Defensa, Promoción y Delegaciones Territoriales contribuyen, además, a ejecutar las líneas de acción que conducen al cumplimiento de la visión, misión, principios, enfoques, perspectivas y planes.

Cabe la observación siguiente: Entre los niveles de la Dirección Estratégica y el Tecnometodológico aparecen tres modalidades especiales que asumen funciones de asesoría en los ámbitos de auditoría y comunicación social para la institución y, de manera específica, para la Dirección Estratégica.

Estas instancias están bajo la responsabilidad del Procurador como representante legal y máxima autoridad institu-

cional, para asegurar que la PDDH cumpla las funciones, tareas y actividades señaladas.

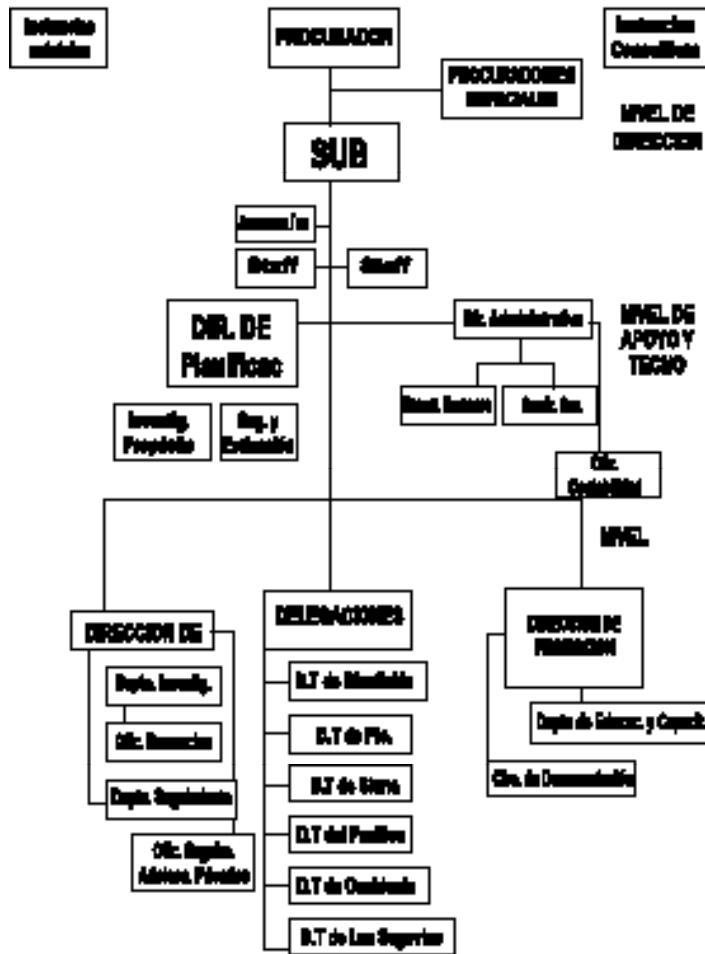
El organigrama que se presenta a continuación es el vigente hasta diciembre 2004, pero con la asunción del nuevo Procurador ha variado en algunas estructuras. Se nombrarán dos Procuradores Especiales, el de Cárceles y uno para las personas con capacidades especiales o discapacitados<sup>90</sup>, desaparecerá la Oficina de Investigación propositiva, se nombra un Director de Relaciones Internacionales y Cooperación Externa, y el funcionamiento de la Dirección de Defensa, se encuentra en revisión para darle una estructura más dinámica y que responda más a nuestras las necesidades de institución y de la población<sup>91</sup>.

---

90 Anunciado públicamente por el actual Procurador Omar Cabezas Lacayo.

91 Información proporcionada por el Lic. Javier Quinto, designado como enlace entre la Procuraduría y el Consultor para el levantado de la información del presente estudio.

**ORGANIGRAMA DE LA PDCH**



#### **4.4 Ruta Institucional de la denuncia de las personas y pueblos Indígenas ante la PDDH**

El procedimiento que siguen las denuncias presentadas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en resumen es el siguiente<sup>92</sup>:

##### **Primera fase: Recepción y admisibilidad**

1. Presentación de la denuncia.
2. Calificación de la competencia por parte de la Oficina de Denuncia.
3. Requerimientos de información al denunciado por parte de la Oficina de Investigación.  
Investigación Preliminar, por 8 días (Art. 29).
4. Pronunciamiento preliminar, resolución inicial, que puede ser (Art. 38):
  - a) Rechazando la denuncia por falta de fundamentos.
  - b) Declarando que se comprobó la violación.
  - c) Presumiendo la existencia de la violación y ordenando la investigación se amplíe por 30 días más.

##### **Segunda fase: Investigación**

Profundización de la investigación, por período de 30 días.

En este período se realizan todas las diligencias de campo y oficina necesarias para formarse un criterio y dilucidar sobre la existencia o no de la violación del derecho.

---

<sup>92</sup> Información facilitada por el Lic. Javier Quinto, funcionario de la PDDH, designado como enlace entre el Consultor del presente estudio y la institución del *Ombudsman* de Nicaragua.

### **Tercera fase: De resolución**

Transcurre entre la conclusión de la investigación la emisión del dictamen declarativo sobre la existencia de la infracción y las recomendaciones correspondientes.

Si la resolución es declaratoria de la violación, puede emitir las recomendaciones para corregir en la instancia administrativa la actuación y si existe la comisión de un delito remitirlo al Ministerio Público para iniciar las acciones penales correspondientes.

Esta fase termina con la notificación de la resolución al funcionario denunciado y en su caso al superior jerárquico para el cumplimiento de las recomendaciones.

### **Cuarta fase: Seguimiento. Art. 41**

Declarada la violación el Procurador debe:

1. Iniciar o promover las acciones de responsabilidad y los recursos correspondientes para restablecer, defender y tutelar los derechos violados o en peligro de serlos.
2. Si la violación no es de orden penal podrá hacerle una advertencia al funcionario en una primera ocasión, en caso sucesivo podrá hacerle un recordatorio de sus deberes, enviando copia de ella al superior jerárquico.
3. Si el caso lo amerita iniciará los procedimientos administrativos-disciplinarios correspondientes, para ello enviará informe al funcionario responsable y superior jerárquico, a quienes llamará ante él y les presentará los elementos probatorios en que funda su conclusión, posteriormente emitirá una resolución exclusivamente sobre la actuación del funcionario responsable de la violación, recomendando lo que estime a bien, ya sea una llamada de atención privada o pública, remoción en el cargo o su destitución.



4. Ante la comisión de un delito se trasladará el caso al Ministerio Público, para que se ejerzan las acciones legales correspondientes.

### **ACTA DE CIERRE**

En ésta se hará alusión a los aspectos que han sido cumplidos por parte de la Administración Pública, así como de los puntos específicos de las Recomendaciones, las que fueron cumplidas de forma íntegra y las que fuesen acatadas de manera parcial. De la misma forma, en aquellas que no sean acatadas del todo, deberá evaluarse si fue de manera justificada o bien si la Administración Pública actuó de manera injustificada, por lo que deberán realizarse las recomendaciones pertinentes a la Dirección de Defensa en cuanto a las acciones con las que se debe continuar, sea esta Denuncia Pública, Remisión a la Procuraduría General de Justicia, o bien la interpelación ante la Asamblea Nacional, decisión que no será competencia de la Unidad de Seguimiento.

### **NOTIFICACIÓN A LAS PARTES**

En todo caso, una vez que se ha resuelto dictar el Acta de Cierre, esta debe ser notificada tanto al denunciante como a la autoridad denunciada, cumpliendo así con el Debido Proceso. No obstante lo anterior, es importante poner en conocimiento al o la denunciante, de los avances obtenidos en el cumplimiento de las Recomendaciones por parte de la Administración Pública.

### **INFORMES**

Es necesario realizar bimensualmente un informe que sea presentado al o la Directora de Defensa con copia al Jefe del Departamento de Investigación, para que ésta informe al Señor Procurador, acerca del estado de los casos asignados a

seguimiento, el cual deberá contener entre otras cosas, número de recomendaciones cumplidas, gestiones que se han realizado para su cumplimiento, consideraciones y copias de las Actas de Cierre, debiendo llevar, de ser posible, un control diario del mismo permitiendo que sea solicitado en cualquier momento.

Luego de cierto tiempo, según sea la cantidad de casos que se encuentren cerrados, se presentará un nuevo informe conteniendo la cantidad de expedientes cerrados, incluyendo número de los expedientes, nombres de las víctimas y derechos violados, el cual será presentado al o la Directora de Defensa con Copia al jefe de Investigación, con el fin de que ésta informe al Procurador.

Esta fase tiene por finalidad darle seguimiento a aquellos asuntos que concluyen con la emisión de una resolución de responsabilidad con recomendaciones o sugerencias que se dirigen al órgano o funcionario denunciado, con la finalidad de que se establezcan responsabilidades, que se rectifiquen actuaciones o se tomen nuevas medidas.

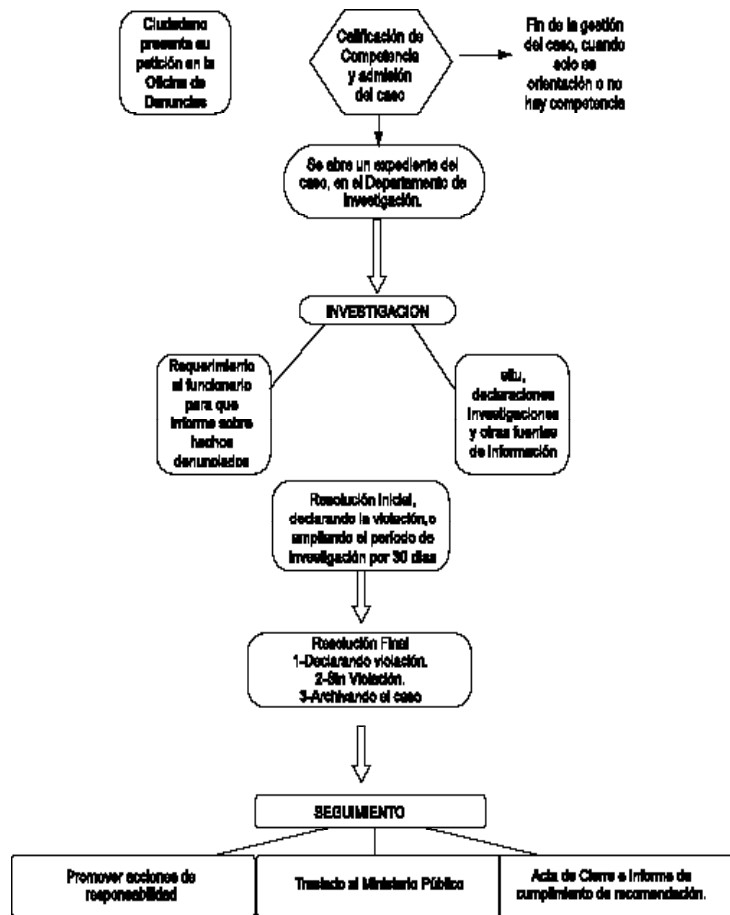
Si bien es cierto que el mandato de la Procuraduría es bastante amplio, la efectividad del mismo está limitado por las condiciones de desarrollo del Estado de Derecho en Nicaragua y por la práctica política de las fuerzas gobernantes. De ahí que sea meritorio para la institución, articular su labor con los demás sectores de la sociedad a fin de sensibilizar a la Administración Pública sobre su obligación de acatar sus resoluciones.

Las normativas internas definen el funcionamiento de las diferentes instancias, sin embargo éstas no han sido formalmente aprobadas ni publicadas para su plena vigencia, esta fase debe ser completada<sup>93</sup>.

---

93 Entrevista al Procurador Especial y a funcionarios de la Procuraduría Concepción Andino y Javier Quinto.

### FLUJOGRAMA DE TURA DEL CASO EN LA PDDH



## **V. La labor de la PDDH y los derechos de las personas y pueblos indígenas**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con su muy limitado presupuesto y abocada a un extenso universo de trabajo, marcado por sus competencias en un territorio grande y sobre todo de difícil acceso, frente a una creciente demanda de atención de la población, carente de medios de transporte y de equipos de trabajo; sumado a ello, la enorme barrera de tener que afrontar sus atribuciones frente a una estructura estatal dirigida con carencias y con elevados niveles de falta de credibilidad y limitada participación ciudadana, con importantes antecedentes de incumplimiento de respeto en sus derechos elementales, acude a esta institución a desahogarse y gestionar que se haga respetar su derecho; tiene ante sí una titánica misión que quizá no tenga comparación entre sus pares de Centroamérica.

Existe una relación inversamente proporcional entre el presupuesto asignado a la Procuraduría y la demanda de atención de la ciudadanía. El presupuesto de la Procuraduría ha variado de mayor a menor, mientras la demanda de trabajo y atención al público lo hace en sentido contrario.

Es en este contexto, que toca valorar la labor realizada por el *Ombudsman* de Nicaragua y en particular por la Procuraduría Especial de Derechos Indígenas, en relación con el acceso a la justicia para los pueblos y personas indígenas, con el propósito de identificar las experiencias positivas y negativas, teniendo como premisa general el hecho de tratarse de una institución nueva y de un campo de trabajo, inédito o desconocido para las instituciones de derechos humanos y los profesionales del derecho de Nicaragua, como son los derechos indígenas.

A continuación se analizará labor de defensa y promoción desarrollada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en las áreas de Defensa y Promoción, identificando las actividades relacionadas a los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

### **5.1 Sistematización de la atención brindada en el área de defensa**

El área de defensa ha experimentado un crecimiento constante y la tendencia es igual tanto para los casos de competencia como los de orientación. Entre el año 2000 y 2003, la demanda creció en un 131% en términos generales y en un 268% en los casos de competencia, es decir que casi se ha triplicado. Esto indica que la exigencia del trabajo formal ha crecido desmesuradamente, pues los casos de competencia requieren de oficializar un expediente y tramitar la investigación hasta concluir con la sentencia y darle seguimiento a su cumplimiento.

Sin embargo, la Dirección de Procuración no ha crecido en la misma proporción en cuanto a personal calificado para tramitar las denuncias se refiere, lo que implica un importante grado de incapacidad para hacer frente a la demanda de atención. Esta incapacidad va aumentando proporcionalmente en la medida en que aumenta la demanda y el personal no crece<sup>94</sup>. Lo anterior se demuestra en el siguiente cuadro estadístico.

---

94 Entrevista a Lic. Flor Elena Ruiz, Directora de Defensa de la PDDH, realizada el 20 de octubre 2004.

**Cuadro 1**

**DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA PDDH. Período 2000-2003**

Tipo de denuncia	2000	2001	2002	2003	Sub Totales
Por Competencia	285	479	502	620	2,031
Por Orientación	716	609	1,289	1,275	4,425
Por Conciliación	115	15	86	S.D. <sup>95</sup>	901
Totales	1,116	1,103	1877	1895	7,357

(Fuente: informes anuales PDDH 2000:23, 2001:15-17, 2002:17 y 2003:89).

**Cuadro 2**

**Sistematización de denuncias por competencia recibidas por la PDDH, período 2000-2003<sup>96</sup>**

INSTITUCIÓN	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Ministerio de Salud	22	21	127	33	203
Ministerio de Educación	7	33	64	44	148
Ministerio de Gobernación	22	17	46	25	110
Ministerio del Trabajo	8	12	281	9	310
Ministerio de la Familia	5	18	12	30	65
Policía Nacional	144	197	28	325	694
Ejército Nacional	6	3	2	2	13
Procuraduría General de Justicia	7	8	27	4	46
Otros Ministerios	17	S.D. <sup>97</sup>	114	S.D.	131
Otras dependencias del Ejecutivo	32	14	8	22	76

95 No se dice en el informe cuántas denuncias se tramitaron por el método de la conciliación, sólo se menciona que se realizaron 160 visitas para casos de conciliación, y en el cuadro de la página 68 del informe donde debía estar este dato, aparece el número de denuncias presentadas en las Regiones Autónomas.

96 Los datos corresponden a número de personas afectadas por institución.

97 Sin datos.

Poder Judicial	107	144	776	156	1183
Poder Electoral	549	2	300	1	852
Poder Legislativo	S.D.	1	S.D.	4	5
Ministerio Público	S.D.	S.D.	6	24	30
Gobiernos Municipales	18	9	486	45	558
Totales	944	479	2277	724	4,424

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:25-30, 2001:45-51, 2002:70-73 y 2003:79).

En el cuadro anterior, se aprecia que el Poder Judicial, es la instancia del Estado más denunciada como infractor de los derechos humanos con un 27%, seguido de cerca por la Policía Nacional con un 16%. Ambas instancias desempeñan el rol fundamental en lo que a acceso a la justicia se refiere, por lo que debe prestarse atención al hecho de que entre ambas suman el 43% de las denuncias. Ello es un indicativo de que los nicaragüenses enfrentan serios problemas en este campo.

Es importante poner atención al lugar que ocupan los Gobiernos Municipales entre los entes denunciados como infractores, con un 13%. En el caso particular de los pueblos indígenas, gran parte de sus reclamos y denuncias están dirigidas contra éstas instancias del Estado y están motivadas por choque de intereses económicos referido principalmente a la disputa por la recaudación y a intereses políticos de quienes dirigen los Gobiernos de los Municipios con presencia indígena, por lo que conducir los Gobiernos Indígenas permite incidir de manera efectiva en un importante segmento de toda la población municipal.

**Cuadro 3**

**Sistematización de derechos individuales vulnerados y número de víctimas<sup>98</sup>**

Derecho vulnerado	2000	2001	2002	2003	Total
Libertad individual	S.D.	85	171	77	333
Igualdad ante la ley	14	6	6	12	38
Acceso a la justicia	125	52	15	89	281
Justicia pronta	S.D.	S.D.	31	41	72
Protección ante la justicia	S.D.	S.D.	121	28	149
Debido proceso	39	43	21	21	124
Defensa	S.D.	3	S.D.	1	4
Petición	S.D.	26	6	27	59
Totales	178	215	371	296	1,060

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:31-37, 2001:17-18, 2002:70-73 y 2003:80).

Todos los derechos vulnerados que se describen en el cuadro anterior, están directamente relacionados con la administración de justicia, la que no está referida exclusivamente al Poder Judicial, ya que hay varias instancias autónomas y otras del Poder Ejecutivo vinculadas al tema, como son el Ministerio Público, la Procuraduría de Justicia y la Policía Nacional.

98 Se valoran solamente estos derechos por que son los que se consideran mas relacionados al tema acceso a la justicia por estar directamente vinculados a la Administración de justicia.



**Cuadro 4**

**Sistematización de derechos colectivos vulnerados y número de víctimas<sup>99</sup>**

Derecho vulnerado	2000	2001	2002	2003	Total
Derechos laborales	44	S.D.	17	46	107 =30%
Derecho a Ambiente	5	25	3	16	49 =14%
Propiedad	27	21	10	142	200 = 56%
<b>Totales</b>	<b>76</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>204</b>	<b>356</b>

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:38-44, 2001:18-19, 2002:70-73 y 2003:81).

Pese al déficit presupuestario frente a la creciente demanda de atención de la población, lo que disminuye constantemente la capacidad de resolución de la Procuraduría, se aprecia una buena productividad en el trabajo del área de defensa que se mantiene con un record arriba del 70%, como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Cuadro 5**

**Capacidad de Resolución de la PDDH**

Año	Denuncias recibidas	Denuncias resueltas	Pendientes de Resolución	% Resolución
2000	289	249	40	86 %
2001	479	321	158	67%
2002	502	352	150	70%
2003	620	455	165	73%
<b>Totales</b>	<b>1890</b>	<b>1377</b>	<b>513</b>	<b>73%</b>

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:23, 2001:14, 2002:16 y 2003:68-81).

99 La sistematización se limita a estos derechos porque es lo que refleja el informe de la PDDH.

La calidad del trabajo de la Procuraduría, se debe medir por el esfuerzo empeñado en la tutela de los derechos humanos. Ello indica que cada denuncia que se presenta constituye un reto para la institución en cuanto a poder asegurar la protección del derecho que se está vulnerando. El resultado no siempre es favorable al denunciante y en ello inciden varios factores, desde el haber acudido por un hecho que se ajusta a la competencia de la Procuraduría, hasta el esfuerzo por demostrar la violación del derecho denunciado. Por parte de la institución, corresponde asegurar una investigación de calidad en cuanto permita desentrañar el fondo de los hechos para encontrar la infracción al derecho humano, que no siempre se manifiesta claramente, hasta la adecuación correcta del hecho con el derecho protegido y el tipo de infracción.

Hay casos en los que no se logra ver la violación, por que desde el momento en que se asume el caso se ubica una perspectiva diferente a la persecución del acto violatorio. Por supuesto que la limitación presupuestaria afecta la calidad de la investigación, en tanto que hay diligencias que no se pueden realizar por limitaciones materiales o de recursos humanos inclusive.

Pese a todo ello, la protección del derecho, a partir de una declaración que emita el juicio de la institución tutelar y que más allá de su cumplimiento, vaya alertando a los infractores de los derechos humanos, es de entrada un aporte a mejorar la situación. En este sentido, la calidad de las resoluciones de la Procuraduría, deben medirse por el tipo de recomendaciones que emitan, en tanto sean acertadas para mejorar el tratamiento de los derechos cuya tutela se ha pedido. Aunque ése no es el propósito de este estudio, sí es importante ubicar que las declaraciones sobre la existencia de las violaciones denunciadas que se refleja en términos cuantitativos, es de por sí un parámetro a considerar para medir la calidad del trabajo rea-

lizado. En el siguiente cuadro se expone que más de la mitad de las denuncias presentadas fueron resueltas confirmando la existencia del acto violatorio y que por tanto más de la mitad de los ciudadanos que acudieron pidiendo la tutela de sus derechos la recibieron.

**Cuadro 6**

**Tipo de Resoluciones dictadas por la PDDH**

<b>Año</b>	<b>Declarando violación</b>	<b>Sin violación</b>	<b>Otras</b>	<b>Totales</b>
2000	63 29%	102 47%	51 24%	216
2001	154 39%	199 52%	32 9%	385
2002	285 81%	67 19%		352
2003	291 64%	164 38%		455
<b>Totales</b>	<b>793 56%</b>	<b>532 38%</b>	<b>83 6%</b>	<b>1408</b>

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:50, 2001:26, 2002:16 y 2003:81).

A continuación, se valora la efectividad de esas resoluciones de carácter tutelar, para asegurar que efectivamente el ciudadano sea en lo sucesivo protegido en sus derechos y que el acto infractor sea censurado. Esta circunstancia no depende de la Procuraduría, sin embargo, de su labor consecutiva al acto declarativo, depende el avance en la tutela y en alguna medida el resarcimiento de los derechos vulnerados. Realmente, debe considerarse que en el fondo, es el conjunto de factores políticos, sociales e históricos, los que determinan el mejoramiento de la situación de los derechos humanos y por ello la institución no puede permanecer ajena a esta realidad. No obstante lo anterior, desde su nacimiento hasta la actualidad, se ha experimentado un avance en el grado de cumpli-

miento de las resoluciones mejorando de un 24% en el año 2000 a un 41% en el 2003, es decir la efectividad de la labor tutelar va creciendo, y ello, aunque todavía no llega a los niveles aceptables, debe valorarse como positiva. El cuadro siguiente, ilustra esta percepción.

**Cuadro 7**

**Efectividad de las resoluciones de la PDDH**

<b>Año</b>	<b>Resoluciones en seguimiento</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Incumplimiento</b>
2000	88	21 24%	67 76%
2001	217	93 43%	124 57%
2002	285	130 45.6%	155 54.4%
2003	161	66 41 %	95 59 %
<b>Totales</b>	<b>751</b>	<b>310</b> <b>41%</b>	<b>441</b> <b>59%</b>

(Fuente: informes anuales de la PDDH 2000:51, 2001:26, 2002:27 y 2003:88).

## **5.2 Sistematización de las actividades realizadas en el área de Promoción**

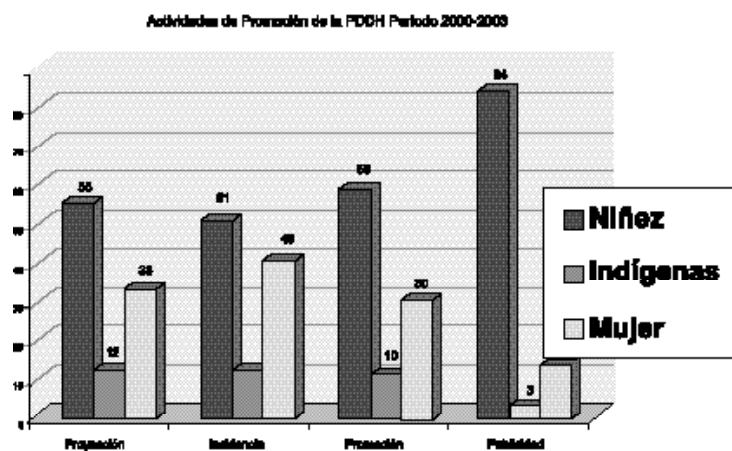
La labor de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, en lo que ha promoción de los derechos se refiere, ha estado centrada en la enseñanza de la constitución política y los derechos humanos, como eje central de la labor realizada por la Dirección de Promoción. Sumado a esta prioridad y ocupando el primer lugar se ubican los derechos de la niñez y la adolescencia, producto del amplio trabajo realizado por la Procuraduría Especial para la Niñez y Adolescencia, que ha copado los informes anuales de la Procuraduría. En

segundo lugar se ubica la labor de promoción de los derechos de la mujer y en tercer lugar, pero a una distancia considerable, está la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

A continuación se presentan varios gráficos y cuadros de sistematización de actividades de la Procuraduría, que ilustran las afirmaciones anteriores y que son el resultado de una valoración comparativa de la labor de promoción realizada entre los años 2000 al 2003 la que está basada en los informes oficiales presentados por el Procurador de Derechos Humanos ante la Asamblea Nacional.

**Indicaciones:**

**Gráfico 1**



Fuente: Informes anuales de la PDDH 2000:52-53 y 63-66, 2001: 29-32, 2002: 31-33 y 36, 2003: 50-57 y 62-63.

**Proyección:** Incluye actividades a través de las cuales la institución se proyecta y se vincula con la población u otras entidades para desarrollar temas específicos.

**Incidencia:** Incluye actividades orientadas a generar opinión en los actores y en los espacios de toma de decisiones.

**Promoción:** Incluye actividades de promoción de los derechos humanos como capacitación, diseño de políticas públicas, elaboración de propuestas etc.

**Publicidad:** Incluye la elaboración, edición distribución de publicidad y materiales educativos.

El siguiente cuadro, detalla las actividades de promoción realizadas por la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas, según los informes anuales de la PDDH.

**Cuadro 8**

**CUADRO COMPARATIVO ANUAL DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN REALIZADAS POR LA PEPICE**

Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
<b>Sesiones de Trabajo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegados de la Junta Directiva de Monkey Point</li> <li>• Señor Brian Andersen del PNUD</li> <li>• Reunión con el Consejo Supremo Electoral sobre caso del grupo YATAMA</li> <li>• Reunión de trabajo con el señor Joseph Thompson del IDH</li> <li>• Asamblea de Consejo de</li> </ul>	<b>Participación en Foros Internacionales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seminario sobre la Aplicación del Derecho Internacional en las Resoluciones emitidas por las Procuradurías de Derechos Humanos, celebrado en Panamá.</li> <li>- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y formas conexas de intolerancia, celebrado en</li> </ul>	<b>Foros Nacionales y Regionales</b> <p>Realizamos el taller "Intercambio y Planificación con Mujeres Enlace" de los León, Chinandega, Estelí, Puerto Cabezas y Managua.</p> <p><b>Capacitación</b> Apoyo a dos cursos de postgrado del Ejército de Nicaragua y uno de la Policía Nacional. Los especialistas de la Procuraduría desarrollaron temas sobre la Ley 212,</p>	<b>Eventos Nacionales y Regionales</b> <p><b>CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN</b></p> <p>Capacitación a 25 promotores de las Comisiones de Paz, en coordinación con ACOPAZ y la OEA, en la región centro norte del país.</p>

<p>Ancianos de Puerto Cabezas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades de Puerto Cabezas</li> </ul> <p><b>Visitas realizadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visita a Bluefields, en el marco del nombramiento del Procurador Especial de las Etnias</li> <li>• Embajada de México</li> <li>• Comisión del Medio Ambiente de la Asamblea Nacional para tratar tema del</li> </ul>	<p>Sudáfrica.</p> <p>-Foros sobre Participación ciudadana</p> <p>- Foro Nacional contra el Racismo la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.</p> <p>-Ejecución del Taller Sobre Derechos Indígenas, en Puerto Cabezas. Los resultados sirven de insumos para la planificación de la PEPICE.</p> <p>-Capacitación a 30 líderes comunitarios y autoridades del</p>	<p><i>Código de la Niñez y la Adolescencia, Derechos de la Mujer, Derechos de los Pueblos Indígenas y Derecho Internacional Humanitario.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en los centros penitenciarios de Estelí, Chinandega, Granada, Matagalpa, Juigalpa y Tipitapa mediante el análisis de contenidos sobre derechos humanos, Constitución Política, derechos de la mujer, <i>derechos de la niñez y la adolescencia</i>, derechos de los pueblos indígenas y Ley No. 212.</li> </ul>	
<p>Canal Interoceánico</p> <p><b>1.-Investigación Propositiva</b></p> <p>Se realizó el Diagnóstico sobre la situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de Nicaragua.</p>	<p>municipio de Mateare. Ley N° 212 y Derechos Humanos.</p> <p>-Ejecución del Taller Sobre Derechos Indígenas, en Puerto Cabezas. Los resultados sirven de insumos para la planificación de la PEPICE.</p> <p>-Ciclo de Conferencias dirigido a oficiales participantes en el IV Diplomado del Estado Mayor del Ejército Nacional, en coordinación con las Procuradurías Especiales. Divulgación. Elaboración y distribución de plegables: <i>¿Qué es la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia?, Procuraduría Especial de la Mujer y Procuraduría Especial de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a cursos de posgrado del Ejército de Nicaragua y uno de la Policía Nacional. Los especialistas de la Procuraduría desarrollaron temas sobre la Ley 212, <i>Código de la Niñez y la Adolescencia, Derechos de la Mujer, Derechos de los Pueblos Indígenas y Derecho Internacional Humanitario.</i></li> </ul>	

**Cuadro 9**

**SISTEMATIZACION DE LA ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN DE LA PDDH PERÍODO  
2000-2004**

Grupo	PROYECCION	INCIDENCIA	PROMOCIÓN	PUBLICIDAD	Totales
Niñez	36=55%	27=51%	22=59%	53=83%	138 =63%
Indígenas	8=12	5=9%	4=11%	2=3%	19 = 9%
Mujer	22=33%	21=40%	11=30%	8=13%	62 = 28%
<b>Totales</b>	<b>66=100%</b>	<b>53=100%</b>	<b>37=100%</b>	<b>63=100%</b>	<b>219</b>

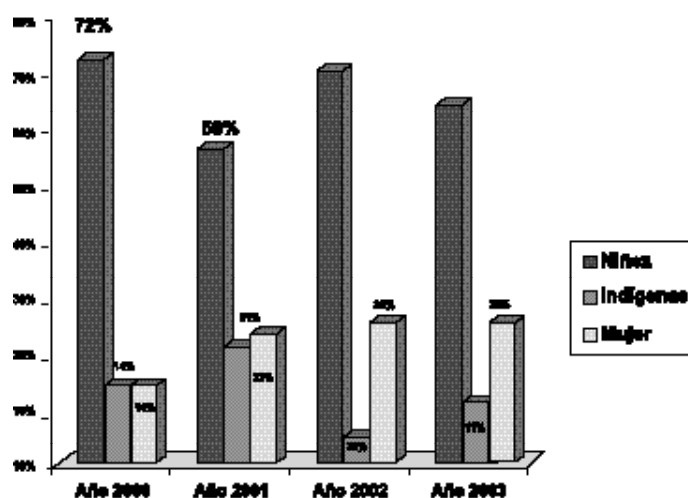
De las 3 Procuradurías Especiales aparece que la menos activa es la Procuraduría de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, tal como se indicó en el Cuadro antepuesto. El promedio de actividades realizadas para la Niñez y Adolescencia fue de 63%, para la Mujer fue de 28% y para la Procuraduría Indígena fue 9%. El que la Procuraduría Indígena aparezca como la más pasiva, se corresponde con el último lugar que ocupa en beneficios de la Cooperación. Esta situación se refleja en el gráfico 5.3.2. que se presenta más adelante.

No obstante, al hacer una relación entre la cooperación externa y la realización de actividades de promoción, se encuentra que no existe una relación directamente proporcional entre el volumen de cooperación y el de las actividades. En algunos casos existen relaciones inversamente proporcionales. Por ejemplo, la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas, recibió el 13% del monto total asignado a las tres Procuradurías Especiales. Sin embargo, las actividades realizadas llegan hasta un 9%, en cambio la Procuraduría de la Mujer recibió el 22% y realizó el 29% de las actividades.



**Gráfico 2**

**Cooperación externa a Procuradurías Especiales**



Grupo	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Totales
Niñez	80,000 = 72%	124,047 = 58%	85,000 = 70%	66,000 = 64%	65%
Indígenas	15,357 = 14%	46,604 = 21%	6,173 = 5%	11,083 = 11%	13%
Mujer	16,000 = 14%	52,080 = 23%	30,000 = 25%	25,161 = 25%	22%
	111,357 = 100%	222,080 = 100%	121,173 = 100%	102,244 = 100%	

Fuente: Informes anuales de la PDDH 2000:20-22, 2001:41-42, 2002:10-11 y 2003:39).

## **VI. Principales derechos indígenas vulnerados y atendidos por la PDDH**

La situación de los derechos de los pueblos indígenas de Nicaragua y el tratamiento de los mismos, es un campo de acción inexplorado para los órganos defensores de derechos humanos. No existe ninguna organización especializada en el tema de los derechos humanos indígenas. A nivel nacional, las principales experiencias están en la Costa Caribe con el Centro de Derechos Humanos Ciudadanos y Autonómicos de la Costa Atlántica (CEDEHCA), Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN) y Centro de Asesoría Legal para Pueblos Indígenas (CALPI), y otras organizaciones locales que trabajan en la misma dirección pero con menor definición de entes de derechos humanos propiamente dicho.

En las Regiones del Pacífico Centro y Norte, se creó en el año 1999 una organización llamada Asociación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de Nicaragua (APRODIN), la que entre sus fines y objetivos contempla la promoción y defensa de los derechos humanos, pero ésta tiene en su línea de trabajo un perfil más general y no ha asumido el campo específico de los derechos humanos.

En este estado, la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, queda desatendida en términos generales y no existe, por lo tanto, una experiencia de país. Las pocas que existen se limitan a áreas específicas. Lo anterior tiene repercusión en el trabajo que realiza la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la que por esta carencia no ha podido contar con una entidad aliada que colabore en este ámbito o que al menos le sirva de contraparte a la Procuraduría Especial en el tratamiento de los derechos indígenas.

## 6.1 El derecho a mantener su identidad y cultura

Este derecho es vulnerado en todas las regiones, de manera oficial y extraoficial, por el Estado y hasta por la Sociedad Civil<sup>100</sup>.

Para los pueblos del Pacífico, Centro y Norte, desde la negación de su existencia, tanto en las cifras demográficas oficiales que no contabilizan a estas poblaciones indígenas, como en la remisión al Atlántico cuando se refieren a los pueblos indígenas, así como en la promulgación de decretos oficiales en los que ignoran a los indígenas de estas regiones y en la apropiación del Estado de objetos arqueológicos que pertenecen a los pueblos indígenas.

Algunos ejemplos de la anterior afirmación son los siguientes hechos:

1. El Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), en su informe de Estimados Poblacionales para 1992, habla de 96% de mestizos y 4% entre indígenas y afro descendientes ubicados en el Atlántico<sup>101</sup>.
2. En el informe rendido por el Estado de Nicaragua en 1995 al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, al responder las inquietudes del Comité sobre que en el informe no se hacía referencia a los indígenas de las regiones del Pacífico, Centro y Norte, respondió “Que habían algunas pobla-

---

100 En el Diagnóstico sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, este aparece como uno de los derechos fundamentales que se reclama vulnerado tanto en el Atlántico como en el Pacífico.

101 Citado por Oscar René Vargas, *Nicaragua entre el Laberinto y la Esperanza*, pagina 21.

ciones en el Pacífico, que iban desde 14,000 a 28,000, pero que en general dichas poblaciones indígenas se habían asimilado a las comunidades locales, con lo cual habían perdido su cultura y sus costumbres tradicionales”<sup>102</sup>.

3. En el Decreto 14-98 Reglamento de la Ley de la Propiedad, para reglamentar la disposición del artículo 103 de la Ley 278 referido a que todos los beneficiarios con títulos de Reforma Agraria sobre tierras indígenas, deben pagar a éstas un canon por el uso de la tierra y que el Ejecutivo debe reglamentar dicho canon, el Presidente Arnoldo Alemán estableció en el artículo 3 del Reglamento, “que dicho canon se va a definir hasta que se realice la demarcación de las tierras indígenas“. Ésta es una disposición para el Atlántico, puesto que en el Pacífico, Centro y Norte, las Comunidades Indígenas ya tienen demarcado y titulado sus territorios, pero con dicha disposición se les impide cobrar el canon a las personas que tienen títulos agrarios sobre sus tierras. A esto hay que agregar la gran cantidad de títulos agrarios que el Gobierno sigue emitiendo sobre las tierras indígenas<sup>103</sup>.
4. En el año 1999 se descubrió en una comunidad conocida como Muy Muy, El Viejo, del Municipio de Matiguás, Departamento de Matagalpa, un sitio con una gran cantidad de piezas y objetos arqueológicos que tenían una antigüedad mayor a 1500 años, al enterarse del hallazgo, los representantes de la Comunidad Indígenas de Muy Muy con mucho entusiasmo se hicieron presente al lugar para reconocer las obras de sus antepasados, pero en el

---

102 Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 47º Período de Sesiones.

103 Publicado en la Gaceta No. 30, del 13 febrero 1998.

lugar que ya estaba tomado por la Policía, ni siquiera se les permitió acercarse a ver de que se trataba, pues ya todo estaba intervenido por la Dirección de Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura<sup>104</sup>.

En la Costa Caribe, pese al reconocimiento oficial de la identidad y cultura en la Constitución y las Leyes autonómicas, Ley 445 y Ley de Lenguas de la Costa Atlántica, se sigue desconociendo la cultura e implementando diferentes mecanismos para ir disminuyendo, menguando la cultura y la expresión cultural y de identidad de estos pueblos. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

1. El 80 % de las autoridades judiciales en la Costa Atlántica son gente del Pacífico y no es necesario nombrar gente del Atlántico, por que los indígenas entienden bien el español<sup>105</sup>.
2. A los indígenas que son procesados se les niega el derecho de hablar en su idioma y no se les traduce al idioma materno las declaraciones o actuaciones judiciales para que las entienda bien de acuerdo a su idioma. Este derecho se niega aún cuando los litigantes defensores lo solicitan<sup>106</sup>.
3. Estigmatizaciones que se hacen con personas a quien por el sólo hecho de provenir del Atlántico se les trata como sospechosos de tráfico de drogas<sup>107</sup>.

---

104 Entrevista al señor Eulogio Suazo Gómez, ex Presidente de la Comunidad Indígena de Muy Muy, Matagalpa, 22 de noviembre 2004.

105 Entrevista al Dr. Rodolfo Martínez, Presidente Tribunal de Apelaciones de la RAAS, realizada en Bluefields, el 17 de noviembre 2004.

106 Declaración de la Dra. Hazel Lau, Abogada Litigante de la Costa Atlántica y Asesora de Comunidades Indígenas Miskitas, en el IV Simposio de la Autonomía, realizado en Managua entre el 8 y 10 de septiembre 2004.

107 Resolución Final del Número 356-2001 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en el caso de Karla Bush, a quien en el Aeropuerto de Managua, después de registrarle todo su equipaje, por el hecho de no portar su cédula de identidad y provenir del Atlántico, la sometieron a abusos deshonrosos para indagar si traía droga.

## **6.2 El derecho a tener su propia forma de organización social**

Este derecho es violentado por las autoridades municipales que intervienen en los asuntos internos de las Comunidades Indígenas para imponer autoridades afines a sus intereses o para generar desorden y evitar que las Comunidades administren su patrimonio y recauden el canon que por el uso de la tierra deben pagar los no indígenas.

Este derecho está sustentado en diferentes disposiciones constitucionales, Art. 5 párrafo tercero, 25, 27 y 49, así como en los diferentes Tratados de Derechos Humanos que protegen las libertades políticas y sancionan la discriminación racial, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, todos ratificados por el Estado de Nicaragua y el Convenio 169 suscrito por Nicaragua.

Sobre este tema y los diferentes casos denunciados, hay amplia información en el capítulo I, apartado 7.5 de este estudio. Entre las Comunidades Indígenas que al menos en los últimos 10 años han sufrido violaciones a este derecho están: Matagalpa, Sébaco, Jinotega, Muy Muy, Mozonte, Cusmapa, Nagualapa y Urbayte Las Pilas.

Cuando iniciaron estos actos, en 1994 con Matagalpa, no existían órganos tutelares de derechos humanos a los cuales pudieran acudir a quejarse los indígenas y para llevarlo a la autoridad judicial, los indígenas no estaban preparados para ello. Fue hasta 1998 que se comenzó a utilizar la vía judicial con la Comunidad Indígena de Sébaco, la cual no prosperó por

que no se había agotado la vía administrativa<sup>108</sup>. Luego siguió Jinotega en el año 2000, cuya demanda no prosperó por que cuando llegó el Recurso de Amparo ya el acto estaba consumado y Tribunal de la Circunscripción Norte se negó a suspender el acto. Hasta la fecha este Recurso no se ha dictado sentencia en la Corte Suprema<sup>109</sup>.

En el año 2000, al iniciar operaciones, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se presentaron dos Denuncias de este tipo, una procedente de Sébaco y otra de Jinotega. En ambos casos la Resolución fue negativa, argumentando en que se habían iniciado acciones judiciales que le impedían pronunciarse al respecto<sup>110</sup>, aunque los representantes indígenas de Sébaco niegan que hayan usado la vía judicial contra esos hechos y los de Jinotega dijeron que recurrieron de Amparo para no quedar en indefensión por que se les vencía el término para recurrir que es de treinta días después del acto y tanto los de Sébaco como los de Jinotega, Luego en el año 2003, se presentó otra denuncia por parte de la Comunidad Indígena de Sébaco, y siempre la Resolución fue negativa, en esta ocasión el argumento utilizado fue que hay un conflicto de leyes y por ello se abstenía de pronunciarse<sup>111</sup>.

Sin embargo la Corte Suprema de Justicia emitió sentencia en otro Recurso de Amparo interpuesto por la misma

---

108 Así lo consideró la Corte Suprema en la Sentencia emitida, por que no se esperó la resolución administrativa de un Recurso de Revisión interpuesto contra el Concejo Municipal y dejó impune los abusos cometidos contra la Comunidad Indígena.

109 Expediente 108-2000, el que desde julio del 2000 está para Sentencia, quedando impunes los actos denunciados y sin resarcimiento los daños causados a la Comunidad Indígena por la intromisión de las autoridades municipales en los asuntos internos de la Comunidad.

110 Resoluciones finales del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos a los Expedientes 106-2000 y 111-2000.

111 Resolución Final al Expediente 110-2003.

Comunidad Indígena de Sébaco, admitiendo el recurso y aclarando que no hay conflicto de leyes, por que ante las leyes que establecen disposiciones discriminatorias otorgándole facultades a los Gobiernos Municipales sobre las Comunidades Indígenas, se le impone la Constitución Política que garantiza los derechos humanos de los indígenas a tener su propia forma de organización social<sup>112</sup>.

Otros casos de denuncias que se presentaron al Procurador Especial de Pueblos Indígenas pero que no se abrió expediente, fue de Mozonte, Nagualapa y Ometepe. De los que se informó, no hubo resolución de ningún tipo.

En términos generales, el problema radica en que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no ha ubicado estos hechos como problema de derechos humanos. Así se le ha dado otro enfoque. Se han implementado otros criterios de actuación<sup>113</sup>, no se han aplicado los principios de derechos humanos establecidos en las disposiciones constitución, ni las disposiciones de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Nicaragua.

En el caso 110-2003, la investigación se enderezó contra el Ministerio de Gobernación cuando la entidad denunciada era el Gobierno Municipal de Sébaco. En Nagualapa, se llegó a mediar, cuando la denuncia no era contra otros indígenas sino contra el acto del Gobierno Municipal de desconocer a las autoridades de la organización indígena. En Jinotega y Sébaco no se aplicaron los principios *Pro Homine* y *Pro Libertatis*,

---

112 Sentencia 101 del 23 de agosto 2004.

113 En carta enviada por el Procurador al Ministerio de Gobernación sobre el caso 110-203, consta el criterio jurídico del Procurador, aduciendo que el Estatuto de la Comunidad Indígena contrariaba el decreto ejecutivo del 11 de marzo de 1952, que contiene disposiciones discriminatorias violatorias de derechos humanos que después fue declarado sin vigencia por la Corte Suprema de Justicia mediante la ya citada Sentencia 101.



que orientan hacer prevalecer la acción tutelar inclusive cuando existen dudas de carácter jurídico a fin de proteger a la persona y su libertad.

### **6.3 El derecho de propiedad indígena, un derecho vulnerado que permanece invisibilizado**

El tema de la propiedad es el que sobresale entre los derechos sociales vulnerados, ocupando el 56% de las denuncias como se presentó en el cuadro 4 visto en el apartado 5.1 anterior referido al área de defensa. Es importante destacar, que por ser materia de derecho civil, la mayor parte de conflictos de este tipo se tramitan en los Juzgados y no llegan a la Procuraduría o si llegan no se tramitan por no ser competencia de la institución, en términos generales. Debe considerarse pues, que este dato está referido exclusivamente a aquellos casos en que se ha producido una violación de parte de los funcionarios públicos (que podrá ser por acción u omisión), y generalmente llegan a la Procuraduría los casos en que los conflictos se han intensificado y generalmente cuando están relacionados con la comisión de actos delictivos que no son materia del derecho civil, especialmente cuando hay personas detenidas<sup>114</sup>.

Como se ha señalado en páginas anteriores, la carencia de información sobre la labor desarrollada por la Procuraduría, en la atención a las personas y los pueblos indígenas y específicamente sobre el derecho colectivo más importante para ellos, como es la propiedad comunal, dificultan sustentar cuantitativamente las valoraciones sobre el tema que resulta imprescindible de analizar en el presente estudio. Ante la li-

---

114 En el Departamento de Matagalpa, de 6 casos que se conocieron tramitados en la Procuraduría, 2 están referidos a la propiedad.

mitación de la fuente informativa institucional, se recurrió a otras fuentes documentales procedentes de entidades que trabajan en derechos humanos y que han sido de mucha utilidad para suplir en parte este vacío, así una de nuestras fuentes supletorias, fueron los informes del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH, del cual analizamos los informes anuales correspondientes al período 2000-2004, coincidente con el período de informes que hemos analizado de la PDDH<sup>115</sup>.

En los informes del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, destaca el conflicto por la propiedad y dentro de ellos se señala el involucramiento de funcionarios públicos en actos de corrupción vinculados con el tema de la propiedad. Por lo que hace al tema de Reforma Agraria específicamente, se valora como actos de corrupción y además una violación a los derechos humanos muchos desalojos de campesinos beneficiarios que son desalojados por antiguos dueños de las propiedades, muchos de los cuales ya han sido indemnizados y el Estado que tiene la obligación de defenderlos y de proteger la propiedad cooperativa no lo hace<sup>116</sup>.

Las denuncias interpuestas por los pueblos indígenas no se reflejan en la calificación que se hace, como casos de propiedad, pero la base de conflicto agrario en el campo y especialmente en los territorios indígenas es la disputa por la pro-

---

115 En el Diagnóstico sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, el problema de la propiedad aparece ubicado en primer orden. Véase páginas 27 a 32.

116 En el informe anual del año 2003 páginas 91-92, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH, señala que en concepto de indemnizaciones por propiedades afectadas para fines de Reforma Agraria por parte del Estado se han pagado 975.6 Millones de Dólares, y en el mismo informe cita entre otros, el caso del señor Juan Erasmo Centeno Blandón, quien entregó en pago por créditos vencidos al Banco una propiedad ubicada en el Municipio de Muy Muy, luego el Estado la adquirió del Banco y la asignó a unos desmovilizados de la resistencia y actualmente la está reclamando alegando que fue confiscado.

piedad de la tierra. El CENIDH es reiterativo en sus informes sobre dicha problemática, indicando que el proceso de contrarreforma agraria que se ha impulsado en el campo desde 1990, ha llevado a desarticular el movimiento cooperativo que se redujo a un 13.8% con el Gobierno de Violeta Chamorro, a un 2.7% con el Gobierno de Arnoldo Alemán y a la par de ello se ha revertido la tenencia de la tierra que ha vuelto a manos de los grandes capitalistas. Así se indica que de 3, 715,543 manzanas de tierra que fueron distribuidas por Reforma Agraria a 112,000 familias campesinas, el 79% han sido afectadas por el proceso de contrarreforma agraria impulsado desde el Gobierno a partir de 1990. Datos del año 2000 indican que de 510 Cooperativas que existían en 1990 poseyendo 1 millón 115,000 manzanas de tierra, una década después sólo quedaban 250 Cooperativas formalmente existentes por que sus registros no habían sido cancelados en el Ministerio del Trabajo, pero la tenencia de la tierra ya se había reducido a casi el 10% quedándoles 122,000 manzanas y todavía en conflicto<sup>117</sup>. Al cierre de este informe no se encontraron datos sobre la situación actual, pero es evidente que la cosa está peor. Se han continuado otorgando títulos de Reforma Agraria, pero paradójicamente como dice el CENIDH, para hacer contra reforma agraria. Hasta enero del 2002 se habían titulado 5 millones, 293 mil 335 manzanas a través de 93,716 títulos agrarios, lo que de ninguna manera se debe interpretar como que se está haciendo Reforma Agraria, pues según datos estadísticos publicados por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos en la Encuesta Nacional de Medición del Nivel de Vida, se señala que el 90.7% de la propiedad en Nicaragua, está en manos de particulares. Esto indica el enorme problema de la propiedad indígena.

---

117 Informe del CENIDH, año 2000, páginas 62-65.

Es importante ahondar un poco en la situación de la propiedad. El proceso de contrarreforma agraria afecta directamente a las Comunidades Indígena en tanto son beneficiarias de Reforma Agraria, según se definió en las leyes de 1981, artículo 30, su Reforma de 1986 artículo 31, la Ley de Propiedad Agraria de 1990 artículo 1, la Ley de Estabilidad de la Propiedad de 1995 artículo 37 y la actual Ley de la Propiedad Urbana y Agraria de 1997 artículo 103.

En el marco del proceso histórico, se evidencia que en el contexto de la Revolución hubo avances importantes para superar la contradicción histórica entre el derecho indígena y el derecho agrario. Desde 1981, en que se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria revolucionaria, se estableció en el Art. 30, lo siguiente: “El Estado podrá disponer de la cantidad de tierras necesarias para que las Comunidades Miskitas, Sumos y Ramas, puedan trabajarlas individual o colectivamente y para que se beneficien de sus recursos naturales con el objetivo de que sus pobladores puedan mejorar su nivel de vida y contribuir al desarrollo social y económico de la nación nicaragüense”<sup>118</sup>. Debe reconocerse además, que tal disposición fue producto del grado de avance en las luchas indígenas y su participación en los procesos políticos, pues esta disposición que tiene mucha trascendencia histórica para el derecho moderno fue el resultado de las demandas que durante casi un siglo venían planteando los líderes costeños al Gobierno Central desde el famoso manifiesto del Senador Horacio Hodgson expuesto al Parlamento Nicaragüense en 1935, hasta la demanda que MISURASATA antiguamente conocida como ALPROMISU, le hizo al Gobierno en 1980<sup>119</sup>, en la cual uno

---

118 Publicada en la Gaceta Diario Oficial, Número 188 del 21 de agosto de 1981.

119 Elementos Generales sobre el Problema Indígena en Nicaragua, estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios de Reforma Agraria, página 92, mimeografiado en septiembre de 1980.

de sus cuatro planteamientos era precisamente el reconocimiento y titulación de las tierras que ancestralmente habían poseído las Comunidades Indígenas y que los gobiernos anteriores desde la reincorporación de la Mosquitia por el Gobierno Liberal de Zelaya hasta el de Somoza, les habían despojado para entregarla a los terratenientes. La propuesta decía textualmente: “La Reforma Agraria debe permitir que el indígena sea propietario legítimo de sus tierras, sin discriminación alguna, ni parcelación de las mismas. Para esto, reconocer los títulos reales y suplementarios que nuestras comunidades poseen y legislen con sentido práctico los lugares en que estamos tradicionalmente asentados”.

Actualmente estos postulados tienen rango constitucional, por lo que la contradicción señalada ha sido superada al establecerse en el ordenamiento jurídico la armonía entre el derecho agrario y el derecho indígena. Así el Art.107 dispone: “La Reforma Agraria eliminará cualquier forma de explotación a los campesinos, **a las comunidades indígenas del país** y promoverá las formas de propiedad compatible con los objetivos económicos y sociales de la nación, establecidos en la Constitución. El régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulara de acuerdo a la ley de la materia”.

Lo anterior implica que todo el proceso de contrarreforma agraria, denunciado reiteradamente en los informes que sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua que ha publicado el CENIDH, afecta directamente los derechos de los pueblos indígenas y debe señalarse como un problema de derechos humanos de los indígenas.

Dadas las limitaciones de información casuística en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, sobre el derecho de propiedad indígena, y que además los informes

de las Delegaciones Territoriales de la Costa Caribe no informan al respecto, se tuvo que extraer la información de las publicaciones anuales del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos correspondiente a los años 2000 a 2003, período que coincide con el que analiza la actividad de promoción y defensa realizada por la Procuraduría.

Pese a ser ignorados, en los mismos informes, se hace evidente la afectación a los pueblos indígenas. A continuación se citan algunos ejemplos:

1. En el informe 2000<sup>120</sup>, se citan como conflictos agrarios 11 conflictos agrarios, que conoció el CENIDH. Sin embargo, dicho órgano defensor de derechos humanos desconoce o al menos no lo refleja en el informe, que 8 de ellos están relacionados con tierras sobre las cuales tienen derecho de propiedad las Comunidades Indígenas. Tales casos son los siguientes:
  - 1.1. Conflicto del señor Carlos Lorente con el Presidente de la República Arnoldo Alemán, quien según señala el informe, para despojarle de las tierras dispuso a la Procuraduría de la República para que cancelara el Título Agrario que le habían otorgado en los años 80. Estas tierras están dentro del Título de Propiedad que desde 1872 tiene la Comunidad Indígena de Salinas de Nagualapa. Por esta situación, el Movimiento Indígena de Nicaragua entró en conflicto con el Alcalde de Tola en el año 1992.
  - 1.2. El conflicto entre el señor Bayardo Argüello y la Comunidad de El Gigante, quien impide el paso de la comunidad a las playas y les chantajea para que le vendan las tierras a precio irrisorio. Estas tierras y

---

120 Páginas 63 a la 65 del informe.

playas, también pertenecen a la Comunidad Indígena de Salinas de Nagualapa.

- 1.3. Conflicto entre el señor Walter Calderón, líder de la Resistencia Nicaragüense quien ocupó importantes cargos relacionados con la propiedad en el gobierno de Arnoldo Alemán y al que señalan de ser uno de los principales responsables del negocio con la tierra que utilizando a desmovilizados de la Resistencia han hecho varios funcionarios de gobierno. Señalan como ejemplo de ello que este señor adquirió Título Agrario a nombre de desmovilizados de la Resistencia sobre una propiedad de 1500 manzanas ubicadas en el Municipio de Terrabona, las que luego le vendió al Presidente del Consejo Supremo Electoral, aún sobre la prohibición que establece la Ley de la Propiedad de no venderla antes de 5 años. Las tierras de la Comunidad Indígena de Matagalpa, abarcan el Municipio de Terrabona.
- 1.4. Caso de la Cooperativa San Matías ubicada en la Comarca de Cumaica, Municipio de Esquipulas, Departamento de Matagalpa, a quien pese a tener Título Agrario, el Comisionado Evenor Gutiérrez, Jefe de la Policía del Departamento, a petición de quien dice ser el antiguo dueño, llegó a desalojar sin ninguna orden judicial. Esta propiedad está dentro del territorio titulado a favor de la Comunidad Indígena de Matagalpa.
- 1.5. Conflicto entre miembros de la ex-Resistencia Nicaragüense y dirigentes de dicha organización, sobre una propiedad conocida como Varsovia ubicada en la Comarca Buena Vista, Municipio de San Ramón, Departamento de Matagalpa, la que reci-

bieron en asignación de Reforma Agraria. Ahora los dirigentes se las están quitando, reduciéndoles de 21 manzanas asignada originalmente a menos de 10 manzanas por familia, amenazándolos además con quitarles todas si no apoyan las protestas y tranques que realizan. Esta propiedad también pertenece a la Comunidad Indígena de Matagalpa.

- 1.6. Caso de la Hacienda La Estrella ubicada en la Comarca El Matazano, Municipio de Matagalpa. Esta propiedad era del señor Ignacio Aráuz, ex-Diputado en los tiempos de Somoza, quien según dice el informe, fue indemnizado en varias ocasiones y luego fue entregada a los trabajadores mediante Contrato de Arriendo con opción a compra. El 29 de agosto del año 2000, la Policía Nacional excediéndose de sus funciones desalojó violentamente a los trabajadores, para entregarla al antiguo dueño. Esta propiedad también pertenece a la Comunidad Indígena de Matagalpa, según lo establece su Título Real.
- 1.7. Caso de la Comunidad Agua Amarilla, ubicada en el Municipio de La Dalia, con una extensión de 2060 manzanas que fue asignada por Título de Reforma Agraria a desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense y del Ejército Nacional, así como a algunos colonos que habitaban antiguamente la propiedad. Se informa de un conflicto promovido por los desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense, quienes con el apoyo de funcionarios de la OTR, pretenden quitarles la propiedad al resto para después venderla. Esta propiedad está dentro del Título Real de la Comunidad Indígena de Matagalpa.



- 1.8. Conflicto en la Comarca de Uluse, Municipio de Matiguás, quien también perteneció en los tiempos de Somoza al Diputado Ignacio Aráuz, la que está en posesión de indígenas que fueron trabajadores de la Hacienda y habitaban antiguamente la propiedad. Ahora los sucesores del señor Aráuz, también después de haber sido indemnizados y con el apoyo muy diligente de la Policía Nacional de Matagalpa, jefada por el Comisionado Evenor Gutiérrez, han querido desalojar. Se indica que el señor Julio Aráuz, hijo del ex-dueño hirió de muerte a la señora Angela Guido quien estaba embarazada. Esta propiedad está dentro del título Real de la Comunidad Indígena de Muy Muy, y que fue usurpada a la Comunidad Indígena en 1907, cuando el Gobierno de José Santos Zelaya se la adjudicó mediante Título de Reforma Agraria pese a que se constató que estaba poseída por los indígenas de dicha comunidad quienes la trabajaban en Común<sup>121</sup>.
2. En el informe se citan 5 conflictos de propiedad<sup>122</sup>, 2 en Matagalpa, 1 en Chontales y 2 en Estelí. Los dos de Matagalpa están relacionados con indígenas, uno urbano referente a una toma de tierras en la ciudad por parte de trabajadores del café, que debido al cierre de las fincas por parte de los patrones, tuvieron que emigrar a la ciudad. No se indagó cuantos de ellos eran indígenas, pero se sabe que la gran mayoría de las haciendas cafetaleras de este departamento están ubicadas en tierras indígenas.

---

129 Toda esta información sobre la situación de las propiedades indígenas, ha sido extraída de un Estudio realizado en 1999 por el autor de este trabajo, el que fue titulado *La Propiedad Comunitaria en Nicaragua*.

130 Informe de Derechos Humanos del CENIDH, año 2001, página 72 a 76.

El otro caso de Matagalpa es la familia Rivera Benavides, desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense, quienes recibieron una propiedad ubicada en el Municipio de Matiguás, mediante título de Reforma Agraria que luego les desconocieron. Después la Oficina de Titulación Rural se la adjudicó a la señora Vilma Rojas, que no es sujeto de Reforma Agraria y ella los acusó criminalmente. Fueron encarcelados pero el Tribunal los declaró inocentes. El informe no señala que esas tierras pertenecen a la Comunidad Indígena de Muy Muy y que los 12 miembros de la familia encarcelados, salieron gracias a que la Comunidad Indígena les había otorgado título basado en la asignación de Reforma Agraria que les había hecho el Gobierno.

3. En el informe del año 2002, el CENIDH cita cuatro casos, uno en la Comunidad de Mérida, Municipio de Alta Gracia, Isla de Ometepe en el Departamento de Rivas y los otros en los departamentos de Jinotega, Matagalpa y Boaco, un caso de corrupción con tierras mediante la asignación a desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense como los ya señalados anteriormente.

- 3.1. De los dos casos señalados, el primero pertenece a la Comunidad Indígena de Urbayte Las Pilas, según Título Real adquirido desde 1883 y de igual forma las personas afectadas por el desalojo también son miembros de la casta indígena de dicha Comunidad.

El informe indica que el Estado les otorgó un Título de Reforma Agraria a desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense, quienes inmediatamente, sin siquiera haber tomado posesión, se la vendieron al señor Frank Mena, quien demandó para que le entregaran la propiedad a las 12 familias indígenas que estaban en posesión continua desde hace más de 30 años.

En el referido juicio, tramitado en el Juzgado Civil del Distrito de Rivas, se les negó a los indígenas litigar bajo el beneficio de pobreza a fin de eximirse de algunos gastos que implica el juicio y además se le dio trámite, basado en un Título Nulo, en tanto que había sido transmitido por los supuestos beneficiarios de Reforma Agraria, sin ser originarios del lugar, sin ser trabajadores del campo, sin estar en posesión de la tierra y por demás, que la tierra estaba en posesión de otros campesinos a quienes la Ley Agraria protege. Sin embargo, nada los detuvo y el caso terminó en un sangriento desalojo que dejó cuatro comunitarios baleados y varios golpeados, que fue repudiado por toda la población y las autoridades de la Isla de Ometepe especialmente por los Alcaldes de los dos Municipios Altagracia y Moyogalpa, lo cual creó un escándalo nacional, que culminó con la destitución de las dos juezas involucradas en el asunto<sup>123</sup>.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tramitó de oficio la denuncia sobre este hecho, que tomó de las publicaciones en los diarios La Prensa y El Nuevo Diario del 25 y 26 de febrero 2002, y resolvió declarando la violación a los derechos humanos de los comunitarios por parte de los oficiales de la Policía Nacional y las Juezas, ordenando además que las autoridades superiores de la Policía y el Poder Judicial adopten las medidas administrativas sin perjuicio de la apertura de procesos judiciales. Para el caso de las Juezas, recomienda que las medidas que se adopten no sean menores a su destitución<sup>124</sup>.

---

123 Este incidente está recogido para la historia de Ometepe, por el historiador local, el maestro Manuel Hamilton Silva Monge en su libro *Ometepe en el Siglo XX*, páginas 73 y 74.

124 Informe Anual PDDH, año 2002, páginas 102-103.

Esta propiedad, fue primero usurpada a los indígenas por Somoza, y después del 79 recuperaron la posesión, sin embargo nuevamente fueron desalojados y la justicia les negó el acceso para defenderse. Este es un caso muy ilustrador de la situación de los indígenas del Pacífico, Centro y Norte, quienes aparte de sufrir todos los vejámenes ya relatados, son invisibilizados por el órgano mismo que los ha defendido.

En el informe del 2003, el CENIDH, hace referencia a las propiedades indígenas, pero evidentemente en la misma línea de manifestar su desconocimiento sobre el tema. El informe menciona como problema la invasión de tierras a la Reserva de la Biosfera de Bosawas, invadida por 105 familias integradas por aproximadamente unas 600 personas, las que talaron unas 10,000 manzanas de bosque, afectando todo el hábitat. Indica que estas familias proceden de las regiones Central y Norte del país y que muchos llegan allí estafados por traficantes de tierras, que viven de este negocio y vuelve a señalar a los desmovilizados de la Resistencia Nicaragüense.

El informe menciona los daños que esta invasión le está provocando a los recursos naturales de la reserva, pero para nada menciona el daño que le provoca a los pueblos *Sumo-Mayagna* y *Miskitu*, que habitan en la Reserva, mucho menos el daño que el Estado les ha provocado al declarar la Reserva sin previa consulta a estos pueblos indígenas, desconociendo sus títulos de propiedad sobre toda el área, muchos de los cuales eran títulos de Reforma Agraria otorgados en la década de los 80 por el gobierno, en cumplimiento al Art. 30 de la Ley Agraria de 1981, cumpliendo le demanda indígena que antes se ha señalado.

El otro caso a que hace referencia el informe es a las prácticas anómalas que se están dando para asegurar los negocios que se están haciendo con la propiedad, la cual podría involucrar a abogados, jueces, funcionarios del Gobierno, desmovi-

lizados de la ex-Resistencia Nicaragüense y en la cual también implican a representantes de las Comunidades Indígenas. A este respecto es válido y muy valiente de parte del CENIDH, denunciar esta red y sobre todo ubicarlo como un problema de derechos humanos. Lo que pasa es que no logra ver el derecho de los indígenas dentro de esta amalgama de derechos reclamados que son al final los más vulnerados.

El CENIDH señala que el problema se agudiza en el Departamento de Matagalpa, por las Comunidades Indígenas de Matagalpa, Sébaco y Muy Muy, que han otorgado múltiples títulos sobre las mismas propiedades y trata de identificar como causa la existencia de varias directivas en una misma Comunidad I, problema que además califica como muy difícil de resolver. Realmente la causa del problema no es la existencia de varias directivas, pues este es un efecto, no la causa del problema. La causa estriba precisamente en el abuso de los derechos de propiedad de las Comunidades Indígenas que cometen algunos funcionarios de la Administración Pública y los terratenientes, que no siendo indígenas, ocupan tierras indígenas y para evitarse problemas influyen en los círculos de poder, para que las Comunidades ejerzan su derecho de propiedad y establezca las regulaciones al uso de sus tierra, las que están establecidas en las leyes indígenas. La existencia de las dos Juntas Directivas en estas Comunidades es producto de ese conflicto y de terceros que comercian con las tierras indígenas y que para asegurar sus negocios y sus intereses obstaculizan por todos los medios el proceso de fortalecimiento institucional que se ha emprendido en estas Comunidades, para poner el orden y lograr que el producto de la tierra, es decir el canon por el uso de la misma beneficie a la población indígena.

No es casual que este problema de las 2 Juntas Directivas se haya promovido en las Comunidades que más han avanza-

do en el ejercicio del derecho de propiedad, y tales maniobras vayan simultáneas al avance que en este campo van alcanzando las Comunidades. Así ha sucedido en Sébaco desde el año 1998, en Jinotega en el año 2000, en Muy Muy en el año 2001, en Matagalpa –donde está sucediendo actualmente–, en Mozote y en Ometepe, entre otras. Todos los casos de anarquía institucional, ha sido promovida desde afuera, por supuesto utilizando a algunos indígenas que se presten al juego, pero el fin, es no permitir que la institución se fortalezca para hacer valer sus derechos sobre la propiedad.

Sobre el tema de la Propiedad Indígena es válido tener presente las garantías constitucionales establecidas en el Art. 107, antes citado y el carácter de imprescriptibilidad que le confieren la Ley 28 y su Reglamento así como la Ley 445, pero antes de eso, es muy importante considerar que el carácter imprescriptible de la Propiedad Indígena, que desde inicios del siglo pasado estaba asegurado en la Ley del 3 de junio de 1914 en su Artículo 7 inciso “a” y la ley del 20 de junio de 1935 en su artículo 1 y 3. Este recordatorio cobra vigencia a propósito del proceso que se está generando con el pretexto de aplicar la Ley 445, con el cual se le está imponiendo a muchas comunidades indígenas, someterse a un proceso de titulación que debe aplicarse única y exclusivamente a las que no tienen ningún tipo de título de propiedad anterior a la ley 445.

Durante el proceso de consulta relacionado a este estudio, se pudo conocer la existencia de Títulos Agrarios sobre el área que fue declarada Reserva. Entre estos títulos están los de las Comunidades de Mukuswas, Españolina, Arenaloso, Santa María, Wihilwas, Kalmatah, Fruta de Pan, Betania, Francia, Wasakin, Musawás y Sikilta<sup>125</sup>.

---

125 Memoria de Taller de Consulta realizado con el Pueblo Mayangna los días 12 y 13 de noviembre, 2004, en el poblado de Rosita, en el Triángulo Minero, Región Autónoma del Atlántico Norte.

Todas estas comunidades, a decir verdad y en estricto derecho, no requieren de nuevos títulos pues los suyos fueron otorgados durante la década de los 80, cuya validez se ha reconocido por todas las leyes relacionados a la Propiedad. Por ello se está aplicando erróneamente la Ley 445 al pretender desconocer estos títulos y someter a estas comunidades a un nuevo proceso de titulación, pues dicha ley no puede desconocer la validez de los títulos anteriores y aparte de que no es éste el propósito de la ley, aunque así fuera, ésta no puede tener efecto retroactivo y no puede desconocer derechos adquiridos al amparo de una ley anterior con plena vigencia al momento de otorgarse tales derechos.

Los legisladores y especialmente los promotores de la Ley, no tuvieron el cuidado de asegurar estos derechos en la Ley 445 y por el contrario, introdujeron disposiciones orientadas a legalizar posesiones de terceros dentro de las áreas que históricamente han ocupado las Comunidades Indígenas, cuando lo indicado hubiese sido legislar para que el tercero que esté sobre dichos territorios sea por el título que fuere, se legalice ante la Comunidad Indígena y le pague un canon por uso de sus tierras.

En estricto derecho, las Comunidades que tienen sus títulos de Reforma Agraria, no requieren de realizar una demarcación a como se ha definido en la Ley 445, pues ella es válida y aplicable para las que no tienen título, como condición previa para que se le otorgue. Pero la que ya lo tiene es dueña en dominio y posesión y no necesita el padrino ni mucho menos el permiso del Estado para deslindar su propiedad, ello lo puede hacer si lo necesita, mediante un simple trámite de Deslinde y Amojonamiento ante el Juez Civil, de conformidad con el Capítulo V, del Título XXII, Libro Segundo, es decir de los artículos 1452 al 1475 del Código de Procedimiento Civil.

Como se ha dicho antes, donde se han suscitado conflictos con las municipalidades, inicialmente se han producido conflictos por la propiedad con personas adineradas que ante los reclamos indígenas buscan cómo intervenir la organización y para ello utilizan a los Gobiernos Municipales, así ha sucedido con Sébaco, Muy Muy, Jinotega, Mozonte, Cusmapa, Urbayte, y en la Costa Caribe donde el asunto de la demarcación de la propiedad indígena es un problema de primer orden en términos generales y en términos particulares, es factor que afecta políticamente a la institucionalidad indígena. Un ejemplo apropiado de esto es el Síndico de Tumarín señor Timoteo García, que por reclamar el despale contra la propiedad comunal fue encarcelado y hasta “destituido de su cargo por la Juez de la Cruz de Río Grande”.

He aquí, la importancia del derecho de propiedad para los pueblos indígenas.

#### **6.4 El derecho a un medio ambiente saludable**

Este derecho fundamental de los pueblos indígenas, es quizá el más reclamado de manera individual y colectiva y el sistema en sí, permanece indiferente a las quejas y mientras todos aducen estar preocupados por la situación, la destrucción de los recursos naturales continúa indetenible disminuyendo la calidad ambiental y amenazando atterradoramente el futuro.

En avance de la agricultura y la ganadería, es directamente proporcional al daño a los recursos naturales en detrimento de su existencia. Así desde la década de los sesenta al 2000, en el Pacífico han disminuido las áreas de recursos naturales en un 80%, en la región central en un 60% y en la región del Atlántico en un 30%<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> *Biodiversidad en Nicaragua, un Estudio de País. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Managua, 2000.*



Pese a que el Gobierno desde los años 80 inició una etapa de conservación de los recursos naturales, oficializando la intervención del Estado en la protección de los recursos naturales, el impacto ha sido muy poco, debido a que estas medidas de orden legal no van acompañadas de inversión económica para asegurar una protección real de dichos recursos. Así las mismas áreas que han sido declaradas protegidas, muchas de las cuales están en territorios indígenas, han seguido siendo objeto de depredación y están seriamente amenazadas, razón por la cual, requieren de una decidida acción del Estado para conservar lo que todavía queda de ellas.

Entre las áreas protegidas que se consideran amenazadas y requieren una urgente atención del Estado, se destacan las siguientes:

Ecosistemas que requieren atención prioritaria en investigación: Macizo del Kilambé, Macizo de Peñas Blancas (Pueblo Indígena de Matagalpa), Cerros Babú y Yoluca, (todos en la región Centro Norte), Parque Nacional Soslaya, Cerro Cola Blanca, Cerro Bolivia, Cerro Piú, Cerro Umbra, (Ubicados en la RAAN).

Ecosistemas que requieren atención prioritaria en investigación: Cerros Cola Blanca-Bolivia, Zona de Apoyo, Chacocente y San Juan del Sur, (ubicados en el Pacífico Oriental y Sur), Sabana de Pinos Bolivia, Wawa, Ríos Licus.

Ecosistemas que requieren atención prioritaria en Manejo: Reserva Natural Miraflor en Estelí, Reserva Natural El Arenal (Pueblo Indígena de Matagalpa), Reserva Natural Macizo Kilambé en Jinotega, Reserva Natural Peñas Blancas, Reserva Natural Cerro Veracruz en Siuna, Reserva Natural Cola Blanca, Pico Mogotón (Pueblo Indígena de Mozonte) en Nueva Segovia, Islas del Maíz y Reserva Natural Wawashán, Reserva Natural Cerro Silva y Reserva Natural Indio Maíz en la RAAS.

Ecosistemas que requieren atención prioritaria en uso: Salto La Estanzuela en Estelí, Cuchillas Boscosas, Sierra de Managua, Agricultura cerca del Kilambé Jinotega, Peñas Blancas Matagalpa, Cerro El Chonco y Casitas en León, zona deforestada en Mulukukú, Lisawé y Siuna en la RAAN, Zona deforestada de El Naranjo, Waslala, Siuna en la zona de amortiguamiento de Bosawas (RAAN), Nueva Guinea, La Fonseca, Atlanta en la RAAS y Zona desertificada en Teustepe, Boaco.

Todas estas áreas han sido clasificadas de esta forma en el referido estudio y el mismo estudio, partiendo del reconocimiento de la labor de los pueblos indígenas en la conservación de los recursos naturales, recomienda que se tenga que atender con prioridad los siguientes temas:

1. Conocimiento escaso de la historia antigua de Nicaragua de tiempos prehispánicos.
2. Tendencia hacia la extinción de las etnias y pueblos indígenas.
3. Situación socioeconómica marginal de las poblaciones indígenas.
4. Reemplazo de prácticas indígenas de uso sostenible de la tierra.
5. Precariedad de la tenencia de la tierra en poblaciones indígenas.
6. Identidad nacional desvinculada de las raíces indígenas.

En la labor de depredación de los recursos naturales, es evidente que no hay una acción decidida y consistente del Estado y ello lleva a que muchos funcionarios sean cuestionados, vinculándolos como cooperantes o cómplices de las mafias madereras, constantemente se señala a instituciones como INAFOR, MARENA, MAGFOR y las Alcaldías. Sin embargo la Procuraduría para la defensa de los Derechos

Humanos ni la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas, se han involucrado en la atención a esta problemática<sup>127</sup>.

### **6.5 El derecho a la participación política en los procesos electorales**

Este derecho, históricamente conculcado a los pueblos indígenas desde la colonización española y acentuado durante la época republicana, comienza a ser reivindicado por los indígenas nicaragüenses.

En el Pacífico, Centro y Norte se ha reivindicado a partir de las demandas de respeto a las formas de organización social de los pueblos indígenas, protestando por la intromisión del Estado en los asuntos internos y las formas de sometimiento implementadas desde las municipalidades.

En las Regiones Autónomas, estas reivindicaciones han evolucionado a la demanda de participación directa en el ejercicio del Poder Político, a través de una auténtica participación indígena en las contiendas electorales. Así los indígenas *miskitu* han consolidado su propia forma de organización política denominada, Yapta Tasba Masraka Nanih Asla Takanka, (YATAMA).

En las elecciones municipales de 2000, el Consejo Supremo Electoral, negó el derecho de YATAMA a inscribir a sus candidatos, negándole a los indígenas *miskitu*, la posibilidad de acceder al ejercicio del poder político, lo que fue motivo de denuncia ante la PDDH, en el mismo año y pese a la evidencia de las violaciones que se estaban cometiendo, el

---

<sup>127</sup> En los informes anuales no aparece ninguna acción a este respecto, solamente en el 2001 se reporta haber atendido 5 denuncias de este tipo, pero no se informa de los resultados.

*Ombudsman* no emitió una resolución al respecto. Fue hasta el año 2005 en que la PDDH se pronunció declarando la violación a los derechos políticos y recomendando al Estado la adopción de medidas orientadas a corregir las anomalías cometidas.

Ante la ineficacia del sistema jurídico nacional, que establece que en materia electoral, las resoluciones del Consejo Supremo Electoral no admiten recurso alguno, YATAMA acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y luego a la Corte, logrando una sentencia que cambia la historia de sometimiento de los pueblos indígenas y abre la posibilidad de acceder directamente a las instancias de poner político, reconociendo de manera especial, el derecho de los indígenas de participar a través de sus propias organizaciones en las contiendas políticas.

YATAMA se ha puesto a la vanguardia del movimiento indígena nacional y ya rompió brecha en este campo, lo que implica el inicio de una transformación al *status quo* en Nicaragua. La sentencia dictada por la Corte Interamericana a favor de YATAMA, está siendo aprovechada inclusive por otras fuerzas políticas que reclaman espacios de participación en las contiendas electorales.

## **VII. Relación y análisis de la experiencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con las personas y pueblos indígenas**

En el capítulo anterior se analizó, en términos generales la experiencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ahora se trata de analizar la experiencia particular de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

### **7.1 La Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas**

En el año 2000 se planteó la creación de la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, bajo la perspectiva de convertirla en una instancia de atención a los Derechos Humanos de dichos grupos. Para ello “se impulsarán y desarrollarán programas de promoción, defensa, y tutela de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y demás leyes de la República, de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, y crear un modelo de comunicación con la sociedad (todos los sectores sociales) que permita conocer las acciones o misiones de los órganos de administración pública que vulneren los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas”<sup>128</sup>.

La Procuraduría Especial para pueblos indígenas fue concebida inicialmente para atender a los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, lo que indica que no había claridad sobre la definición de las competencias ni del ámbito de trabajo que

---

128 Informe Anual de la PDDH, correspondiente al año 2000, página 12.

tendría que enfrentar la institución. Hasta el año 2000 en que se decidió su creación, se pensaba sólo en el Atlántico, así se expresa en el informe de ese año. El estudio se denominó “Diagnóstico de la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial”. Los objetivos definidos para el estudio son: lograr la identificación de los problemas más sentidos por la población; captar su percepción y expectativas sobre la PDDH; disponer de información suficiente y objetiva que permitiera conducir de manera técnica el proceso de nombramiento de las autoridades de la PDDH en la Costa Caribe y obtener información para planificar y ejecutar el trabajo de la Procuraduría Especial de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas<sup>129</sup>.

Más adelante, en el referido informe el Procurador expresa: “El diagnóstico, como producto final, está en manos de la PDDH. Sus resultados fueron publicados el 17 de noviembre, ocasión en que el Dr. Benjamín Pérez Fonseca, Procurador, nombró como su delegado especial para la Costa Caribe, al Rvdo. Norman Bent, persona originaria de la comunidad de Tasbapauni, que goza del aprecio y respeto generalizado de los costeños”<sup>130</sup>.

De tal suerte, se nombró al Procurador Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, después de realizado el Diagnóstico sobre la Situación de los Pueblos Indígenas de Nicaragua, el que aportó una amplia y valiosa información sobre el estado de los indígenas en Nicaragua y los planteamientos que ellos hicieron al Procurador. No obstante fueron obviadas las recomendaciones del estudio, que recomendó

---

129 Diagnóstico de la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial, Pág. 5.

130 Informe Anual PDDH, presentado a la Asamblea Nacional correspondiente al año 2000, página 22.

entre otras cosas, nombrar un Procurador Especial para cada región. Aunque no se dio explicación del por qué no se atendieron las recomendaciones del Diagnóstico, las razones aducidas fueron limitaciones económicas. Pero es evidente que la decisión política prioritaria era nombrar al Procurador exclusivamente para la Costa Caribe, a como se expresó en el informe a la Asamblea Nacional<sup>131</sup>.

Para los Pueblos Indígenas participantes en el proceso de consulta y diagnóstico, fue de mucha trascendencia la creación de una instancia especial para atender sus problemas relacionados a los Derechos Humanos, y creó mucha expectativa la nueva institución. El diagnóstico se realizó mediante una amplia consulta con los representantes indígenas, por lo que sus conclusiones y recomendaciones deben tenerse como guía para valorar el trabajo de la Procuraduría hacia los pueblos indígenas, en tanto que recogen sus puntos de vista y sus propuestas.

El enfoque inicial no parece ser una equivocación del titular de la institución, sino una expresión de la voluntad política de atender prioritariamente a la Costa Caribe, quedando al margen el Pacífico, Centro y Norte. Esto es coherente con la falta de atención reclamada por estas regiones, mientras que a la Costa le asignaron tres Delegaciones Territoriales, una en Bluefields para atender la Región Autónoma del Atlántico Sur, otra en Bilwi para atender el Atlántico Norte, especialmente el litoral y la otra en Siuna, para atender el Triángulo Minero y Prinzapolka.

A juzgar por los indígenas del Pacífico, Centro y Norte, quienes expresan descontento con la Procuraduría por que desatendió todas las sugerencias y recomendaciones que hicieron

---

131 Diagnóstico de la situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e instalación de la Procuraduría Especial. Managua, abril 2001, Pág. 100 y 101.

durante la Consulta, la institución está alineada a la concepción que desde el Estado se ha promovido contra los indígenas del Pacífico, lo cual es negar su existencia<sup>132</sup>. Manifiestan que después de la Consulta, en la que se les crearon muchas expectativas, hicieron sus propuestas sobre el funcionamiento de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y que no sólo se les ha ignorado, sino que esta institución les ha dado la espalda cuando han acudido para que les defienda sus derechos<sup>133</sup>.

Con lo antes expuesto, lo que queda establecido es que desde su inicio, la Procuraduría Especial nació tropezando y en su desarrollo institucional, todavía no ha configurado una estructura funcional básica que le de capacidad técnica para el desempeño de sus funciones. El Procurador Especial no tiene Equipo de Trabajo, ni siquiera un Asesor especial, que le auxilie en el tratamiento de las denuncias o de la problemática indígena<sup>134</sup>.

## **7.2 Labor de las Delegaciones Territoriales en las Regiones Autónomas**

Ubicar la información de la labor realizada en defensa de las personas indígenas, ha sido una tarea bastante difícil. La Dirección de Procuración de los Derechos Humanos, no refleja en sus informes una diferenciación entre sectores, para identificar a las personas indígenas que han sido atendidas. La

---

132 Opinión expresada en Documento Conclusivo de Taller de Consulta realizado por el Lic. Javier Rodríguez, Consultor del IIDH, para el Proyecto de Red de Defensoría Indígena Centroamericana, realizado el 2 de octubre de 2002 en Matagalpa.

133 En la misma reunión de octubre 2002, se leyó un documento en el que le reclamaban al Procurador por la falta de atención a las denuncias interpuestas por las Comunidades Indígenas de Sébaco y Matagalpa.

134 Entrevista con el Procurador Especial, realizada el 28 de octubre 2004.



niñez y adolescencia así como la mujer, sí constituyen variables constantes identificadas en cada informe desde el año 2000.

En los primeros informes correspondientes a los años 2001 y 2002, se presentan algunos datos correspondientes a los derechos indígenas pero en 2003 y 2004, ya no se diferencian. Actualmente se valora en la Procuraduría que los datos indígenas son los que provienen de las tres delegaciones territoriales de la Costa Caribe, más sin embargo ello tampoco ubica la información, dado que en dichos territorios más del 50% de los habitantes no son indígenas.

Por las razones anteriormente expuestas, se ha realizado una sistematización ubicando el enfoque territorial para formar una idea aproximada, que valga la aclaración. Tampoco puede tomarse como una referencia cuantitativa pues sólo se ha hecho con criterio geográfico, cuantificando los territorios donde hay indígenas, pero no se han considerado siquiera los puntos porcentuales de éstos entre la población para formarse una idea mas clara de la situación. Por ello, repetimos, son apenas aproximaciones, no se pueden tomar como indicativos.

Por la carencia de información específica, no podemos identificar en qué proporción afecta la situación reflejada en los cuadros anteriores a las personas y pueblos indígenas. Por ello hemos incorporado una segmentación territorial de estos derechos, seleccionando los Departamentos y Regiones con población indígena. Pretendemos con ello acercarnos un poco a la visión de la situación indígena, aunque de manera especulativa por carecer de datos precisos. En el cuadro siguiente se presenta esta segmentación.

**Cuadro 10**

**Denuncias por territorio con presencia indígena**

Departamento- Región	2000	2001	2002	2003	Total
León	9	10	15	29	63
Chinandega	15	10	8	45	78
Masaya	24	20	13	39	96
Rivas	9	4	5	25	43
Nueva Segovia	11	13	30	10	64
Madriz	4	3	1	2	10
Matagalpa	20	11	1	40	72
Jinotega	10	8	3	25	46
RAAN	13	15	11	338	377
RAAS	6	11	13	205	235
	121	105	100	758	1084

Una aproximación a la proporción indígena que daría lugar a inferir en las aproximaciones son: en el Departamento de León aproximadamente el 10% de la población es indígena, en Matagalpa el 25%, en Jinotega el 10%, en la RAAN el 43% y en la RAAS el 15%. Lo que nos daría pie para inferir que en dichos Departamentos de 793 casos, aproximadamente el 20% de los afectados son indígenas.

En el año 2003 hay un aumento grande en relación al 2002, ello se debe a la instalación de las Delegaciones Territoriales en la Costa Caribe, que incrementó en más de 500 el número de personas atendidas. En referencia a la identificación de las personas indígenas atendidas, es recurrente en los diferentes reportes anuales la dispersión de los datos e inclusive algunas incoherencias, lo que no permitió hacer una sistematización. Así tenemos lo siguiente:

**Año 2003**

En el informe anual del 2003, se reportan 528, aunque la sumatoria de casos reporta 543 denuncias, procedentes de la

costa Atlántica, para un total de 685 personas<sup>135</sup>. No especifica el informe a qué derechos se refieren estas denuncias, ni cuántas de ellas fueron presentadas por indígenas, ya que según los datos actuales en la RAAN sólo el 43.4% es indígena y en la RAAS el 14.5%<sup>136</sup>. Por tanto no pudimos conocer datos sobre defensa. Sólo alcanza a hacer una diferenciación por Delegación.

Se recibieron un total de 110 denuncias en la delegación de la Región Autónoma del Atlántico Norte, Puerto Cabezas, 219 en el Triángulo Minero y 199 en la delegación Bluefields de la Región Autónoma del Atlántico Sur, para un total general de 528 denuncias.

Luego los informes enviados por las Delegaciones Territoriales y que se presentan en el informe, no constituyen realmente un informe de gestión de la Procuraduría en la Costa Caribe, sino más bien es una caracterización de la situación socioeconómica de las regiones.

#### **Año 2004**

En este año hay alguna información que permite ubicar un poco la situación presentada.

La Delegación Territorial de Bilwi, reporta en el año 2004, la recepción de 45 casos, de los cuales 25 son *Miskitus*, 9 *Creoles*, 2 *Mayangnas*, 9 mestizos. La única persona que atiende actualmente es Ivy Lou López Escobar, quien funge como Secretaria de la Delegación y trabaja sola, ya que el cargo de Delegado fue suspendido por razones económicas al

---

135 Informe Anual 2003, página 68.

136 Datos del Diagnóstico sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial, realizado por la PDDH en el año 2000, pág. 81.

no contar con Presupuesto la Procuraduría para mantener a dicha funcionaria. Las limitaciones que enfrenta la Delegación son las siguientes: Falta de condiciones técnicas para realizar su trabajo en la oficina, equipos telefónicos, medios de transporte para la atención a las comunidades, etc. Los casos que recepciona se abordan mediante la intervención informal, es decir rea-lizando algunas gestiones para encontrar soluciones. En la mayoría de los casos se promueve la mediación. Los casos más complicados son remitidos a Managua, pero de aquí muy pocas veces sale una resolución. Señala que la PDDH está perdiendo credibilidad entre la población por la expectativa creada al abrir la oficina y la suspensión de la Delegada lo que ha dejado sin capacidad de acción a la institución<sup>137</sup>.

Entre los logros alcanzados están los siguientes:

1. Contar con una Oficina de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas en Bilwi.
2. La realización de coordinación institucional de la PDDH con otras instituciones.
3. La incorporación de la Delegación de la PDDH en la Comisión de Justicia Regional en la RAAN y la Comisión Municipal de la Niñez y Adolescencia en Bilwi.
4. Formar Comité de Padres de Familia en las Comunidades.
5. Buena coordinación con el Médico Forense para la valoración y dictamen médico legal.
6. Se realizó el Foro Regional sobre la Explotación Sexual y Comercial.

Entre las dificultades están las siguientes:

1. No se contó con presupuesto durante el 2004.
2. Falta del Delegado en la RAAN.

---

<sup>137</sup> Entrevista con Ivy Lou López Escobar, realizada en Bilwi, el 15 de noviembre 2004.

3. Falta de medios de transporte y comunicación.
4. Pérdida de credibilidad de parte de la población.

Señala que las denuncias de competencia, que son 26 casos, fueron remitidos a la sede central en Managua, pero no se ha resuelto ninguno<sup>138</sup>.

### **7.3 Sistematización de denuncias de indígenas atendidas por el área de defensa**

La principal dificultad para la realización de la sistematización de los casos atendidos en defensa de los derechos indígenas, fue la ausencia de una base de datos sobre la actividad en el área de defensa y específicamente referida a la tramitación de casos de defensa por competencia, para lo cual había que indagar en los archivos documentales, lo que sin una referencia previa, hacía imposible la definición de la cantidad de casos atendidos. Fue la información proporcionada por los dirigentes indígenas en los talleres de consulta y entrevistas personales, la que permitió micro localizar los casos. La otra vía que permitió detectar otros casos, fueron los informes anuales, en los que se publican las resoluciones que se consideran relevantes, los que dicho sea de paso no fueron identificados como indígenas. Estos casos fueron seleccionados al conocerse que las personas afectadas son pertenecientes a pueblos indígenas

Así se pudo configurar el cuadro que a continuación se presenta, en el cual hay que destacar que algunos casos, fueron tramitados de oficio por la Procuraduría. A continuación del cuadro se presentan algunas consideraciones valorativas sobre los casos.

---

138 Informe de la Delegación Territorial de Bilwi, remitido el 21 de enero 2005.

Systematización de la tramitación de casos en la Procuraduría

No.	Denunciante	Derecho Vulnerado	Tipo de Petición	Competencia a utilizar	Mecanismo de Intervención	Tipo de pronunciamiento	Resultado	Observaciones
111 - 2000	Pueblo Indígena de Jinotega	Libertad de Asociación por parte del Gobierno Municipal de Jinotega	Colectiva	Investigación	Proposición de política	Resolución. Declarando que no se puede pronunciar sobre el fondo del asunto. Envía recomendaciones a lo interno de la PDDH para que se promueva campaña de divulgación y capacitación sobre los derechos indígenas y que las autoridades indígenas junto a las autoridades municipales realicen periódicamente el caso de los indígenas.	No se obtuvo ningún resultado. Se abstuvo de pronunciarse, porque en haber consultado el miembro de la investigación el denunciante hizo un recurso de Amparo contra la autoridad denunciada.	Las denunciantes interpusieron recurso de Amparo por que las había venido el término para recurrir habiendo agotado la vía administrativa. La PDDH pudo haberse pronunciado en el término
106 - 2000	Pueblo Indígena de Sebaco	Libertad de Asociación, por parte del Gobierno Municipal de Sebaco	Colectiva	Investigación	Proposición de Política	Resolución, declarando que no se pronuncia sobre el fondo del asunto. Recomendación propositiva al Gobierno Municipal y a lo interno de la PDDH. Envía recomendaciones a lo interno de la PDDH para que se promueva campaña de divulgación y capacitación sobre los derechos indígenas y que las autoridades indígenas junto a las autoridades municipales realicen periódicamente el caso de los indígenas.	No se obtuvo ningún resultado. Se abstuvo de pronunciarse, por que en haber consultado el miembro de la investigación el denunciante hizo un recurso de Amparo contra la autoridad denunciada	La Resolución en el considerando VI, expone que el Alcalde es secretario de sus funciones al intervenir directamente en las asuntos internos de la Comisariat Indígena, pero no se pronuncia declarando la violación.

62-2000	Bernardo Celis y Vargas Trujillo del ICAJUN	Derecho a la Vida y a la Seguridad Social. Por parte del Ministerio del Trabajo de Puerto Cabezas	Colectiva	Investigación	Propuesta de Política	Resolución, declarando la existencia de la violación al derecho denunciado y emite recomendaciones para que el órgano denunciado garantice la protección de los derechos fundamentales de los buzos	Se pronunció sobre el fondo del asunto, pero no hay un resultado en el cumplimiento de lo resuelto. Por lo que este caso ha sido llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	En este caso se han involucrado la Comisión de DH y la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional, también la OIT realizó un estudio sobre esta problemática para sensibilizar a los actores políticos.
109-2003	Pueblo Indígena de Sébaco	Libertad de Asociación	Colectiva	Investigación	-----	Resolución. Se declara incompetente para resolver el asunto	Expediente archivado	El Procurador considera que existe un conflicto de leyes y que no es su competencia decidir
217-2000	YATAMA	Derechos Políticos	Colectiva	Investigación	Propuesta de Política	Recomendación. Se recomendó al Poder Electoral para respetar los derechos políticos de los ciudadanos costarricenses	Un pronunciamiento público de la PQDH, sentando posición como institución e instando a las autoridades costarricenses a respetar los derechos	
145-2002	Comunidad Mursi Isla de Ometepe	Decido presentar quejas ante la Ley	Individual	Investigación	Proposición de política.	La política propuesta es de mayor seguimiento a la ejecución de las estrategias judiciales y políticas	Se declaró la violación de los derechos y como resultado los funcionarios involucrados fueron sustituidos	Este caso se inició de oficio a partir de la revista en los períodos de país. Por un desahogo realizado contra 12 familias. Los afectados son indígenas de Ometepe Rivas

243-2000	Consejo Regional Autónomo Norte	Derecho a la autonomía	Colectiva	Investigación	Proposición de Política	Resolución. Se propuso aplicar las políticas de reconocimiento de autoridades electas a la Ley de Autonomía por parte del Consejo Supremo Electoral	Se declaró la violación del Art. 6 de la Ley de Autonomía y como resultado se reconoció a las autoridades electas	El caso se resolvió de oficio, al conocerse por los medios de comunicación que el Presidente del Consejo Supremo Electoral, así como reconocer la Junta Directiva electa por el Consejo Regional / RMM
244-2000	Comunidad Indígena de FAMILIA- Municipio de Rosita RMM	Derecho de Propiedad	Colectiva	Investigación	Proposición de política	Resolución declarando la violación del Derecho territorial. Se recomendó que el Consejo Regional consulte previamente a las Comunidades antes de afectar sus territorios	Se reconocieron los derechos de la Comunidad indígena a recibir indemnización por el uso de su territorio	El caso venía sobre un punto constituido en territorio indígena
03-2001	Comunidad de Monkey Point y Rama Key	Seguridad individual	Colectiva	Investigación	Proposición de política	Resolución, declarando la violación por omisión del derecho a la seguridad, de los habitantes de las comunidades	Se aseguró el derecho de la comunidad. Se recomendó que la Policía Nacional considere las propuestas de la Comunidad y la de participación para garantizar sus derechos a la integridad física y seguridad	

139 En este caso se emite una recomendación que no es procedente jurídicamente, como es que el Ministerio de Transporte aplique la Ley de Expropiación contra la Comunidad Indígena. Ya que por virtud de la Ley de Autonomía, la propiedad indígena es inalienable y por tanto no puede ser expropiada en tanto el Art. 5 y 107 Ch. garantizan este derecho.



### **Análisis sobre el caso 111-2000**

Según lo expuesto por los denunciantes, la PDDH pudo haberse pronunciado en el término de ocho días, pues rolan en el expediente documentos públicos que fueron presentados. En la visita realizada constató los hechos denunciados, como era la intervención del Gobierno Municipal de Jinotega en los asuntos internos de la organización indígena. Aducen que el Recurso de Amparo lo presentaron porque el término para recurrir se les estaba venciendo y ya habían agotado la vía administrativa, por lo que estaban quedando en indefensión. Además señalan que la Procuraduría en este podía sumarse al Recurso de Amparo interpuesto de conformidad con el Art. 21 de la Ley 212<sup>140</sup>.

### **Análisis sobre el caso 62-2000**

Este es un caso emblemático sobre la problemática de un importante sector de trabajadores de la Costa Caribe de Nicaragua, que aglutina principalmente a personas indígenas del pueblo *Miskitu* y *Mayagna*. Con esta Resolución se inicia el abordaje jurídico de una problemática muy sentida en las Regiones Autónomas, que envuelve a unos 6000 trabajadores de los que han muerto unos 300 por accidente laboral, provocado por la falta de condiciones de seguridad ocupacional.

### **Análisis del caso 103-2003**

Este caso es continuación de la problemática denunciada en el año 2000 por los pueblos indígenas de Jinotega y Sébaco, en aquellos casos la PDDH, se abstuvo de pronunciarse aduciendo que habían tramites judiciales que le impe-

---

140 Entrevista realizada el 23 de noviembre 2004, a Don Federico López Granados, Presidente de la Comunidad Indígena de Jinotega, durante la época de la denuncia.

dían actuar y ahora se aduce que hay un conflicto de leyes, lo cual es una apreciación a priori del problema, pues la institución del *Ombudsman* no puede limitar su actuación y desatenderla. Debe llegar al fondo de la investigación para dilucidar la existencia o no de la violación denunciada.

Los denunciantes en ambos casos, exponen su descontento y resentimiento con este tipo de resoluciones que en los tres casos es recurrente y cuestionan como falta de interés por parte del *Ombusman*, el no atender las denuncias y no pronunciarse<sup>141</sup>.

En una carta enviada al Procurador de Derechos Humanos el 21 de julio del año 2001, los representantes de las Comunidades Indígenas de Matagalpa, Muy Muy, Sébaco, Jinotega, Sutiaba, Nagualapa, Mozonte, Telpaneca, Cusmapa y San Juan de Oriente, le manifiestan que se sienten desilusionados con la Procuraduría de Derechos Humanos por la débil y casi nula actuación para atender las denuncias presentadas contra los Alcaldes de Sébaco y Jinotega.

En este caso es válido reconocer que el proceso de investigación realizado por la Procuraduría, se desvió del objetivo denunciado ya que la denuncia fue interpuesta contra el Gobierno Municipal de Sébaco y no se hicieron requerimientos ni las diligencias investigativas suficientes para dilucidar el asunto. Por el contrario, la investigación fue dirigida contra el Ministerio de Gobernación y en una de las comunicaciones dirigidas a la Directora de Asociaciones, se le reclama por haber aprobado la Reforma de Estatutos, que a juicio de la Procuraduría, contradicen las leyes indígenas.

---

141 En un documento del Consejo Regional Indígena de la Región Central, manifiestan que parte de las violaciones a los derechos indígenas es la falta de actuación de la PDDH en la defensa de los derechos desatendiendo las denuncias presentadas.

Los representantes de Sébaco expusieron que la actuación de la Procuraduría en este caso, más bien contribuyó a profundizar la violación a sus derechos, pues por el reclamo hecho por dicha institución al Ministerio de Gobernación, el Director de Asociaciones canceló la Reforma de Estatutos, lo cual les ha causado incalculables pérdidas económicas y sociales al pueblo indígena de Sébaco<sup>142</sup>.

Respecto a la interpretación jurídica que hizo la Procuraduría sobre lo que considera un conflicto de leyes, la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia Número 101 del 26 de agosto del año 2004, aclaró que no existe conflicto de leyes, sino que hay disposiciones jurídicas antiguas que regulan a las Comunidades Indígenas y que no se ajustan al ordenamiento jurídico actual, por lo que las que se oponen a la Constitución no tienen vigencia de conformidad con el principio de supremacía constitucional, establecido en el Art. 182 de la Constitución. En esta Sentencia, la Corte Suprema declara que el Decreto del 11 de marzo de 1952, en el cual se basó la Procuraduría para reclamar al Ministerio de Gobernación por la aprobación de las Reformas de Estatutos de la Comunidad Indígena de Sébaco, ya no tiene vigencia por contrariar los artículos 5 y 49 constitucional.

#### **7.4 Acciones de Promoción de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas**

Las debilidades financieras de la institución, han imposibilitado que su actuación tenga impacto en mejorar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Existen

---

142 Documento titulado “Opinión de los Pueblos Indígenas de la Región Central de Nicaragua”, sobre el *Informe del Gobierno en relación al Cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*.

esfuerzos muy importantes de la Procuraduría Especial encaminados a mejorar el entorno jurídico, político e institucional para el tratamiento de la situación de los Pueblos Indígenas.

En el Capítulo V, apartado 5.3, referido a la sistematización de las actividades realizadas por el área de promoción, realizadas por la PDDH, se presentaron datos estadísticos sobre la actividad de Promoción en el cual se expuso que de todas las actividades que en este orden, el 9% las realizó la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas. Asimismo se desglosa, concluyendo que del total de actividades realizadas, correspondieron a la Procuraduría Especial los siguientes datos:

- Actividades de proyección: 12%
- Actividades de Incidencia: 5%
- Actividades de Promoción: 11%
- Actividades de Publicidad: 3%

Como puede verse, desde la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas, se ha hecho muy poca actividad de incidencia hacia la promoción de los derechos indígenas y casi nada en lo que a publicidad de tales derechos se refiere. Siendo además poca la participación en las demás actividades de promoción. Esto coincide con la opinión de los líderes indígenas que fueron encuestados, cuyas opiniones se presentan en el apartado 8.3 del siguiente capítulo.

Se realizaron algunas actividades importantes, las que fueron anunciadas en los cuadros del Capítulo V, apartado 5.3, entre las cuales se pueden destacar las siguientes<sup>143</sup>:

---

143 Entrevista al Rvdo. Norman Bent Rolan, Procurador Especial de pueblos Indígenas y Comunidades étnicas, realizada en fechas 22 de octubre, 23 de noviembre y 12 de diciembre 2004.

1. Diagnóstico sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de Nicaragua, realizado previo a la instalación de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, en el año 2000<sup>144</sup>.
2. Coordinaciones con las Universidades de las Regiones Autónomas para promover el conocimiento de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.
3. Constitución post Durban, de la Comisión Nacional contra el Racismo y la Xenofobia y otras formas conexas de discriminación, la cual ha transitado un proceso de consulta para la elaboración de Plan Nacional de Acciones Afirmativas contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas Conexas de Discriminación, proceso que ha culminado con la realización del II Foro Nacional Post-Durban.
4. Incidencia con la Comisión de Asuntos étnicos de la Asamblea Nacional para apoyar la aprobación de la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal y el Reglamento de la Ley de Autonomía.
5. Coordinación con la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional para la elaboración del Proyecto de ley general para los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte.
6. Incidencia para el impulso del Programa de Facilitadores Rurales en las Regiones Autónomas incorporando a las autoridades comunitarias, con la Corte Suprema de justicia y la Organización de Estados Americanos.
7. Mantener como puntos de referencia pese a las limitaciones presupuestarias, las tres Delegaciones Territoriales de las Regiones Autónomas.

---

<sup>144</sup> Entrevista a la Lic. Flor Elena Ruiz, Directora del Área de Defensa de la PDDH, realizada el 22 de octubre 2004.

8. Gestión de Proyectos para la Promoción de los Derechos Humanos con los Pueblos Indígenas, el que no ha iniciado su ejecución por la ausencia del Representante Legal de la Procuraduría.
9. Incidencia en el legislativo para la aprobación de La Ley de Pesca.

Estas son acciones que aportan resultados cualitativos en la labor de promoción y procuración de los Derechos Humanos y ayudan a mejorar el reconocimiento y aceptación efectiva de los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, tal como lo establecen los Convenios Internacionales.

### **7.5 Experiencias destacadas de la PDDH relacionadas a pueblos indígenas y comunidades étnicas**

En este apartado se analizará un caso emblemático en investigación y otro en defensa de los derechos indígenas.

#### **1. En investigación:**

##### **Diagnóstico de la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial**

En el campo de la investigación, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos realizó un estudio muy importante sobre la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en el año 2000, previo a la instalación de la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

El propósito del estudio fue la identificación de la problemática indígena en las Regiones Autónomas y en el Pací-

fico, Centro y Norte, sustentar las acciones de planificación y orientar el inicio de operaciones de la estructura encargada de atender a las poblaciones indígenas del Caribe, Pacífico, Centro y Norte<sup>145</sup>.

El estudio como esfuerzo por desentrañar la problemática indígena fue gestionado y dirigido por el entonces Sub-Procurador Lic. Julián Corrales. No obstante cuatro años después de realizado el Diagnóstico y de funcionamiento de la Procuraduría Especial, es meritorio valorar el cumplimiento de las recomendaciones.

Las recomendaciones aportadas por el estudio, son de gran importancia para avanzar en el tratamiento de la problemática indígena en Nicaragua, por lo cual es meritorio que la institución realice una evaluación de cómo se han cumplido dichas recomendaciones.

Desde la perspectiva de los objetivos del estudio realizado, se hace a continuación una valoración del cumplimiento de las recomendaciones del Diagnóstico realizado en el año 2000:

**1. *Que la Procuraduría Especial elabore un Plan de Trabajo incluyendo las demandas particulares de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro, Norte y la Costa Caribe.***

Esta recomendación implica diferenciar el tratamiento a sus demandas de acuerdo a las particularidades que distinguen a ambas regiones, en base a ello se propuso nombrar un Procurador Especial para el Atlántico y otro para el Pacífico, Centro y Norte<sup>146</sup>.

---

145 Diagnóstico de la situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial, página 5.

146 Ob. Cit., página 100 y 101.

Esta recomendación no se asumió y las valoraciones sobre esta situación se expresan en el apartado 7.1. de este capítulo.

Para la designación de la Procuraduría Especial, la propuesta fue crear una Procuraduría de doble cabeza, es decir que se nombrara un Procurador Especial para las regiones autónomas y otro para el Pacífico, Centro y Norte<sup>147</sup>. Sin embargo, esta recomendación no se acató y ello ha sido perjudicial para el trabajo con los pueblos indígenas de estas regiones algunas de las cuales se consideran abandonados y hasta discriminados por la PDDH.

En general, la población de las regiones del Pacífico, Centro y Norte, dijeron que no se sienten satisfechos con la atención brindada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>148</sup>.

## **2. *Gestionar ante el Gobierno de Nicaragua la incorporación de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos.***

No se logró conocer de alguna gestión de parte de la PDDH para impulsar la gestión de la Ratificación del Convenio 169 de la OIT, que es el Convenio Internacional más importante para el aseguramiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas y cuya ratificación le vienen reclamando al Estado desde hace casi una década<sup>149</sup>.

---

147 Ob.cit., páginas 52 -53, 58-59 y 100-101.

148 En la encuesta que se realizó con líderes indígenas de las Regiones Autónomas y del Pacífico, Centro y Norte, el 78% de los consultados manifiestan no estar satisfechos.

149 La Vice Presidenta de la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional, expresó que su partido lo tenía como punto de agenda parlamentaria para el año 2004, pero que como el Ejecutivo lo retiró de la Asamblea se veían imposibilitados de continuar el proceso de ratificación y que en este sentido había que presionar desde otras instancias, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, pero que no había coordinación al respecto. En términos similares se expresó el Asesor Jurídico de la Comisión.



En referencia a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Nicaragua el 13 de diciembre de 1977, requiere de una Declaración Especial del Estado de Nicaragua para que sea aplicable el Artículo 14 para que las personas naturales o jurídicas puedan a título individual, hacer efectivo el derecho a presentar quejar ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que es el órgano encargado de vigilar la aplicación de la Convención por parte de los Estados vinculados. La falta de esta Declaración por parte de Nicaragua, no le permite a los Pueblos Indígenas presentar quejas por la violación a sus derechos de parte del estado ante dicha instancia de Derecho Internacional y ello los mantiene en condición de alta vulnerabilidad frente al Estado.

Es importante identificar dentro de esta recomendación el cumplimiento de los Tratados y por ello se debe hacer notar, que el Estado de Nicaragua desde 1995 no rinde informe sobre el cumplimiento de la Convención, algo que debe hacer año con año. Igual sucede con los demás instrumentos como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**3. *La Procuraduría Especial debe impulsar junto con los pueblos indígenas y comunidades étnicas, un proceso de consulta y revisión de los decretos de 1914, 1918, 1935 y 1952 y su reforma de 1968, para llevar a cabo sus reformas por ser obsoletas y oponerse a la Constitución.***

Este proceso de consulta no se ha desarrollado y por lo mismo, la Procuraduría ha estado ausente del debate que en la Asamblea Nacional se ha llevado sobre la iniciativa de Ley General de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte.

Estas recomendaciones fueron retomadas inclusive en dos Resoluciones de casos referidos a la Libertad de Organización, que fueron resueltos en el año 2000, sobre denuncias de las Comunidades Indígenas de Sébaco y Jinotega<sup>150</sup>.

Sin embargo, las recomendaciones del Diagnóstico así como de las Resoluciones antes citadas, no se asumieron y por ello la Procuraduría, cuatro años después, todavía no tiene un criterio sobre este asunto. Ello ha disminuido su capacidad de Resolución, pues en la última Resolución adoptada el 15 de junio del año 2003 retrocede al considerar que existe un conflicto de leyes y que ello le impide actuar, a diferencia del año 2000 en que resolvió por lo menos a nivel de presunción, la existencia de las violaciones denunciadas por el mismo asunto<sup>151</sup>.

**4. *Elaboración de una Ley de Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, que asegure la protección de las tierras indígenas, el respeto y reconocimiento a su cultura, formas de vida, organización e institución tradicional y la protección al patrimonio arqueológico, histórico y cultural.***

Esta recomendación no se asumió, como se desprende de la falta de realización del Estudio, no pudo elaborarse ninguna propuesta al respecto. Sin embargo, como se ha dicho antes, aún en el debate por la iniciativa de ley que la Comisión Étnica de la Asamblea está impulsando, la Procuraduría ha estado ausente.

---

150 Expedientes 106-2000 y 111-2000, resoluciones del 20 de junio y del 4 de junio respectivamente.

151 Expediente 110-2003, resolución del 15 de junio 2003.

**5. *Para las Comunidades de la Costa Caribe, gestionar la reglamentación de la ley 28.***

Esta tarea se cumplió, la ley está reglamentada. Se debe reconocer en este sentido, que independientemente del rol que haya jugado la Procuraduría en el proceso de aprobación del Reglamento, hay varias resoluciones referidas a la protección de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica, que han ayudado a asentar la autonomía en las instancias del Estado. Ello crea un entorno jurídico favorable, que significa un aporte importante hacia la sensibilización de los parlamentarios que aprobaron la Ley.

**6.- *Que el Procurador Especial reconozca a las autoridades tradicionales de las Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte y del Atlántico, para articular en conjunto estrategias de coordinación y ejecución de propuestas. En especial, gestionar medidas legislativas y administrativas encaminadas al mantenimiento de la institución tradicional indígena, respetando su identidad, derechos, libertad de administrar sus propios asuntos, respondiendo a la necesidad de gobernabilidad.***

Este es el asunto medular de diferencias entre la Procuraduría y los pueblos indígenas, en torno al cual gira la situación conflictiva que se ha vivido en el Pacífico, Centro y Norte y en estas regiones, como ya se ha dicho en otros capítulos, hay serios reclamos hacia la institución.

Debe anotarse en este sentido, que la falta de unidad o armonía entre la dirigencia indígena en el Pacífico, Centro y Norte, ha sido una grave dificultad para que el Procurador de Derechos Indígenas, que ha hecho varios intentos, pueda articular los esfuerzos institucionales con los de las organiza-

ciones indígenas. Por ello es que lo recomendable es tratar con los representantes de cada pueblo, por que a ese nivel no tiene mucho peso las diferencias entre los dirigentes regionales.

7. ***Realizar un estudio minucioso del registro de propiedad, para identificar las que están a nombre de terceros e iniciar las acciones legales para restituir los derechos de las Comunidades o asegurar el pago del canon por el uso de las mismas.***

Este estudio no se ha iniciado, entre las investigaciones propositivas que realizó la institución, ninguna está vinculada a derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por tanto esta sigue siendo una necesidad muy importante para los pueblos indígenas por cuanto la propiedad es el epicentro de los conflictos con el mundo no indígena.

8. ***Que el Procurador Especial gestione ante la Procuraduría General de la República las acciones legales necesarias para atacar la superposición de títulos sobre los títulos reales de las Comunidades Indígenas y que en caso de las cancelaciones registrales se transformen los contratos de los titulares en Contratos de Arriendo.***

No se ha avanzado en este aspecto, y es válido enfatizar que en este tipo de acciones, necesariamente todo esfuerzo que se haga debe ir articulado con los representantes indígenas. Ya se apuntó anteriormente el origen de esta dificultad.

9. ***Impulsar la demarcación de las tierras de las Comunidades Indígenas de las regiones autónomas en coordinación con las autoridades comunales y designar a la Comisión de Demarcación en consenso con las Comunidades.***

Este proceso está avanzando y de alguna forma las Delegaciones Territoriales de la Costa Caribe contribuyen a este esfuerzo, ya que forman parte de las Comisiones de Justicia, constituidas para promover el avance de los procesos de aplicación de las leyes autonómicas y la formulación del Modelo de Administración de Justicia en dichas regiones<sup>152</sup>.

**10. *El Procurador Especial debe gestionar ante el Consejo Supremo Electoral, para coordinar la culminación del proceso de cedulaación ciudadana y velar por que no se viole el derecho a la identidad indígena.***

Esta tarea aún no está vigente, hay muchos indígenas sin cédula y los mecanismos para su tramitación, reposición y rec-tificación, son muy burocráticos.

**11. *En la labor de promoción de los derechos humanos, impulsar campañas de divulgación de educación en derechos humanos y la enseñanza de la constitución.***

La divulgación, como se ha señalado, ha sido muy pobre. El 5% de las actividades de la PDDH. Es necesario darle prioridad a esta tarea.

**12. *Realizar talleres de capacitación sobre derechos humanos en coordinación con los representantes de las regiones Pacífico y Atlántico, las autoridades tradi-cionales y organizaciones de la sociedad civil.***

Solamente en la RAAN se ha realizado talleres de este tipo<sup>153</sup>.

---

152 Los informes de la RAAN indican la participación en estas instancias.

153 Informe Anual 2002.

**13. *Que el Procurador Especial, gestione el mejoramiento de las vías de comunicación hacia los pueblos indígenas y los servicios básicos a las comunidades.***

Esta recomendación realmente trasciende de la capacidad de los funcionarios de la PDDH.

**14. *Que el Procurador realice revisión de los sistemas penitenciarios, juzgados y policías en las regiones para prevenir abusos y la retardación de justicia.***

Hay algunas resoluciones para las Regiones Autónomas, sobre todo en la RAAS, en las que se ha tratado la situación de los privados de libertad. Se ha recomendado a los funcionarios correspondientes corregir esta situación.

**15. *Realizar inspecciones a los puestos de trabajo donde se han violado los derechos de los trabajadores indígenas.***

Para la Costa Caribe, se ha impulsado esta acción, sobre todo con los trabajadores del buceo que en su mayoría son Miskitos. Hay una Resolución que aborda esta problemática declarando la violación de los derechos de estos trabajadores por parte del MITRAB, institución reguladora que ha omitido su obligación de tutelar los derechos de este sector<sup>154</sup>.

**16. *Para evitar la retardación de justicia en las regiones autónomas, realizar revisiones periódicas y dar seguimiento a la actuación de los judiciales y policías, en coordinación con las Comisiones de Justicia, mediante un plan de trabajo de de revisión y seguimiento a la solución del problema.***

---

154 Expediente 62-2000.

Hay algunas resoluciones que abordan el tema de la Retardación de Justicia y aunque en la mayoría de los casos el pronunciamiento ha sido que no hay violación. El solo hecho de indagar sobre el asunto, contribuye a que se atienda la problemática por parte de las autoridades judiciales. Hay un caso en que se incluye la declaración de retardación de justicia, declarando que la Sala Constitucional ha violado el derecho a una Justicia Pronta, en el caso de la actuación del Presidente del Consejo Supremo Electoral que se negó a reconocer las elecciones de Junta Directiva del Consejo Regional efectuadas en el año 2000<sup>155</sup>.

**17. *El Procurador Especial debe impulsar en coordinación con las autoridades públicas correspondientes y autoridades indígenas, para mejorar la seguridad ciudadana y reducir la actividad delictiva.***

En cuanto a la coordinación entre dichas autoridades, no se conocieron experiencias, pero se encontró una resolución interesante al respecto en el informe del año 2001, referida a las Comunidades de Monkey Point y Rama Cay, en la RAAS, en la que ambas comunidades fueron víctimas de la negligencia de la Policía Nacional que no cumple su deber de acudir cuando hay actividad delictiva, dejando desprotegida a la población indígena<sup>156</sup>.

**18. *Que el Procurador Especial en coordinación con las autoridades del Ministerio de Educación, para el impulso de una política educativa.***

**19. *Impulsar en conjunto con las instituciones correspondientes un plan de seguridad ciudadana en las comu -***

---

155 Expediente 242-2002.

156 Informe Anual 2001 PDDH, pagina 64.

***nidades de las regiones autónomas, especialmente en la labor de prevención del delito.***

Está relacionada con la recomendación anterior y la valoración es igual.

***20. Distribución más equitativa de los beneficios que reporta la explotación de los recursos naturales y un control más estricto que garantice la sostenibilidad y la conservación del medio ambiente.***

Este es un aspecto importante en el que muy poco se ha hecho, como se valoró en el apartado 6.4.

***21. Que el Procurador gestione para el aseguramiento de los servicios básicos a los indígenas de la Costa Caribe.***

Sobre esta situación hay que destacar que efectivamente, casi en todos los informes anuales presentados ante la Asamblea Nacional, se ha incluido una amplia información sobre esta situación, pero como se apuntaba en la recomendación número 13, esta situación va más allá de la capacidad y la competencia de la Procuraduría.

***22. Que el Procurador Especial gestione créditos en beneficio de los indígenas y priorizarlo en los sistemas bancarios.***

Esta recomendación está vinculada al aseguramiento de las condiciones jurídicas de la propiedad indígena, sobre lo cual ya se valoró anteriormente y de igual forma, su aseguramiento está fuera de las competencias de la PDDH.

Como se apuntó al inicio de este apartado, esta investigación propositiva realizada, sigue siendo muy importante a considerar en el diseño de la planificación estratégica de la institución y por ello, su realización debe destacarse como una buena experiencia en éste ámbito.



La experiencia que deja para la institución por lo que se desprende del poco cumplimiento de sus recomendaciones, es que el gasto que se hace en este tipo de estudios, se compensa con el mejoramiento de los resultados de la institución, si estos son aplicados. Por ello éste, como los demás estudios realizados por el Departamento de Investigación Propositiva, deben ser utilizados como herramientas de trabajo para la institución, no deben verse como una actividad que concluyó con archivar el informe final, por el contrario, debe verse como el comienzo de la actividad.

## **2. En defensa**

### **Caso de elección de la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN**

El caso que se analiza a continuación, se tramitó en el año 2000 y ha sido de mucha trascendencia en el marco de la defensa de los derechos indígenas, por cuanto aborda los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la Costa Caribe, como es el derecho a elegir a sus autoridades con plena autonomía.

Es muy importante destacar que en este caso, la actuación de la Procuraduría se inició de oficio, ante el conocimiento por un medio de comunicación que se estaba cometiendo una violación a un derecho humano, con lo cual se crea un precedente importante sobre la actuación del *Ombudsman* de manera oportuna e inmediata para asegurar la tutela del derecho.

En la resolución, se declaró la violación del Art. 6 de la Ley de Autonomía y como resultado la autoridad denunciada, corrigió su actuación y reconoció a las autoridades electas. Además se hicieron recomendaciones orientadas a ajustar las políticas de reconocimiento de autoridades electas a la Ley de Autonomía por parte del Consejo Supremo Electoral.

A continuación se presenta el texto de la resolución:

- 1) RESOLUCION FINAL EXPEDIENTE 242-2002: PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Managua, dos de Agosto, del año dos mil dos. Las cuatro con veinticinco minutos de la tarde. Se tiene a la vista para resolver, el expediente iniciado el día seis de Mayo del corriente año, sobre denuncia tomada de Oficio del Periódico El Nuevo Diario del día cinco de Mayo del año dos mil dos, Artículo titulado “Roberto Rivas crea caos en la RAAN”. Sobre supuesta violación a los derechos humanos de los pobladores de esta Localidad por parte del Presidente del Consejo Supremo Electoral.
  - a) RELACIÓN DE LOS HECHOS: Que el día seis de Mayo del año dos mil dos, a las cuatro de la tarde, esta Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 212, decidió conocer de oficio sobre hechos vertidos en el artículo periodístico titulado “ROBERTO RIVAS CREA CAOS EN LA RAAN”, publicado el día cinco de Mayo del corriente año, en el periódico El Nuevo Diario. De acuerdo con lo referido en dicho artículo aún cuando la Costa Atlántica goza de su propia Ley de Autonomía, creada desde el año 1987, el Presidente del Consejo Supremo Electoral violentó el artículo 26 de la Ley 28, Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, donde se establece la forma de escoger a los miembros de la Junta Directiva, Coordinador del Gobierno Regional y las Comisiones que conforman el Parlamento Costeño, ya que en su calidad de presidente del Consejo Supremo Electoral, mantuvo una actitud partidaria al

no aceptar la elección del Concejal Juan Saballos, como nuevo presidente de la Junta Directiva, la que fue realizada por el Consejo Regional, actuación que ha creado un ambiente de inestabilidad en la región.

b) DILIGENCIAS PRACTICADAS:

De conformidad con lo informado por dicho rotativo, el problema se ocasiona al pretender el licenciado Roberto Rivas, en su calidad de Presidente del Consejo Supremo Electoral, desconocer lo establecido en la Ley 28, y pretender ajustar las elecciones a procedimientos totalmente inexistentes y/o que están en contravención con la Ley, violentando de esa manera los derechos políticos de la Población de la Región Atlántica de Nicaragua. Cabe señalar que la sociedad Civil de la RAAN hizo llegar hasta esta Procuraduría un documento elaborado por ellos mismos titulado “La Sociedad Civil de la RAAN alerta y preocupada por irresponsabilidad e irrespeto del Consejo Supremo Electoral” en el cual se expresa que se encuentran preocupados por el rumbo que tomó el proceso de instalación de las nuevas Autoridades Regionales, por la imposición de un procedimiento de elecciones de la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo por parte del Presidente del Consejo Supremo Electoral, lo cual consideran es una situación de ilegalidad al pretender subordinar al Estatuto de Autonomía a una norma interna, es decir obligar el uso de un reglamento interno de funcionamiento del Consejo Regional Autónomo saliente, que ni siquiera ha sido publicado en la Gaceta por parte del Presidente del Consejo Supremo Electoral. No se tomó en consideración que la definición del procedimiento electoral es competencia soberana de

las autoridades regionales juramentadas. Consideran preocupante que el Consejo Supremo Electoral asuma funciones de interpretación del Estatuto de Autonomía, cuando el Art. 40 del mismo establece claramente que el Presidente del Consejo Supremo Electoral solamente tomará la promesa de Ley a los miembros declarados electos, les dará posesión de su cargo y presidirá la elección de su Junta Directiva. La actitud del Presidente del Consejo Supremo Electoral y sus otros miembros, reafirman el profundo y continuo irrespeto y racismo hacia los pobladores de la región y sus autoridades. Actitud que han manifestado a lo largo de todos los procesos de elecciones en la Región y que demuestra la incapacidad del Consejo Supremo Electoral de cumplir con sus funciones y responsabilidades, por cuanto la sociedad civil de la RAAN responsabiliza al Consejo Supremo Electoral y específicamente a su presidente, de cualquier explosión social que pueda suscitarse en la región por su actitud intransigente e irrespetuosa con la mayoría del Consejo Regional Autónomo. Así también expresan que los miembros del Consejo Regional Autónomo, asumieron con responsabilidad y prudencia continuar eligiendo a sus autoridades, impidiendo con ello la creación de un vacío de autoridad, a la que era empujada la Región por el C.S.E., asumiendo la conducción de la Región establecida en el Art. 16, que textualmente señala que “El Consejo Regional y el Coordinador Regional serán, en sus respectivas esferas, las autoridades superiores de la Región Autónoma Correspondiente”.

c) RESOLUCIÓN:

Del análisis de la denuncia, investigaciones realizadas, consideraciones descritas, leyes y tratados internacionales citados y tomando como fundamento el artículo 38, Inc. 3) de la Ley 212, “Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”, el suscrito PROCURADOR al resolver, DECLARA: Que existe violación de los derechos humanos, referida a la Autonomía, a una pronta justicia, Derechos Sociales y Derecho al Desarrollo Humano Sostenible de los habitantes de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, ocasionada principalmente por la actuación del Licenciado Roberto Rivas, Magistrado Presidente del Consejo Supremo Electoral, así mismo por la actuación negligente de los señores Magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por lo que fundamentado en las atribuciones establecidas en los artículos 18 al 23 y lo referido en el artículo 41 de la Ley 212 se establecen las siguientes recomendaciones: 1) Que tanto los señores funcionarios de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo Supremo Electoral en futuras situaciones donde estén en riesgo de ser violados derechos fundamentales de una colectividad y esté en sus manos resolver de forma pronta y positivamente la situación de conflicto, depongan sus intereses políticos, en beneficio de la población nicaragüense, ya que de acuerdo a principios jurídicos, una justicia tardía, no es justicia. 2) Que los señores Magistrados del Consejo Supremo Electoral, acaten de inmediato el mandato que mediante sentencia del día treinta y uno de Julio del año dos mil dos, emitiera la Sala Constitucional de la

Corte Suprema de Justicia, con respecto al Recurso de Amparo interpuesto por el Magistrado Emmet Lang, en contra del señor Roberto Rivas Reyes, Magistrado Presidente del Consejo Supremo Electoral y los Magistrado Mauricio Montealegre Zepeda, Jorge Incer Barquero y Silvio Américo Calderón Guerrero. 3) Que en el futuro, los Magistrados del Consejo Supremo Electoral, como de la Corte Suprema de Justicia respeten la Constitución Política de la República, los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos ratificados por nuestro país. 4) Que el señor Presidente de la República, Ingeniero Enrique Bolaños, en su carácter de superior jerárquico del Ingeniero Eduardo Montealegre, Ministro de Hacienda y Crédito Público, proceda a hacerle un llamado de atención por escrito, por no cumplir con lo establecido con las Leyes de la República, pues esta institución procedió a requerirle información y muy por el contrario de cumplir con la obligatoria colaboración que el Art. 33 de la Ley 212 establece, hizo caso omiso a dicha solicitud. Considerando oportuno que a la vez se le prevenga que ante reiterado incumplimiento al referido artículo, esta procuraduría podría aplicar el Art. 35 de su misma Ley creadora. 5) Que en un término no mayor de quince días a partir de la fecha de la presente resolución, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, el Presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la República, informen a esta Procuraduría sobre el cumplimiento de la recomendación antes señaladas. Notifíquese la presente Resolución a las partes. BENJAMÍN PÉREZ FONSECA. PROCURADOR”.

### **3. En Promoción**

#### **Plan de Acción Nacional de Lucha contra el Racismo**

En el campo de la promoción de los derechos indígenas, se destaca el esfuerzo realizado por la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades étnicas, en la promoción de acciones afirmativas en la lucha contra la discriminación.

Hay todo un proceso que inició con el Primer Foro Nacional contra el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, realizado en Bluefields en el año 2001. Se ha continuado con la conformación de la Comisión Nacional Post Durban, contra la Discriminación y con el II Foro Nacional de Acciones Afirmativas en la lucha contra el racismo.

En el Primer Foro, realizado en Bluefields, se elaboró un Pronunciamiento sobre la situación discriminación racial de que son víctimas los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas y se estableció las bases para trabajar una estrategia de acciones en ese campo.

Posteriormente se constituyó la Comisión Nacional Post Durban en el mes de mayo del 2002, con el propósito de concertar un Plan de Acción que contribuya a la conformación de una sociedad más equitativa, inclusiva y multiétnica<sup>157</sup>.

La Comisión Nacional, que incluye a representantes de organizaciones indígenas del Atlántico y del Pacífico y entidades de la sociedad civil vinculadas al tema, ha trabajado en función de concertar el Plan de Acción Nacional. Se llegó a elaborar la Propuesta del Plan la que está a nivel de iniciativa, ya que las dificultades económicas para el funcionamiento de la Comisión no han permitido concluir el proceso de elaboración del Plan.

---

<sup>157</sup> Primer borrador del Plan de Acción Nacional de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, página 5.

En este contexto, un paso muy importante fue la realización del Segundo Foro Nacional Post Durban, como un resultado del esfuerzo de la Comisión y de la Procuraduría Especial de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.

El II Foro se realizó en Managua los días 18, 19 y 20 de octubre 2004 y en el mismo se analizaron temas muy importantes, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, discusiones de tipo conceptual sobre el tema y se analizó la problemática que se vive en el país sobre la discriminación.

El Foro dejó como resultado fundamental, la reafirmación del compromiso en continuar el esfuerzo concertado para la promoción de acciones afirmativas contra el racismo y la discriminación y marca un paso muy importante en el involucramiento de actores que no se han involucrado en el trabajo, sobre todo de representaciones indígenas de las diferentes regiones del país.

El objetivo general del foro fue generar el debate a nivel nacional entre integrantes del Gobierno Central y Representantes de diferentes expresiones étnicas de Nicaragua acerca de las posibles manifestaciones de racismo y discriminación en Nicaragua en el marco de los sectores de salud, educación y acceso a la Justicia.

Los objetivos específicos propuestos fueron los siguientes:

1. Presentación de la Comisión Nacional Post-Durban y el Plan de Acción Nacional de Lucha contra el Racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, elaborado por la Comisión Nacional Post-Durban en Managua, mayo del 2002.



2. Analizar la existencia de fenómenos de Racismo y Discriminación en Nicaragua en los sectores de Salud, Educación, acceso a la Justicia y sus posibles efectos en el desarrollo del país y las Regiones Autónomas.
3. Crear un eje de discusión y consenso alrededor del Plan de Acción Nacional de Lucha contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia.
4. Recoger insumos para mejorar y actualizar el Plan de Acción Nacional de Lucha contra el Racismo, la Discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

Los resultados más importantes del foro están en la apropiación por parte de los asistentes indígenas, sobre la necesidad de involucrarse más efectivamente en el proceso y los aportes que surgieron para enriquecer el Plan Nacional de Lucha Contra el Racismo.

Esta experiencia es aleccionadora, porque se ha demostrado que se puede asegurar la sostenibilidad de los proyectos si se tiene voluntad y una actitud positiva. Es importante que esta misma actitud se irradie hacia los demás aspectos en los cuales se ha señalado discontinuidad.

### **7.6 Principales dificultades de la institución para atender a los pueblos y comunidades indígenas**

La limitada situación presupuestaria de la Institución, no ha permitido establecer delegaciones en las regiones del Pacífico, Centro y Norte, donde la población indígena pueda recurrir con un mejor acceso para denunciar cuando sus derechos sean vulnerados, lo cual permitiría visibilizar la violación de derechos humanos en estos pueblos indígenas.

Una dificultad externa para el impulso más efectivo de la labor de promoción y defensa de los derechos indígenas, es la

debilidad organizativa de las organizaciones indígenas, lo cual dificulta las coordinaciones para el impulso de las actividades en pro de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas.

Se advierte como una dificultad la falta de personal calificado o con experiencia en la temática de los derechos indígenas dentro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, lo que los indígenas señalan como la principal limitación en el tratamiento y gestión de las denuncias presentadas<sup>158</sup>.

La poca participación de personal indígena en la Procuraduría, incide en que se aprecie como una entidad alejada de los pueblos indígenas. Pese a la existencia de la Procuraduría Especial, la poca vinculación que se ha establecido con las poblaciones indígenas permite que todavía se considere una entidad extraña, a decir de algunos líderes consultados<sup>159</sup>.

### **La salida del Procurador antes de recibir el cargo el nuevo Procurador**

El Procurador anterior salió de la institución en el mes de mayo al concluir el período para el que fue electo, bajo la consideración que habiendo concluido su período no tenía que seguir ocupando un cargo que ya no le correspondía y así le orientó al Sub-Procurador que también debía salir de la institución<sup>160</sup>.

---

158 Esta consideración es corroborada por el mismo Procurador Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en las entrevistas realizadas.

159 Moisés Palacios Alaniz, Cacique de la Comunidad Indígena de Sébaco; Dionisio Patrón, Presidente de la Organización Nacional Mayagna Sukawala; Fermín Chavarría, Coordinador del Movimiento Indígena de la Región Autónoma del Atlántico Sur; Matilde Ramos Rivas, Coordinador de la Región Centro Norte.

160 Entrevista al Sub-Procurador, Lic. Julián Corrales, realizada el 24 de octubre 2004.

La salida del Procurador produjo las siguientes situaciones:

1. Dejó acéfala la institución, produciéndose un vacío de autoridad y con ello la imposibilidad de que las demás entidades pudieran concertar ninguna actividad que requiera para su realización de la representación legal de la institución.
2. Por la ausencia del Procurador que es el facultado por la Ley para firmar los convenios de cooperación, se afectó el desarrollo de los pocos esfuerzos institucionales a favor de los pueblos indígenas, uno de los cuales es el proyecto de fortalecimiento institucional, que contempla el sostenimiento de las Delegaciones de las Regiones Autónomas y la instalación de las Delegaciones Territoriales en el Pacífico, Centro y Norte<sup>161</sup>.
3. Las personas cuyos derechos han sido vulnerados y cuyas denuncias no habían sido resueltas, han sufrido de retardo de justicia, por no existir quien autorice las resoluciones. Este derecho fue vulnerado durante 6 meses, precisamente por la institución tutelar.
4. Sin entrar a analizar si la decisión del Procurador de dejar su cargo sin que se hubiera designado su sustituto sea jurídica o políticamente correcta, importa tomar nota de este tipo de situaciones para que no se repitan en el futuro y que la Asamblea Legislativa asuma a tiempo la designación de los jefes de la Procuraduría de Derechos Humanos.

---

161 En su intervención ante los líderes indígenas en el Taller Nacional realizado en el Pueblo Indígena de Sébaco el 19 de noviembre 2004, el Procurador Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, ante inquietudes expuestas por los líderes indígenas, explicó que la ausencia del Procurador desde el mes de junio 2004, había paralizado la continuación de la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la PDDH que incluye las Delegaciones Territoriales en los Pueblos Indígenas.

## **VIII. La visión indígena sobre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

En materia de Derechos Humanos de las personas y pueblos indígenas, aún no se logra un avance adecuado, aunque destacan acciones, pero todavía insuficientes. Pese a la preocupación de las autoridades por mejorar la comunicación con la población a través de la publicación de materiales gráficos, volantes y la divulgación en los medios escritos sobre la Procuraduría, los mecanismos para acceder a ella y la divulgación de los derechos humanos de la población. Los líderes indígenas en las reuniones realizadas, en las entrevistas personales y en las encuestas, manifiestan descontento y cuando menos escepticismo con relación a la Procuraduría. La razón la identifican ellos mismos en la falta de beligerancia y de respuesta a las denuncias y problemática planteada por parte de la institución. Tales opiniones fueron expresadas en la encuesta que se realizó con 145 dirigentes indígenas de base cuya sistematización se presenta más adelante.

La mayoría de los líderes indígenas consultados valoran con mucha importancia a la institución y la ubican como una pieza fundamental para la promoción y tutela de los Derechos Humanos. Sin embargo, reclaman mayor participación en la gestión de la procuraduría, mejor atención a sus denuncias, mayor apoyo a su gestión y en especial a sus organizaciones para mejorar la labor de promoción de los derechos. Sobre todo proponen una alianza estratégica para impulsar ambas tareas en beneficio de los ciudadanos y pueblos indígenas.

En la entrevista que de forma dirigida se realizó como parte de las actividades del estudio de campo con 145 líderes indígenas de todas las regiones del país, se obtuvieron los siguientes resultados de opinión.

**1. ¿Cómo se concibe a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos?**

54% respondieron que se trata de una institución autónoma, 21% opinaron que es una dependencia del gobierno, 18% no opinaron y 7% opinó que se trata de un organismo no gubernamental.

La mayoría de los líderes entienden que la Procuraduría es un ente descentralizado del Estado para proteger sus derechos, frente al mismo. Esto implica que existe una expectativa grande en cuanto a lo que desde esta instancia se pueda hacer por la problemática indígena. No obstante, el hecho de tener conciencia de la naturaleza de la institución, los impulsa a exigir de ella mayor esfuerzo en la tutela de sus derechos.

**2. ¿Ha presentado o conoce a alguien que haya presentado alguna denuncia ante la Procuraduría?**

62% dijo que sí, 37% dijo que no y 1% no opinó.

A nivel del liderazgo hay un conocimiento favorable sobre el uso de la Procuraduría para denunciar las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos indígenas, lo cual nos indica que están en condiciones de opinar sobre el desempeño institucional, como se manifiesta en los temas de consulta que siguen.

**3. ¿Le han atendido satisfactoriamente la denuncia presentada en la PPDH?**

78% dijo no, 21% dijo sí y 1% no opinó.

Esta mayoría que se expresa insatisfecha por la atención recibida de la Procuraduría, aduce diferentes consideraciones: Que presentan denuncias y no se resuelven, que las instancias de resolución están centralizadas en Managua y que las que

existen en las Regiones Autónomas sólo decepcionan, que no existe un equipo de trabajo para atender de manera especial la problemática indígena ni aún en las regiones autónomas, que generalmente la Procuraduría se abstiene de emitir pronunciamientos contra el Estado y que no se conocen los derechos indígenas en las instancias de la Procuraduría<sup>162</sup>. En general concluyen en que se sienten indefensos frente al Estado ya que la política de la Institución ha sido muy pasiva frente a los abusos denunciados.

#### **4. ¿Cómo valora la atención de la PPDH?**

59% dijo que es muy poca, 24% dijo que es poca, 13% dijo no saber y 4% dijo que es mucha.

Esta opinión es coincidente con la anterior, entre los que consideran la atención recibida como poca y muy poca, suman un 83%, aunque en este apartado sólo se valora el nivel de cobertura de la Procuraduría. El personal de la Procuraduría, asume que realmente la cobertura que ellos pueden dar es a nivel de la Capital y sólo desde las oficinas, ya que las limitaciones presupuestarias no permiten atender en los Departamentos. Las tres delegaciones que existen en las Regiones Autónomas (Bilwi, Siuna y Bluefields) se crearon y han funcionado con financiamiento externo. De igual forma en el estudio, se constató que estas delegaciones adolecen de las condiciones mínimas para atender a la población y menos aún para atender a los indígenas que generalmente habitan en comunidades alejadas de las sedes.

---

<sup>162</sup> Estas consideraciones las emitieron en los talleres de consulta y grupos focales realizados en el Estudio con líderes de la Región Norte, Centro, Triángulo Minero, Puerto Cabezas y Bluefields.

## **5. ¿Cuáles son las prioridades que debe atender la PPDH?**

89% dijo que la discriminación hacia los pueblos y ciudadanos indígenas, 76% dijo que la corrupción de los funcionarios públicos, 67% dijo que la desigualdad y la retardo de justicia, 60% respondió que el abuso de autoridad de los funcionarios y 45% dijo que los derechos sociales de los ciudadanos.

Para esta interrogante se presentaron diez alternativas, en las cuales se orientó a los consultados escoger las cinco que consideraran más importantes para los ciudadanos indígenas. Entre los temas propuestos, aparte de los que aparecen mencionados en el gráfico se incluyeron: Reformas legales, derechos de los trabajadores, derechos de los privados de libertad, maltrato a la niñez y discriminación de la mujer. Los temas seleccionados constituyen los ejes centrales de la preocupación del liderazgo indígena. El tema de la propiedad y los recursos naturales que son un punto central de controversia con el Estado, no se incluyeron específicamente considerando que las causas que se le atribuyen al problema se relacionan con la discriminación, corrupción y el abuso de autoridad de los funcionarios públicos, variables que se valoran en la consulta para obtener una opinión más precisa. Es válido destacar que estos temas constituyen las causas principales de las denuncias tramitadas en la Procuraduría<sup>163</sup>.

## **6. Qué sugiere para mejorar la actuación de la Procuraduría**

En este tema se consultaron un conjunto de variables, tales como: El presupuesto, el personal, cobertura territorial, ges-

---

<sup>163</sup> Véase el apartado sobre la sistematización de casos atendidos en la Procuraduría.

tionar cooperación y la incidencia partidaria. Las opiniones sobre cada variable se presentan a continuación:

### **Aumentar el presupuesto**

78% dijo sí, 4% dijo no, 18% no opinó.

El porcentaje que considera necesario aumentar el presupuesto, coincide con el que se siente insatisfecho de la atención brindada por la institución, lo cual revela que si bien es cierto que hay inconformidad por la atención recibida, hay también conciencia sobre las causas de tal deficiencia. Esta opinión fue reforzada en los talleres de consulta incluyendo el taller nacional, en el que se concluyó sobre la necesidad de unir esfuerzos para apoyar a la institución<sup>164</sup>.

### **Cambiar personal**

48% dijo sí, 39% no opinó y 13% dijo no.

La opinión en este aspecto no es muy clara, esto tiene que ver con la poca relación existente entre los líderes indígenas y el personal de la procuraduría. La mayor parte de los que no opinaron o los que opinaron que no, aducían que no tenían mayor criterio para juzgar al personal de la institución.

### **Ampliar su presencia en los territorios**

89% dijo sí, 7% no opinó y 4% dijo no.

Como puede verse, ésta es la demanda principal que se tiene hacia la institución. No obstante, la demanda va más allá de la presencia física. Se propuso dotar de equipos de trabajo y medios a las Delegaciones Territoriales y lo más importante,

---

164 Memoria del Taller Nacional realizado en Sébaco el día 19 de noviembre 2004.



mejorar la calidad de las mismas en el sentido de que tengan facultades para emitir resoluciones sobre los casos presentados en vista de que si se limitan a recepcionar las denuncias como lo hacen en la actualidad, no se resuelven. En correspondencia con este planteamiento se propuso que se establezca un Recurso de Apelación ante el Procurador General, sobre las resoluciones que emitan las Delegaciones Territoriales, como se hace en las demás instituciones del Estado<sup>165</sup>.

### **Gestionar apoyo de organismos de cooperación**

81% dijo sí, 19% no opinó.

En este aspecto, las organizaciones indígenas plantearon que se puede realizar una alianza con la Procuraduría Especial de Derechos Indígenas, a fin de gestionar recursos con las agencias de cooperación, para el acondicionamiento de las Delegaciones Territoriales y la ejecución de acciones conjuntas como la creación de redes de Promotores en las Comunidades y la Capacitación.

### **Despartidarizar su composición**

85% dijo sí, 8% no opinó, 7% dijo no.

La opinión expresada está dirigida a la designación de los principales funcionarios, en el sentido de que no debe prevalecer el criterio de su pertenencia a un determinado partido sino su destacada participación en la labor de defensa y promoción de los Derechos Humanos.

---

<sup>165</sup> Memorias de los Talleres de Consulta y Reuniones con Grupos Focales realizadas en la Región Norte, Centro, Triángulo Minero, Bilwi, Bluefields y la Reunión Nacional.

## IX. Conclusiones y Recomendaciones

### Conclusiones

1. En Nicaragua existen grandes limitaciones para comenzar a tratar con efectividad la problemática indígena. Entre estos obstáculos están:
  - a) Falta de una política del Estado hacia los pueblos indígenas.
  - b) Inexistencia de una institución especial del Estado para atender la problemática de los pueblos indígenas.
  - c) La debilidad organizativa de los pueblos indígenas a nivel nacional para poder concertar con el Estado de manera efectiva el tratamiento de la problemática.
  - d) Una legislación desfasada, tanto en relación con el ordenamiento constitucional como al orden jurídico internacional por la falta de vigencia en Nicaragua de los principales instrumentos internacionales que protegen y garantizan los derechos de los pueblos indígenas.
2. El sistema político y social en Nicaragua sigue funcionando sobre la base del desconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte y por consiguiente, el desconocimiento de sus derechos particulares elementales.
3. Existe una tendencia a legislar para reconocer derechos, pero ello contrasta con una voluntad política manifiesta de no cumplir las leyes. Por ello las demandas indígenas no deben apagarse a la luz de la publicación de leyes, sino que deben contemplar las acciones que aseguren su cumplimiento.

4. La debilidad institucional de las organizaciones indígenas tradicionales es la primera limitación a superar para iniciar un efectivo tratamiento de la problemática.
5. Las políticas públicas así como la cooperación externa, debe ubicar las particularidades de las regiones del Atlántico, con las del Pacífico, Centro y Norte, y ordenar acciones diferenciadas para cada realidad.
6. Las instituciones públicas y de la sociedad civil, que se relacionan con el trabajo por los derechos humanos, deben incluir en sus políticas la variable multicultural e identificar a las y los ciudadanos indígenas en sus indicadores de resultado.
7. Hay muy poca conciencia y sensibilidad en los sectores políticos y de la sociedad civil, sobre el problema de la discriminación racial y sus múltiples formas de expresión.
8. En la administración pública en general, y especialmente en la Administración de Justicia, no existe la conducta de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y no se incluyen en la sustentación de las decisiones jurídicas ni se definen medidas políticas para su aplicación y cumplimiento. Esto abona a que el Estado de Nicaragua, no esté bien visto ante las instancias internacionales encargadas de vigilar el cumplimiento de dichos instrumentos.
9. Las organizaciones indígenas no han logrado consensuar una agenda de trabajo propia y su labor se desarrolla sobre la base de la agenda de otros sectores, como el Estado y los organismos de cooperación.
10. Las comunidades indígenas, tanto en el Atlántico como en el Pacífico, están sufriendo la incidencia de intereses privados de inversión, así como también de grupos de per-

sonas que se dedican al negociar con las tierras indígenas y sus recursos naturales.

11. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es una institución muy nueva y todavía se encuentra en la etapa de establecimiento estructural. En este contexto debe valorarse que los esfuerzos realizados y los logros alcanzados en la solución de casos y en la promoción de los derechos, es un producto adicional. Este contexto determina la funcionalidad de la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas.
12. La Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, se encuentra todavía en proceso de establecimiento. El nombramiento del Procurador Especial no es suficiente para que pueda desarrollar sus atribuciones, requiere de su espacio propio de trabajo, su equipo de personas capacitadas en la temática y en número suficiente para atender las demandas de los pueblos indígenas y comunidades étnicas. Es necesario destinar esfuerzos particulares de la institución al fortalecimiento de la Procuraduría Especial. La situación de alta vulnerabilidad que viven los indígenas y los múltiples compromisos internacionales incumplidos por el Estado de Nicaragua, justifican este esfuerzo.

## Recomendaciones

Las recomendaciones y propuestas que se expresan a continuación, surgen a partir de los temas consultados con los líderes indígenas, así como de las conclusiones de foros, encuentros temáticos, estudios académicos, iniciativas y propuestas y la experiencia que se ha logrado obtener en el tratamiento de la problemática indígena por parte del autor.

Siguen vigentes las conclusiones adoptadas en el año 2001, referente al tratamiento de la problemática indígena en Nicaragua, en el que se identificaron cuatro grandes limitaciones que dificultan la intervención efectiva en el abordaje de esta realidad. Tales limitaciones son: 1.-La falta de una política del Estado a favor de los indígenas. 2.-La falta de una institución del Estado que atienda la problemática indígena. 3.- Una legislación desfasada con relación a la Constitución Política vigente y al Derecho Internacional. Y 4.- Debilidad de las organizaciones indígenas que les dificulta realizar una gestión efectiva en función de promover y defender sus derechos<sup>166</sup>. Estas limitaciones están siendo superadas, especialmente la tercera. En este aspecto se plantea un escenario más positivo para los pueblos indígenas del país, no obstante que la última, que es además la primera que debe ser superada, se ha profundizado en los últimos dos años.

Se espera que la nueva Ley Indígena que actualmente se dictamina en la Asamblea Nacional, ponga fin a las practicas colonialistas antes denunciadas y se le permita a los indígenas organizarse con plena libertad y establecer su propia forma de organización social que les reconoce la Constitución y que tanto el Gobierno Central como algunos Gobiernos Municipales, se han empeñado en impedir.

Se considera que el racismo está institucionalizado en Nicaragua y se explica por la ausencia total de sentimientos de responsabilidad de otros sectores con el fenómeno, así como por los privilegios que están bien estructurados entre los grupos dominantes y se amplían. Hay una interrelación entre las diversas formas de discriminación por raza, condición social,

---

<sup>166</sup> Estudio realizado por Rigoberto Mairena Ruiz, Legislación y Derechos Indígenas en Nicaragua, por encargo del Instituto Jurídico Social, IUS, Managua, Nicaragua, 2001.

género, edad y ubicación geográfica. De ahí que las acciones a impulsar deben tener un enfoque integral para que puedan tener impacto en la situación actual<sup>167</sup>.

### **Propuestas de acciones para mejorar la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua**

#### **1. Reformas institucionales**

Aprobar el Reglamento Interno de la Institución e incluir dentro de dicha normativa entre otros aspectos los siguientes:

1. Otorgar facultad resolutive a las Delegaciones territoriales e introducir el Recurso de Apelación.
2. Definir facultades de los Procuradores Especiales, otorgarles capacidad resolutive y capacidad de gestión de recursos, en concordancia con las necesidades vitales que demandan los Pueblos Indígenas.
3. Ampliar el personal de defensoría, con personal idóneo que conozca el Derecho Indígena.
4. Delimitar bien las funciones y la relación entre los Procuradores Especiales y los Directores de Área.
5. Establecer en la Dirección de Defensa una Oficina Especial, para tramitar las denuncias de los pueblos y personas indígenas, que además asesore a la Procuraduría Especial en el tema. Se debe fortalecer institucionalmente a la Procuraduría Especial.
6. Nombrar Procurador Especial para las Regiones Autónomas y otro para el Pacífico, Centro y Norte.

---

<sup>167</sup> Memoria del II Foro Nacional Post-Durban, Acciones Afirmativas en la Lucha contra el Racismo, realizado en Managua los días 18, 19 y 20 de octubre 2004.

## **2. Alianza PDDH-Pueblos Indígenas**

Conformación de una Red de Promotores de Derecho Indígena.

Coordinación para la gestión de Proyectos de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en Coordinación con las Organizaciones Indígenas.

Que la Procuraduría Especial de Derechos Indígenas apoye la gestión de recursos por parte de las organizaciones indígenas.

Que la PDDH apoye las demandas indígenas por la elaboración de una política a favor de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, la designación de una institución que atienda la problemática indígena y la aprobación de las reformas legales necesarias para proteger los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

## **3. Acciones de Promoción de los Derechos Humanos**

- a) Coordinación de la Procuraduría con las instituciones educativas correspondientes, para la enseñanza de la asignatura Cultura e Identidad Nacional, el tema de los Derechos Humanos y el Derecho Indígena en las carreras de Derecho.
- b) Mayor coordinación con la Comisión de Asuntos Étnicos de la Asamblea Nacional. Elaboración de Proyectos de Ley y gestión legislativa e incidencia en la gestión de la Administración pública.
- c) Mayor coordinación con los Consejos Regionales Autónomos. Para la defensa del sistema autonómico, definición de Políticas de Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígena y acciones conjuntas en este campo.

- d) Mayor coordinación con el Poder Judicial para definir el Modelo de Administración de Justicia para las Regiones Autónomas.
- e) Mayor incidencia en la labor de la Administración de Justicia referida al tratamiento que se le da a los Pueblos Indígenas, incidiendo en que los nombramientos de jueces en territorios indígenas tengan como requisitos hablar los idiomas de dichos pueblos y conocer del Derecho Indígena.
- f) La Procuraduría debe prestar especial atención a la protección de las organizaciones indígenas ya que de ello depende su capacidad de gestión en la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.
- g) Mayor involucramiento de la Procuraduría Especial para Pueblos Indígenas en los procesos y acciones que se realizan en atención a temas de relevancia para los Pueblos Indígenas, tales como la Demarcación Territorial, la elaboración de Proyectos de Ley o Reformas de Reglamentos, la elaboración del Modelo de Administración de Justicia para las Regiones Autónomas, el abuso de autoridad de los funcionarios y los servicios públicos, entre otros, que fueron indicados como los ejes principales de las preocupaciones del liderazgo indígena.
- h) Fortalecer la relación de la PDDH con los organismos que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel nacional e internacional.
- i) Especial atención merece la coordinación entre la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y las Universidades de la Costa Caribe, la que debe profundizarse para aprovechar de manera más efectiva el potencial que en labor de promoción representan BICU y URACCAN.



#### **4. Recomendaciones a la Asamblea Nacional**

- Despartidarización en el nombramiento de los Procuradores, estableciendo su nombramiento por concurso entre personas reconocidas por su labor comprometida con los derechos humanos, de ternas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil y especialmente las relacionadas al tema de derechos humanos.
- Aprobar previa consulta e incorporación de los aportes de consenso de los representantes indígenas, la Ley General Indígena para el Pacífico, Centro y Norte.
- Se ha reiterado en todas las actividades de consulta realizadas en el contexto del presente estudio, la urgente necesidad de que la Asamblea Nacional ratifique el Convenio 169 para lo cual se recomienda coordinar con la PDDH.

#### **5. Recomendación para el liderazgo y representantes indígenas y de Comunidades Étnicas**

Los líderes y representantes indígenas a todos los niveles, deben reflexionar profunda y sinceramente sobre la responsabilidad que tienen en la promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas y por ello deben asumir con beligerancia el fortalecimiento de sus respectivas organizaciones en primer lugar, ya que ellas son los instrumentos vitales para emprender de manera efectiva el tratamiento de la problemática indígena.

En su gestión, se hace necesario que dichas organizaciones le otorguen énfasis a la labor promocional y defensorial de los derechos humanos frente al Estado, ya que

hasta el momento se denota que las prioridades de dichas organizaciones sobre todo las de carácter nacional y regional están orientadas a la gestión de proyectos actuando con un perfil de ONG.

Las organizaciones de base indígena tales como las Comunidades Indígenas del Pacífico, Centro y Norte y las de las regiones del Caribe, resienten el abandono de los líderes nacionales sobre los ingentes problemas de violaciones a sus derechos humanos que aquejan a sus comunitarios, mientras los líderes de más arriba se quedan limitados a la gestión de proyectos y no le acompañan en la lucha por la defensa de sus derechos violentados. De igual forma se quejan de la poca transparencia en el manejo de recursos adquiridos de la cooperación y por ello demandan que las organizaciones nacionales que se arrogan la representación de los pueblos indígenas, se ajusten a las estructuras de base y se organicen sobre la base de la integración de los representantes de base, electos legítimamente por las Comunidades, llámese Juntas Directivas, Síndicos, Consejos de Ancianos.

La Procuraduría como institución, con todas las limitaciones presupuestarias e institucionales que enfrenta para la labor de promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, requiere tener entre sus principales aliados y colaboradores a las organizaciones indígenas y por el momento tiene como limitaciones el hecho de que hay varias organizaciones que se arrogan la representación de sus bases y ello dificulta la coordinación y gestión hacia la labor promocional y defensorial.

- 6. Trabajar la propuesta de una Ley para establecer el Modelo de Administración de Justicia para las Regiones Autónomas de Nicaragua**, que sea el resultado del proceso de estudio, consulta y concertación que se está promoviendo a partir de acciones específicas, como la formación de Comisiones de Justicia y Paz, el Programa de Facilitadores Judiciales, los Centros de Atención, Mediación Información y Orientación, CAMINOS, y estudios interdisciplinarios que promueven las Universidades regionales, la Corte Suprema Organizaciones de Derechos Humanos etc., todas las cuales están orientadas a armonizar el derecho estatal con el derecho indígena.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos puede ser la promotora de esta iniciativa con los Consejos Regionales Autónomos, que de conformidad con el Art. 40 del Reglamento a la Ley de Autonomía y Art. 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establecen concertar con la Corte Suprema de Justicia para la definición del régimen de regulaciones especiales de la administración de justicia en las regiones autónomas y la regulación mediante una ley especial.

- 7. Crear una instancia para asegurar asistencia jurídica referida a asesoría y defensa legal de los derechos indígenas**

No existen profesionales preparados en el tema de Derecho Indígena, dado que el sistema educativo y en particular el currículo de las facultades de derecho en las diferentes universidades no contemplan la enseñanza de éste.

Hay algunos abogados que por estar vinculados al qué hacer de las Comunidades Indígenas están desarrollando experiencia sobre el tema, sin embargo estos esfuerzos y

experiencias están dispersas. Por ello es necesario articular una instancia que se especialice en la atención a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, sobre todo en el Pacífico que es donde más se carece de asesoría.

**8. Realizar las acciones correspondientes contra los funcionarios que desacatan las recomendaciones de la PDDH**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, debe procurar el cumplimiento de sus resoluciones, de lo contrario, la tolerancia al incumplimiento hará perder eficacia a sus resoluciones y como consecuencia la población afectada seguirá expuesta a una tendencia creciente del estado de vulnerabilidad en que se encuentra. En este sentido, se recomienda que se haga uso de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional para la interpelación de los funcionarios que infractores y se gestione con el Ministerio Público, las acciones criminales por desacato contra dichos funcionarios.

**9. Incorporar la variable étnica en la base de datos de la PDDH**

La Procuraduría ha definido como ejes transversales de su labor, el enfoque de género, generacional y multicultural. Sin embargo, todavía la multiculturalidad no se refleja en la base de datos de la institución. Por ello se recomienda que se incorpore la variable étnica en la base de datos y todo el sistema de información de la labor de la PDDH, para poder observar cómo se aplica la multiculturalidad.

**10. Vigilar la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, por parte del Estado y asumir la responsabilidad de informar de manera alternativa a los Comité de Vigilancia de dichos instrumentos,**

sobre el grado de cumplimiento por parte de Nicaragua a las obligaciones contenidas en los mismos.

**11. Promover ante la Asamblea Nacional la ratificación del Convenio 169 de la OIT**

El artículo 18, inciso 14 de la Ley 212, le otorga esa facultad y debe usarse para suplir el vacío, por la negligencia del Poder Ejecutivo en este ámbito.

Igual recomendación se hace sobre la Declaración del Estado de Nicaragua, para asumir la aplicación del Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Discriminación Racial.

**12. Asumir la defensa del Medio Ambiente como un tema de Derechos Humanos**

Se recomienda que por la trascendencia que tiene el tema para los pueblos indígenas, la Procuraduría de prioridad a las denuncias referidas a este derecho y que impulse en coordinación con las instancias de la sociedad civil vinculadas al tema, la promoción de este derecho.

En particular se recomienda fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios de las instituciones responsables de proteger los recursos naturales y el medio ambiente, instando oficiosamente las denuncias.

**13. Incorporar a la Oficina de Investigación Propositiva, el tema de los derechos indígenas**

Realizar estudios sobre la problemática indígena, que están pendientes de realizar y otros que sean pertinentes a la formulación de políticas del Estado hacia los pueblos indígenas.

**14. Que la Procuraduría fiscalice y apoye la Consulta sobre el Proyecto de Ley General de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte**

Actualmente la Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas de la Asamblea Nacional, tiene a su cargo la elaboración del Dictamen sobre el Proyecto de Ley General de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte, que le fue enviado por Secretaría, luego de ser admitida por el Plenario.

En esta etapa del proceso de formación de la ley, tiene cabida el elemento esencial de la democracia participativa, como es la consulta ciudadana para asegurar que la población afectada por dicha ley, pueda conocerla y expresar sus criterios y opiniones sobre el contenido de la iniciativa de ley y a la vez hacer sus aportes para incorporar los al contenido de la misma.

Esta oportunidad es la primera que los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte, experimentan en toda su historia. La ley anterior fue aprobada en 1914 y aunque en su formulación se incorporaron los criterios de los pueblos indígenas de Boaco y Matagalpa, quienes todavía para la época mantenían una activa participación política, la misma se encuentra desfasada y debe ser actualizada con respecto al orden constitucional nacional y al orden jurídico internacional.

La Ley 475 Ley de Participación ciudadana establece el derecho de los ciudadanos indígenas a ser consultados de manera amplia, transparente para participar de manera democrática y conciente en la elaboración de la nueva ley indígena.

Este derecho debe ser fiscalizado y apoyado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a fin de asegurar que cumpla los parámetros antes mencionados y asegure la incorporación de disposiciones que protejan el derecho de los pueblos indígenas y eliminen todas las disposiciones discriminatorias que todavía existen en las disposiciones legales y administrativas que se aplican.

- 15. Establecer coordinación con el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia**, a fin de asegurar la designación de Fiscales del Ministerio Público en los territorios Indígenas, para el impulso de las acusaciones en los delitos de orden público cometidos en contra de personas indígenas y la designación de Defensores Públicos, para la defensa de las personas indígenas acusadas de cometer delitos. En ambos casos debe considerarse la designación de funcionarios que conozcan los idiomas de los pueblos indígenas y si es en las regiones del Pacífico, Centro y Norte, que conozcan la situación de estos pueblos.

## Bibliografía

- Centro de Investigaciones y Estudios de Reforma Agraria, CIERA, *Historia Agraria de las Segovias Occidentales*, Ministerio de Desarrollo y Reforma Agraria, Primera Edición. Managua, 1984.
- Chavarría, D. Fermín. *Agenda Mínima para la Defensa del Derecho de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Nicaragua, Movimiento de la Región Autónoma del Atlántico Sur*; Sin Fecha de Publicación.
- Dary, F. Claudia. Hamilton, Manuel. Monge, Silvia. *El Derecho Internacional Humanitario y el Orden Jurídico Maya*, FLACSO Editorial 15.

- Dávila Lazo, Orlando, *Sébacó, Pueblo Indígena*. Primera Edición. Imprenta Minerva. Matagalpa, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Chagüitillo Indígena*. Primera Edición. Imprenta Minerva, Matagalpa, 2001.
- Escobar Fornos, Iván. *Defensa de los Derechos Humanos*. Primera Edición, Editorial Hispamer, Managua, 2001.
- Fundación Wangki Luhpia, *La Voz de los Hijos del Wangki*, sin fecha de publicación.
- Mairena Ruiz, Rigoberto. *Derechos Humanos y Sociedad. Manual de Capacitación en Derechos Humanos*, Movimiento Comunal Nicaragüense, Managua, 2001.
- \_\_\_\_\_. *La Propiedad Comunitaria en Nicaragua, Memorias de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana*, Primera Edición, San Salvador, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Legislación y Derechos Indígenas en Nicaragua*, Instituto Jurídico Social, Managua, 2001.
- Marengo, M. Jaime. *Rivas Precolombino*, Primera Edición, Impresiones Omega, Rivas, septiembre 1995.
- Martínez, Manuel, Lira Lucía, *Mayagnas Hijos del Sol*, Ediciones de Cultura URACCAN, Managua, Julio 1999.
- Mayorga Paredes, Rhina. *Jueces Comunales vs. Jueces de Derecho*. Proyecto Fortalecimiento de la Administración de Justicia en Nicaragua, Unión Europea-Corte Suprema de Justicia, Bilwi, RAAN, julio 2000.
- Monge Silva, Manuel Hamilton. *Ometepe en el Siglo XX*, Primera Edición, Diseño Gráfico Digital, Managua.
- Rivera, Virgilio. Williamson, Denis. Rizo, Mario. *Autonomía y Sociedad en la RAAN*, CIDCA-UCA, Managua, 1997.
- Rizo Mario, *Identidad y Derecho: Los Títulos Reales del Pueblo de Sutiaba*, IHNCA-UCA, diciembre 1999.
- Salgado Zelaya, Róger A. *Legislación y Derechos Humanos y Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en Nicaragua*. RAAN-ASDI-RAAS, Octubre, 2003.



Stuart, Howay Douglas. *Indios, Mestizos Y Blancos*. Editorial Universitaria, UNAN, Matagalpa, 1993.

Téllez, Dora María. *Muera La Goberna*, URACCAN, Managua, 1999.

Valle Pastora, Alfonso. *Consultas en Materia Civil*, Tomo I, 1960-1972, 1973-1981 Primera Edición, Editorial Ediciones Internacionales, Managua, 2002.

Wheelock Román Jaime, *Raíces Indígenas de la Lucha Anticolonialista en Nicaragua*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, 1981.

**Revistas:**

*Revista de Historia, Comunidades y Pueblos Indígenas de Nicaragua* # 14, IHN-UCA mayo 2002.

*WANI*, CIDCA-UCA, Managua:

No. 22, octubre/diciembre 1997.

No. 25, octubre/diciembre, 2000.

No. 3, XX Aniversario, octubre/diciembre, 2002.

No. 30, julio /septiembre, 2002.

No. 31, octubre/noviembre, 2002.

No. 32, enero/marzo, 2002.

No. 33, abril/junio 2003.

No. 34, julio/septiembre, 2003.

No. 35, octubre/diciembre, 2003.

No. 15, marzo, 2004.

**Informes y Memorias:**

Biodiversidad en Nicaragua, MARENA-PANIF, Managua, 2000.

Condiciones Laborales de los Buzos Miskitos en la Costa Atlántica de Nicaragua, OIT, San José, Costa Rica.

Derecho Consuetudinario de las Comunidades Indígenas y Etnias de las Comunidades y Municipio de Rama Cay, Laguna de Perlas y Kukra Hill, Corte Suprema de

- Justicia Tribunal de Apelaciones, Bluefields, RAAS, Nicaragua, Junio 2002.
- Diagnóstico de la Situación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas e Instalación de la Procuraduría Especial, PPDH, Managua, abril 2001.
- El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los Derechos de las Poblaciones Migrantes, las Mujeres, los Pueblos Indígenas, los Niños y Niñas y Adolescentes, Asamblea General, 2004-2006.
- Informe Anual de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PPDH, Managua, 2000 al 2004.
- Informe Anual del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH, 2000 al 2004.
- Informe de Investigaciones No. 11, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, CIERA, septiembre 1980.
- Informe Final sobre la Administración de Justicia en un Contexto Multiétnico e Intercultural, Bilwi, Municipio de Puerto Cabezas, RAAN (sin fecha).
- Taller Indígena Centroamericano, Áreas Protegidas y Medio Ambiente, Panamá, Junio 1999.
- Memoria del Seminario Centroamericano sobre Derecho Territoriales y Legalización de Territorios Indígenas, URACCAN, Managua, 30 abril-5 de mayo de 1998.

# Instituto Interamericano de Derechos Humanos

## Asamblea General

(2004-2006)

Thomas Buergenthal  
Presidente Honorario

Sonia Picado  
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen  
Vicepresidente

María Elena Martínez  
Vicepresidenta

Mayra Alarcón Alba  
Line Bareiro  
Lloyd G. Barnett  
César Barros Leal  
Allan Brewer-Carías  
Marco Tulio Bruni-Celli  
Gisèle Côté-Harper  
Margaret E. Crahan  
Mariano Fiallos Oyanguren  
Héctor Fix-Zamudio  
Robert K. Goldman  
Claudio Grossman  
Juan E. Méndez  
Sandra Morelli Rico  
Pedro Nikken  
Elizabeth Odio Benito  
Nina Pacari  
Máximo Pacheco Gómez  
Mónica Pinto  
Hernán Salgado Pesantes  
Wendy Singh  
Cristian Tattenbach

### Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Clare Kamau Roberts  
Paulo Sérgio Pinheiro  
Evelio Fernández Arévalos  
Freddy Gutiérrez Trejo  
Florentín Meléndez  
Paolo G. Carozza  
Víctor E. Abramovich

### Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sergio García Ramírez  
Alirio Abreu Burelli  
Oliver Jackman  
Antônio A. Cançado Trindade  
Cecilia Medina Quiroga  
Manuel E. Ventura Robles  
Diego García Sayán

Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.