



Derechos constitucionales de pueblos originarios en materia político-electoral.

El papel del TEPJF a 20 años
de la reforma al artículo
2 constitucional

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Derechos constitucionales
de pueblos originarios
en materia político-electoral.**

El papel del TEPJF a 20 años
de la reforma al artículo 2 constitucional



**Derechos constitucionales
de pueblos originarios
en materia político-electoral.**

**El papel del TEPJF a 20 años
de la reforma al artículo 2 constitucional**

*Eva Barrientos Zepeda
Josefina Elizabeth Bravo Rangel
Rubi Araceli Burguete Cal y Mayor
Roselia Bustillo Marín
Ernesto Camacho Ochoa
Eufrosina Cruz Mendoza
Enrique Figueroa Ávila
Antonio Flores Saldaña
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz
Enrique Inti García Sánchez
Iván Carlo Gutiérrez Zapata
Rubén J. Lara Patrón
Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
Fabiola Navarro Luna
Janine M. Otálora Malassis
Reyes Rodríguez Mondragón
Edward Rodríguez Ortíz
Jorge Sánchez Morales
Ma. Fernanda Sánchez Rubio
Marcos Shilón Gómez
Karem A. Torres Betancourt
José Luis Vargas Valdez*

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2023

342.0872 M6

D365c

Derechos constitucionales de pueblos originarios en materia político-electoral : el papel del TEPJF a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional / Eva Barrientos Zepeda [y otros veintidós]. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.
1 recurso en línea (219 páginas).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-631-4

1. Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de los indígenas - Derecho a ser electo. 3. Derechos de los pueblos - Derecho a la identidad cultural - Derecho a libre determinación de los pueblos. 4. Pluralismo jurídico. 5. Derecho a la igualdad - Derecho a la no discriminación - México. I. Barrientos Zepeda, Eva, autora. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Derechos constitucionales de pueblos originarios en materia político-electoral.
El papel del TEPJF a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional*

1.^a edición, 2023.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-631-4

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	13
---------------------------	----

Reyes Rodríguez Mondragón

Evolución legislativa e interpretativa de los derechos políticos de los pueblos originarios

Pueblos indígenas y representación electoral	21
---	----

Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz

Armonización de las leyes locales con el artículo 2 constitucional	29
---	----

Nuvia Magdalena Mayorga Delgado

Por un régimen que asegure la igualdad y ponga fin a la violencia política de género	37
---	----

Eufrosina Cruz Mendoza

El papel del Tribunal Electoral a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional	45
---	----

Janine M. Otálora Malassis

**La labor jurisdiccional en la progresividad
de los derechos políticos de los pueblos originarios**

Inclusión y representación indígenas en las resoluciones jurisdiccionales.....	63
<i>Felipe Alfredo Fuentes Barrera</i>	
<i>Fabiola Navarro Luna</i>	
El Tribunal Electoral como garante de derechos e impulsor de la participación indígena.....	75
<i>José Luis Vargas Valdez</i>	
Derechos de los pueblos originarios en las sentencias del Tribunal Electoral.....	89
<i>Rubén J. Lara Patrón</i>	
<i>Karem A. Torres Betancourt</i>	
Resoluciones jurisdiccionales acerca de los derechos políticos de los pueblos indígenas.....	103
<i>Enrique Figueroa Ávila</i>	
<i>Ma. Fernanda Sánchez Rubio</i>	
Sentencias del Tribunal Electoral, un precedente de trascendencia nacional.....	117
<i>Eva Barrientos Zepeda</i>	
Diferencias entre representantes, delegados y subdelegados indígenas.....	127
<i>Ernesto Camacho Ochoa</i>	
Juzgar con perspectiva intercultural y la inclusión de candidaturas indígenas.....	141
<i>Antonio Flores Saldaña</i>	
<i>Jorge Sánchez Morales</i>	
Reflexiones acerca de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la identidad.....	155
<i>Iván Carlo Gutiérrez Zapata</i>	

**Prospectivas en la evolución de los derechos
político-electorales de los pueblos originarios**

Retos para la elección de 2024 respecto
a los derechos políticos de los indígenas.....169

Roselia Bustillo Marín

Enrique Inti García Sánchez

Acción afirmativa indígena.
Dilemas de la autoadscripción calificada.....179

Rubi Araceli Burguete Cal y Mayor

Desafíos de la representación política indígena195

Josefina Elizabeth Bravo Rangel

Edward Rodríguez Ortíz

Marcos Shilón Gómez

Autorías y colaboraciones211

Presentación

La lucha indígena debe ser una lucha de todos los pueblos.

Rigoberta Menchú

Este libro tiene como objetivo conmemorar la lucha por los derechos de los pueblos originarios, en especial durante los 20 años transcurridos a partir de la reforma constitucional al artículo 2, publicada el 14 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*. Abarca desde los principios de mínima intervención y maximización de la autodeterminación y la autonomía, que fueron reconocidos en la citada reforma y marcan las pautas de los sistemas normativos indígenas, hasta la progresiva interpretación y conquista de una perspectiva multicultural.

El artículo 2 constitucional ha reconocido algunas de las deudas con los pueblos y las comunidades indígenas del país, lo que ha permitido emprender una lucha para revertir toda condición de desigualdad que han enfrentado históricamente. Por ejemplo, admitió sus derechos al establecer que la nación tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y que la conciencia de dicha identidad es un criterio fundamental para el ejercicio de sus derechos.

La forma en que la interpretación de ese artículo constitucional ha evolucionado recuerda que para que la ley exteriorice un verdadero ejercicio de derechos, se requiere una operatividad institucional. Así, la interculturalidad, la multiculturalidad y el pluralismo jurídico son principios que están contemplados de manera transversal en todo el articulado, desde el 1 constitucional hasta el 116, en el ámbito de los principios, las reglas y las concepciones acerca de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, y se fortaleció el concepto

de pluralismo jurídico con el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena.

Las distinguidas plumas que escriben en la presente obra narran cómo el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios ha adquirido nuevos alcances en la interpretación jurisdiccional y en la evolución normativa de la legislación, al redefinir el régimen político-electoral legitimado por las cosmovisiones de las comunidades.

Los textos reunidos son reflexiones y testimonios desde la legislatura, el Poder Judicial y la Administración pública que han sido parte de la lucha para revertir toda condición de desigualdad, y no solo hablan de las bondades, sino también de las dificultades sociales y jurídicas, así como los retos que aún existen.

Este libro conmemora las distintas aristas de 20 años de avance y, al mismo tiempo, reconoce que aún existe una gran brecha de desigualdad para las más de siete millones¹ de personas indígenas en México, por lo que se requieren mayores esfuerzos para reducir gradualmente estos espacios de discriminación. El derecho político a ser votado todavía enfrenta dificultades para ser plenamente efectivo de manera individual, pero más colectiva.

Desde la visión jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha recibido más de 400 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) relativos a diferencias en materia indígena. Los temas de dichas sentencias van desde la implementación de acciones afirmativas hasta flexibilizar requisitos procesales para mejorar el acceso de los grupos históricamente excluidos de la justicia electoral. La perspectiva de las y los autores respecto de la riqueza y el impacto de estas sentencias es fundamental para fortalecer progresivamente el alcance del artículo 2 constitucional, que en los últimos 20 años ha favorecido la autonomía, la inclusión y los criterios diferenciados para mejorar el acceso a la justicia.

¹ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la población de tres años y más hablante de alguna lengua indígena asciende a 7,364,645 personas (6.1 % de la población total). En proporción, este grupo disminuyó en relación con 2010, cuando conformaban 6.6 % del total (6,913,362 habitantes). Asimismo, 2.0 % de la población total (2,576,213 personas) se autorreconoce como afromexicana o afrodescendiente. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponibles en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825007046.pd (consultada el 20 de diciembre de 2021).

El Tribunal Electoral ha interpretado la autonomía y la libre determinación desde los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia; por ejemplo, al reconocer que el derecho a la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas está estrechamente vinculado con el desarrollo económico, social y cultural, de manera que la libre determinación incluye la administración de recursos (SUP-JDC-1865/2015).² También ha reconocido que la esfera de autonomía es propia de cada comunidad indígena autodeterminada, que puede elegir cómo ejercer su derecho al voto de manera diferenciada (SUP-REC-39/2017).³

La existencia de una pluriculturalidad y su llegada al pluralismo jurídico ha favorecido la inclusión de personas que de otra manera no tendrían acceso al voto; por ejemplo, las personas indígenas en prisión (SUP-JDC-352/2018)⁴ o en condiciones de desplazamiento interno (SUP-JDC-366/2018),⁵ y los grupos transversalmente vulnerados, con lo cual se garantiza la inclusión de integrantes de estos pueblos en los cargos de representación proporcional (SUP-RAP-71/2016).⁶

² Ante la desigualdad de la distribución de recursos a las comunidades indígenas, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas litigó su derecho a la administración directa de recursos públicos. La Sala Superior concluyó que la procedencia de la transferencia de recursos públicos a las comunidades indígenas para su administración directa encontraba sustento en los derechos colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho de participación política efectiva.

³ Reconoció la validez de la elección llevada a cabo por la asamblea general comunitaria en Taltaltepec de Valdés, Oaxaca, el 2 de octubre de 2016, porque en este municipio se asentaron dos comunidades indígenas igualmente autónomas y autodeterminadas, pero distintas. Cada una de ellas puede elegir la forma en que se ejerce el derecho a ser votado o votada. Se determinó que la solución del conflicto debe generarse a partir del ejercicio de ambas autonomías y no debe imponerse una solución, como lo es la nulidad, puesto que dicha imposición es una intervención injustificada de las autoridades estatales en la esfera de la autonomía de ambas comunidades.

⁴ Se determinó que las personas tsotsiles que se encontraban en prisión, sin sentencia definitiva, tenían derecho al voto activo, el cual debía ser garantizado. La Sala Superior indicó que negar a las personas procesadas el derecho al voto debilita el empoderamiento de la ciudadanía para decidir y participar en la creación o modificación de las leyes.

⁵ En mayo de 2018, un grupo de personas desplazadas internas en Chiapas expresó su deseo de ejercer su derecho al voto y participar en la elección del 1 de julio de ese año. Fue el primer caso en que se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que instalara una casilla extraordinaria en el campamento de desplazados internos, a fin de que las personas indígenas de dicho campamento pudieran ejercer su voto activo.

⁶ En 2016 se eligieron 100 diputaciones para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, sin incluir reglas que propiciaran la participación de integrantes de los pueblos indígenas. La Sala Superior ordenó que, en dicha elección, al ser por la vía de representación proporcional,

En cuanto a los criterios diferenciados para mejorar el acceso a la justicia y la aplicación de los requisitos procesales en la materia electoral, se ha garantizado que cuando acudan personas y comunidades indígenas a la justicia electoral se adecúen los estándares y los requisitos formales.

Las instituciones deben conocer las costumbres de las comunidades, allegarse de los elementos necesarios (SDF-JDC-2165/2016)⁷ y garantizar la flexibilidad de una interpretación favorable a los pueblos originarios.⁸ Esto no termina en el procedimiento jurisdiccional, sino que se ha reconocido que, a partir del proceso de consulta, es posible integrar la gran riqueza cultural, lingüística y natural de los pueblos indígenas y afroamericanos (SUP-REC-53/2021 y acumuladas).⁹

Así, en materia electoral se ha ido avanzando poco a poco, dando pasos en la ampliación del acceso; sin embargo, recientemente surgieron interpretaciones que empiezan a limitar los alcances de la justicia electoral, en particular cuando se trata del manejo de recursos públicos, los conflictos respecto de la distribución de dichos recursos o los problemas intracomunitarios —que en Oaxaca ya son competencia del Tribunal Superior de Justicia especializado en los temas indígenas—.

Los retos y las decisiones a futuro deben considerar los avances alcanzados en los últimos 20 años, narrados en esta obra para problematizar los retos pendientes, tanto aquellos que se han planteado como los normativos: la falta de reconocimiento de las poblaciones indígenas en los procesos de distritación y la posibilidad de tener jurisdic-

se implementara una acción afirmativa consistente en que, en cada lista, de cada partido político, al menos un candidato o una candidata debía contar con un vínculo con la comunidad indígena a la que pertenece, en los primeros 10 lugares.

⁷ A partir de esta sentencia, la Sala Regional determinó que el instituto electoral local debía allegarse de los elementos necesarios para conocer las costumbres de la comunidad, por medio de peritajes, estudios antropológicos, etcétera, para realizar la consulta.

⁸ Jurisprudencia 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2011&tpoBusqueda=S&sWord=28/2011>.

⁹ Al analizar las convocatorias para las candidaturas independientes indígenas y afroamericanas, señaló que estas deben garantizar el derecho a la consulta de dichos pueblos por medio de un proceso deliberativo, para asegurar que son las propias comunidades quienes deciden respecto de cada postulación en particular.

ciones especializadas. Asimismo, es importante abordar los desafíos de implementación que surgen al ejercer estos derechos en la práctica cotidiana; por ejemplo, los relativos a la identidad indígena, a los derechos de las mujeres indígenas a la representación y a la no violencia, entre otros.

Más allá de los retos jurídicos, normativos y de implementación actuales, los planteamientos que han surgido en estos 20 años de trayectoria en la materia permiten reflexionar si sería importante cambiar de rumbo, no solo para institucionalizar los derechos de los pueblos originarios y su ejercicio, sino para plantear un cambio completo del paradigma tradicional y de la lógica jurídica electoral, con el fin de transitar de un Estado monocultural a uno pluricultural.

La presente obra hace un llamado a reconocer lo que existe y, a la vez, lo mucho que queda por hacer. Corresponde a las instituciones ser un medio para que los pueblos originarios encuentren un espacio fundamental para la reivindicación histórica, para su presencia en el ámbito político y para tener una representación electoral que responda al reconocimiento de las deudas sociales e históricas que se tienen con ellos.

Finalmente, para conmemorar esta lucha y crear las condiciones institucionales y sociopolíticas que resuelvan los problemas que han vivido históricamente los pueblos indígenas y afroamericanos, se retoman las palabras de Rigoberta Menchú citadas al inicio de esta presentación: la lucha no debe ser solo de todos los pueblos, sino también de todas las instituciones públicas mexicanas, especialmente de aquellas que, como el TEPJF, tienen la obligación de hacer efectivos los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas, así como de las personas que se reconocen como tales.

Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrado presidente
del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

**Evolución legislativa e interpretativa
de los derechos políticos de los pueblos
originarios**

Pueblos indígenas y representación electoral

Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz

En la década de 1990 hubo avances importantes en la lucha de los pueblos indígenas. En julio de 1990, el Senado de la República aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el cual fue publicado el 24 de enero de 1991 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y entró en vigor a partir del 5 de septiembre de ese mismo año. Desde entonces, ha sido uno de los principales instrumentos de lucha de los pueblos indígenas ante la falta de una legislación amplia y específica acerca de sus derechos.

En 1992, se reconoció en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

Que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Estos dos instrumentos fueron la base para que los pueblos indígenas y sus organizaciones continuaran la búsqueda de un mayor reconocimiento de los derechos establecidos, principalmente, en el Convenio 169 de la OIT. A partir de estos, se fueron afinando sus demandas y, en el caso de los derechos electorales, se buscó tener representaciones indígenas electorales en la Cámara de Diputados. Además, los líderes indígenas exigieron desempeñar cargos públicos en las instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Los siguientes cuatro años, los pueblos indígenas y sus organizaciones reclamaron la insuficiencia de la reforma constitucional y buscaron crear un movimiento nacional.

En 1994 se formó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que agrupó a líderes indígenas, organizaciones sociales e intelectuales que sumaron sus demandas a la ideología del EZLN y conformaron un movimiento que se concretó el 16 de febrero de 1996 con la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena.

El objetivo de esos acuerdos era garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país y el Estado, la cual se construiría a partir de reformas constitucionales y legales que terminarían con la falta de reconocimiento de sus derechos, la discriminación y la condición de pobreza en que se encontraban los pueblos indígenas.

En materia de derechos de representación y participación, el documento establecía, entre otras cosas, que se aseguraría una representación política de las comunidades y los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, que la distritación electoral se realizaría tomándolos en cuenta y que los pueblos indígenas participarían en el proceso electoral sin la intervención de los partidos políticos.

El incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés impulsó a las organizaciones indígenas a formar un amplio movimiento en torno a la demanda de que dichos acuerdos se vieran establecidos en la CPEUM.

En noviembre de 1996, integrantes de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación (Cocopa) del Congreso de la Unión propusieron una iniciativa de reforma constitucional que recogía los compromisos establecidos en los Acuerdos de San Andrés; sin embargo, fue hasta 2000 cuando el entonces presidente, Vicente Fox, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en la que estos se incluían.

Durante un año, el Congreso de la Unión discutió la reforma constitucional, pero el proceso legislativo en la materia no se resolvió como se esperaba y, en el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Legislativo aprobó una reforma a la CPEUM que se publicó el 14 de agosto de 2001. En el apartado A, la Constitución reconoció y garantizó el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

En el artículo 3 transitorio se determinó que para establecer los distritos electorales uninominales debería tomarse en cuenta, cuando fuera factible, la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas, con el fin de propiciar su representación electoral.

Importante avance, pero insuficiente.

El siglo XXI ha estado marcado por la demanda acerca del cumplimiento de la norma constitucional de contar con representantes en el Congreso de la Unión que den voz a los 68 pueblos indígenas de México.

En 2005, los trabajos de distritación electoral del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) se enfocaron principalmente en la identificación de esta población y su ubicación en los municipios con 40 % o más de personas indígenas, para que a partir de ellos se pudieran identificar distritos en los que sus integrantes tuvieran el peso suficiente para elegir a los candidatos más idóneos. En esa etapa, se privilegió el voto indígena y no que los candidatos pertenecieran a este grupo poblacional.

En la distritación electoral de 2017 se llevó a cabo el mismo procedimiento, pero con una nueva variable: se tomaría en cuenta, además de la población indígena, la lengua principal que se hablara en esos municipios. El proceso de distritación agruparía a los municipios con una misma lengua para construir demarcaciones en las que pudieran tener alguna identidad cultural.

A partir del proceso electoral de 2018, el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) establecieron que en 13 distritos electorales con mayoría de población indígena sería obligatorio que los partidos políticos postularan a personas de dicho grupo étnico.

En las elecciones de 2021, el INE determinó, en el caso de las diputaciones por el principio de mayoría relativa, que los partidos políticos

deberían postular, como acción afirmativa, a personas que acreditaran su adscripción como indígenas en los 21 distritos electorales federales con dicha población, de las cuales 11 deberían ser mujeres. La autoadscripción sería calificada con pruebas que demostraran, efectivamente, la pertenecía de dicha persona a una comunidad indígena.

Sin embargo, los partidos políticos no han respetado estas determinaciones. Se ha dicho y demostrado que más de 130 personas propuestas como candidatas trataron de engañar a las autoridades electorales y, con ello, usurpar una vez más las curules de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados.

En los cargos de elección de las entidades federativas —diputaciones y presidencias municipales—, los órganos político-electorales de los estados adecuaron los acuerdos del INE a su situación e intención particular. Otro abuso que resultó también en usurpaciones de identidad indígena.

Hubo quejas y las voces de los verdaderos representantes de los pueblos indígenas y no indígenas interpusieron denuncias contra estos hechos; demandaron que era necesario legislar para evitar usurpaciones, así como clarificar y definir la autoadscripción calificada en las leyes electorales, a fin de que los partidos propusieran candidaturas indígenas verdaderas. También, se propuso que las asambleas validaran si las candidaturas pertenecían en realidad a un pueblo indígena, o bien que estas fueran nombradas de acuerdo con sus sistemas normativos.

Desde el punto de vista de quien suscribe, a fin de evitar que en las próximas contiendas electorales se repita este atraco a los pueblos indígenas y afromexicanos, es importante adicionar y modificar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) para asegurar que la autoadscripción calificada certifique que las candidaturas sean verdaderamente indígenas. Para esto, las personas deben haber nacido en una comunidad indígena o afromexicana o ser hijas de alguien nacido en ella. Una persona puede demostrar que es indígena si habla una de las 68 lenguas nacionales indígenas o si demuestra que es descendiente de una o un hablante de estas lenguas.

Las candidatas y los candidatos también pueden demostrar su condición de indígenas con las constancias de desempeño en alguno de los cargos en el gobierno tradicional del pueblo o la comunidad, de acuerdo

con su propia cultura y sus sistemas normativos internos, sustentados en las asambleas y ratificados por sus propias autoridades.

A pesar de ello, ha persistido, en algunos casos, el interés tramposo de los partidos políticos que dividen y polarizan a las comunidades. Las autoridades indígenas han denunciado estas situaciones y han exigido que ni partidos ni representantes de los gobiernos federal, estatal o municipal participen en sus sistemas electorales. Su principal demanda es que se elijan personas que representen a sus pueblos y no a organismos políticos.

Las reformas legales y las acciones afirmativas acerca de los pueblos indígenas que ha propuesto el INE y han sido impulsadas y ratificadas por el Tribunal Electoral han fortalecido los procesos para que la representación de los pueblos y las comunidades indígenas en la Cámara de Diputados sea cada vez mayor.

Desde las reformas constitucionales de 2020, la demanda de una mayor representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos ha sido respaldada por el INE. Sin embargo, en el Poder Legislativo no se ha concretado ninguna iniciativa que fortalezca la representación de estos mexicanos.

Por esa razón, se considera necesario hacer expreso el derecho a la participación y a la representación política de los pueblos indígenas, por medio de representantes electos por ellos mismos, reconocidos por los principios de sus propios sistemas normativos y sus formas colectivas de organización política y de gobierno.

El cumplimiento del derecho a la representación y la participación política de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión se encuentra muy lejos de ser acatado y la exigencia de hacerlo realidad no está puesta en la obligación de los partidos políticos ni en la LGIPE; se ha dejado en manos de los pueblos indígenas, en el ámbito de las candidaturas independientes y está sujeta a las negociaciones con los partidos.

Estos últimos son los que, en realidad, determinan la participación de los integrantes de los pueblos originarios al postularlos como candidatos afines a su ideología. Y lo más grave aún: no se les permite trabajar de acuerdo con sus intereses comunitarios, municipales o del pueblo indígena al que pertenecen.

El aseguramiento de una representación indígena en el Congreso de la Unión y los congresos estatales, así como en los cargos munici-

pales, requiere todavía mucho trabajo. Sin embargo, en las entidades federativas y en los gobiernos municipales también se demanda una mayor participación de las mujeres y los hombres indígenas.

La paridad, en el caso de ellas, es un asunto no resuelto y su camino está lleno de obstáculos. En muchos casos, son las autoridades comunitarias quienes se oponen. Además, hay algunos cargos que incrementan la posibilidad de generar violencia política, la cual aumenta el riesgo a su integridad.

A lo anterior se suma que los partidos no cumplen las cuotas de candidaturas femeninas, sino que las utilizan para cumplir con los trámites administrativos o las postulan en distritos donde no tienen fuerza. También, se enfrentan limitaciones económicas, pues los institutos políticos no entregan los recursos que corresponden, por lo que no se hacen campañas parejas.

En la mayoría de las autoridades municipales y sus cabildos, la presencia masculina es predominante. Esta situación se acentúa ya que, desafortunadamente, muchas mujeres piensan que sus sistemas normativos internos de gobierno son únicamente para los hombres. En ese sentido, es necesario continuar apoyando y promoviendo que se integre una agenda de mujeres indígenas en las plataformas políticas, combatir la violencia política contra ellas y que se sancione a los funcionarios responsables de esas conductas.

Asimismo, es muy importante legislar acerca del papel del INE y los organismos públicos locales electorales (OPLE) para garantizar el respeto a los sistemas normativos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, así como el cumplimiento de sus derechos electorales.

También es de gran relevancia establecer en la Constitución que el TEPJF tiene el deber de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos indígenas y asegurar el respeto de los sistemas normativos en la elección de sus diputados y autoridades municipales y comunitarias.

Otra tarea del Legislativo es asegurar que, en su renovación, en los requisitos y los procesos de selección y postulación de candidatos y candidatas a cargos de elección popular, se garantice la participación de la ciudadanía indígena con equidad de género.

El INE y los OPLE deberán fortalecer y garantizar el respeto a los sistemas normativos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, destinando recursos para el mejor cumplimiento de sus derechos electorales. Por su parte, el Tribunal Electoral deberá fortalecer y garantizar estos derechos y el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes.

Asimismo, en los distritos electorales indígenas se debe reforzar la participación los ciudadanos para asegurar que en el Poder Legislativo exista realmente una representación de este sector, que sea reconocida por el pueblo o los pueblos que habiten en la región. En la representación de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, también se debe reconocer la participación y la representación de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Uno de los grandes retos es cómo elegir a los representantes de los pueblos y las comunidades indígenas —diputados, senadores y presidentes municipales—, de acuerdo con sus sistemas normativos internos y sin la intervención de los partidos políticos. Sin duda, todos estos procesos todavía se ven muy lejos y, al parecer, complicados.

No obstante, se debe seguir mejorando la participación y la representación en todos los ámbitos de gobierno, ya sea federal, estatal, municipal o comunitario.

El reconocimiento de las autoridades y las instituciones indígenas y afromexicanas debe ser una obligación de todas las instituciones dedicadas a la atención de los pueblos, y no solo de los órganos políticos electorales. No hay duda de que el Poder Legislativo tiene tareas importantes y de que es necesario que en las leyes electorales quede claro cuáles son los derechos de la ciudadanía indígena y afromexicana a ser postulada ante la autoridad electoral, por parte de los partidos políticos y como candidaturas independientes.

Armonización de las leyes locales con el artículo 2 constitucional

Nuvia Magdalena Mayorga Delgado

Introducción

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena y la reforma en materia de derechos humanos de 2011 establecieron el piso mínimo de las aspiraciones de los pueblos y las comunidades indígenas; sin embargo, se requiere un proceso constante de actualización y armonización legislativa que cumpla con los estándares internacionales de protección a sus derechos.

En los ámbitos legislativo e institucional, la aproximación a las problemáticas de la población indígena desde una visión no integracionista o paternalista es muy reciente, pues se podría ubicar en la firma y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual entró en vigor internacional en 1991. A partir de ahí, se construyeron las exigencias, las demandas y las propuestas de los pueblos originarios, primero con los Acuerdos de San Andrés y después con la reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que aún no termina de armonizarse en las entidades federativas.

El cuerpo jurídico indígena tiene como base interna los artículos 1 y 2 constitucionales, a partir de los cuales el sistema jurídico se nutre con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue el primer ins-

trumento internacional elaborado por los representantes indígenas del mundo y es el más completo, ya que cubre la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, además de reconocer estos derechos como inherentes.¹ A estos instrumentos se suman otros que paulatinamente han ido incidiendo en el ámbito legislativo y de política pública en México, como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los criterios y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y diversos tratados que incluyen normas internacionales de derechos humanos, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su Protocolo de Nagoya o la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, por mencionar algunos.

Cabe recordar que el artículo 2 transitorio de la reforma indígena de 2001 ordenó que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, realizaran todas las acciones legislativas necesarias para contribuir al cumplimiento de lo mandatado en dicha reforma; de ahí nació la obligación de realizar los procesos de armonización legislativa.

Muchas han sido las discusiones respecto a cuál debe ser el piso o el techo de las reformas en beneficio de los pueblos y las comunidades indígenas; no obstante, se puede decir que el piso lo establece la CPEUM y el techo lo definen las aspiraciones de esta población.

A pesar de lo que se ha avanzado hasta ahora, se puede afirmar que falta incluir diversos temas. En algunos casos, los avances se han dado a partir de la visión progresista de los órganos jurisdiccionales; sin embargo, es importante ampliar la visión de la armonización legislativa, primero, para concluir la armonización con la reforma de 2001 y, en un segundo momento, con base en los estándares que brinda la norma de derechos humanos contenida en los tratados de los que el Estado mexicano es parte, para ampliar los derechos de libre determinación y autonomía en favor de los pueblos y las comunidades indígenas.

¹ *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, marzo de 2010.

Armonización legislativa local

La población indígena u originaria se encuentra en todas las entidades federativas. Algunas ciudades son centros de migración de esa población, como Ciudad de México, Guadalajara, Tijuana, Monterrey, así como los circuitos migratorios agrícolas de Nayarit, Sinaloa, Sonora, Baja California y Baja California Sur, donde las familias se han ido asentando hasta crear nuevos centros de población que enriquecen la diversidad cultural de cada estado. Así, por ejemplo, en Baja California habitan comunidades triquis de Oaxaca y mixtecos de Oaxaca y de Guerrero, entre otros pueblos, lo cual obliga a replantear el reconocimiento de los derechos de la población indígena en la diversidad y a considerarlos en la creación de las políticas públicas, a fin de abatir los rezagos en los que viven —en las zonas urbanas, incluso llegan a conformar cinturones de pobreza—.

En el Censo de Población y Vivienda 2010, la cifra de la población indígena autoadscrita fue de 15,100,000, la cual se incrementó considerablemente en la Encuesta Intercensal 2015 a 25,600,000, lo que permite considerar que la identidad indígena se fortalece cada vez más en el país e invita a acompañar dicho fortalecimiento.

Desde los poderes federales se han promovido diversas medidas administrativas y legislativas, y el Poder Judicial ha abonado en el avance de los derechos de esa población por medio de sentencias que han incorporado normas internacionales de derechos humanos a la protección de la organización y de los sistemas jurídicos indígenas. Sin embargo, queda mucho por construir en el ámbito legislativo y en las entidades federativas para el reconocimiento de los derechos de esos pueblos, por ejemplo, respecto a las leyes de consulta indígena, la representación ante los ayuntamientos o la paridad en los espacios de toma de decisiones, temas en los que la mayoría de los congresos locales han sido omisos.

En principio, es adecuado puntualizar que la armonización legislativa en materia indígena es un proceso que debe propiciar el avance de los derechos humanos de dicha población, así como de sus grupos en condiciones de desventaja; por ejemplo, en algunas comunidades, se debe promover la participación de las mujeres y las juventudes indígenas en los espacios de toma de decisiones o en algunos cargos de los sistemas normativos, de los que, por lo general, se les excluye.

Evidentemente, esos procesos de igualdad sustantiva comunitaria deben ir muy de la mano de los procesos autogestivos de las mujeres indígenas, mediante el fortalecimiento de sus capacidades para el ejercicio de su liderazgo y la utilización de las metodologías que ellas mismas han desarrollado.

Así, se considera que la armonización legislativa debe tener un nuevo enfoque que permita avances de los derechos humanos de la población indígena, con especial énfasis en la nivelación de los derechos de grupos específicos en sus comunidades, atendiendo a su situación y sus prácticas de toma de decisiones.

Esa armonización no debe entenderse únicamente como el proceso mediante el cual se reconocen derechos en el ámbito constitucional sin incidir en las leyes reglamentarias o específicas, y sin que existan políticas públicas para su implementación; mucho menos, que esos procesos sean dejados únicamente al amparo de la voluntad política, sin que se destinen recursos para que los avances sean palpables en la población indígena.

Lo anterior significa que, al reconocer los derechos de la población indígena a participar en la toma de decisiones, se debe considerar la armonización de esos derechos en la legislación específica para evitar problemas en su implementación. A fin de ejemplificar claramente este planteamiento en los derechos político-electorales, parece adecuado tomar como referencia, para diferenciar el reconocimiento del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a nombrar representantes ante los ayuntamientos, lo contemplado en el artículo 2, apartado A, fracción VII, y las áreas de atención a indígenas, consideradas como una medida administrativa incluida en las leyes orgánicas municipales. En algunas entidades federativas se ha armonizado y reglamentado la figura del representante ante el ayuntamiento, y en otras se traslapa y se confunde la figura del representante indígena con la titularidad del área de atención a indígenas.

Con base en Avances de la Armonización Legislativa en Materia de Derechos Indígenas,² solo 17 constituciones locales reconocen el

² CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2018. *Avances de la armonización legislativa en materia de derechos indígenas. Diagnóstico de las entidades federativas*. 1.^a ed. México.

derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir sus representantes ante los ayuntamientos, mientras que en el ámbito de la legislación local —la armonización del derecho, pues generalmente se incluye como ley de derechos y cultura indígenas— solo 14 entidades federativas incluyeron este derecho.

En ese punto, es necesario plantear un esquema para la armonización legislativa, con el fin de señalar qué efectos tiene la armonización legislativa solo en el ámbito constitucional si no genera un cambio de realidad en las comunidades indígenas. Así, es importante establecer algunos criterios para la armonización legislativa.

Esquema 1. Pasos de la armonización legislativa



Fuente: Elaboración propia.

Este esquema aplica tanto en el ámbito federal como en el local. La armonización legislativa debe considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1) La Constitución debe armonizarse con las normas internacionales de derechos humanos.
- 2) Armonizar el marco jurídico nacional.
- 3) Armonizar las constituciones locales.
- 4) Armonizar el marco jurídico estatal.
- 5) Crear o fortalecer las instituciones en cuya competencia recae el cumplimiento de la ley.
- 6) Llevar a cabo los ajustes presupuestales necesarios para el cumplimiento de los derechos, ya que, en algunas ocasiones, implica la creación de áreas o programas para su vigencia.

En el caso del representante indígena ante el ayuntamiento, como se apuntó en párrafos anteriores, aunque las entidades federativas han reconocido el derecho de los pueblos indígenas a nombrarlo, esta figura muchas veces se confunde con las áreas de atención a indígenas o, en ocasiones, tal representante es designado como responsable de la atención a dichas comunidades.

Ante ello, es importante que los congresos locales reglamenten, de manera conjunta con los pueblos originarios, la figura del representante ante el ayuntamiento, el mecanismo para su elección, sus funciones y los recursos para su funcionamiento.

En el proceso de armonización de los derechos de la población indígena en la legislación local, es importante que sea esta la que defina la reglamentación de sus derechos, ya que en muchas legislaciones se ha “sustituido” la función de su sistema organizativo o, mejor dicho, sus sistemas normativos electorales con la información proporcionada por las instituciones de atención a indígenas, ya sea en el ámbito local o federal.

Representante ante el ayuntamiento, un ejemplo desde lo local

Legislación de Sonora

La Constitución de Sonora reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a elegir representantes ante el ayuntamiento, y el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora prevé el procedimiento que el Consejo Estatal Electoral realiza para la designación del regidor étnico, siendo una designación directa; esto es, no está reglamentado el proceso de designación interna, sino únicamente el proceso mediante el cual el organismo público local electoral (OPLE) se allega de la información y los tiempos en que debe solicitar a la comunidad la determinación de quién ocupará el cargo.

Entonces, se podría señalar que existe una deficiencia en la armonización de ese derecho en Sonora. Dicha afirmación cobró sentido en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-160/2016, en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó al OPLE realizar las diligencias necesarias para conocer el procedimiento interno de los sistemas normativos electorales del pueblo seri, toda vez que la impugnación se centró en que quienes realizaron la designación de la regiduría étnica no eran las autoridades tradicionales de ese pueblo.

Legislación de San Luis Potosí

La Constitución y la legislación reglamentaria de San Luis Potosí reconocen el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a designar a su representante ante el ayuntamiento, quien ocupa la titularidad de la Dirección de Asuntos Indígenas.

La Ley Orgánica del Municipio Libre prevé, en el artículo 87, que en los municipios que tengan una población indígena significativa, los ayuntamientos contarán con un departamento de asuntos indígenas para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y las propuestas de las personas y las comunidades indígenas de su circunscripción que correspondan a su competencia.

El artículo 88 de dicha ley prevé que el departamento estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, quien será propuesta por las comunidades y los pueblos indígenas, y ratificada por el presidente municipal. El nombramiento podrá ser materia de consulta, como lo prevé el artículo 10 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Conclusiones a manera de propuestas

Los dos ejemplos anteriores permiten observar cómo de una entidad federativa a otra varía la armonización legislativa respecto a las figuras políticas y representativas de la población indígena en su relación con el Estado, la interrelación de las figuras tradicionales comunitarias y las formas de integrar a las autoridades civiles.

Cabe mencionar que los mecanismos de participación de esta población se encuentran presentes únicamente en el ámbito comunitario y en los ayuntamientos, en las designaciones de regidurías étnicas o en las áreas de atención a indígenas.

En el reciente proceso electoral se implementaron acciones afirmativas para incluir a grupos menos representados, entre ellos, la población indígena, tanto en los ayuntamientos como en los congresos locales; sin embargo, muchas de estas no fueron lo suficientemente difundidas

para que las comunidades indígenas incorporaran sus mecanismos de toma de decisiones.

En ese sentido, la democracia debe ser incluyente. La armonización de la legislación y el establecimiento de mecanismos de participación y consulta indígenas deben ser la base de cualquier proceso de reconocimiento o reglamentación de sus derechos.

Asimismo, se debe reconocer la presencia de la población indígena en todas las entidades federativas. La discriminación de la que históricamente ha sido objeto ha impedido que reproduzca sus prácticas culturales, lingüísticas y comunitarias en los contextos migratorios.

Es importante ampliar la categoría de participación y representación indígenas más allá de la comunidad o el municipio; esto es, que los pueblos y las comunidades indígenas puedan determinar y participar ampliamente, con base en sus sistemas normativos internos, en otros ámbitos de la vida política, como la elección de legisladores locales o los mecanismos para garantizar la efectividad de candidaturas indígenas a la Cámara de Diputados.

Como ejemplo de lo anterior, se plantea la necesidad de que la armonización legislativa, con base en estándares internacionales, incluya una tercera vía de elección, por medio del mecanismo de sistemas normativos electorales indígenas, y que su representación se vea reflejada en todos los espacios de toma de decisiones.

Un país pluricultural requiere un nuevo diseño institucional en el que todas y todos estemos representados.

Por un régimen que asegure la igualdad y ponga fin a la violencia política de género

Eufrosina Cruz Mendoza

Han transcurrido muchos días y muchas noches desde mi primer encuentro afortunado con esta institución garante de la democracia, la justicia y las libertades. Ocurrió exactamente en mayo de 2017, en el marco de la V Feria Internacional del Libro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a la que acudí como invitada en una de sus conferencias acerca de la igualdad de género en materia político-electoral.

Desde entonces he caminado por el sendero de la política partidista, el ejercicio parlamentario y el servicio público en el ámbito de los pueblos indígenas y afromexicanos. En dicha ruta, he conocido y reconocido el trabajo de esta institución como garante de las conquistas y los derechos que nuestras comunidades originarias han ganado en el marco de las leyes y las instituciones. Sin su apoyo y aliento habría sido muy difícil avanzar en medio un mar de tempestades.

Hoy nos volvemos a encontrar en las páginas de una publicación cuya iniciativa es consecuente con los tiempos de turbulencia que estamos viviendo. Ante los cuestionamientos de algunos actores políticos respecto a la integridad y la legitimidad de su actuación, quiero comenzar esta narración estableciendo una premisa: la defensa de las instituciones electorales de nuestro país, que se han desempeñado con pleno apego al marco legal y constitucional y, sobre todo, con una absoluta imparcialidad y respeto a los principios democráticos.

Honor a quien honor merece: el TEPJF y el Instituto Nacional Electoral (INE) son los dos pilares más sólidos de nuestra democracia y, por lo tanto, me sumo a la defensa de sus integrantes y del respeto a su autonomía, que han sido fundamentales para la supervivencia y la consolidación de la democracia.

Me siento sumamente agradecida y honrada de ser parte de este grupo de mexicanas y mexicanos que, mediante sus palabras, acudió a esta convocatoria para dar voz y rostro a las mujeres y los hombres de nuestros pueblos indígenas y afromexicanos en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

México vive en un mundo poblado de fronteras, donde el principal problema es la polarización y la segregación entre grupos y personas. La política —en particular, la electoral— separa a las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos no solo en partidos e ideologías, pues en la actualidad se está creando en México una peligrosa segregación y categorización que pone a unos en contra de los otros. Esta polarización social es una amenaza respecto a las conquistas de igualdad que el país había alcanzado en los años recientes, especialmente para conciliar el universo de lo masculino y lo femenino.

En cierto modo, resulta paradójico que la mayoría de los valores que nutren nuestra sociedad contemporánea estén inspirados en la mujer: la vida, la libertad, la democracia, la justicia y la igualdad. Dichos valores aparecen en todos lados, en estatuas de bronce y de mármol, en efigies labradas en cantera y en lienzos de óleo y acuarela, rindiendo culto a las mujeres y utilizándolas como emblema, pero todos ellos representan, apenas, el comienzo de una lucha y de un reconocimiento que nos ha costado muchos años de lucha y perseverancia.

A lo largo de 200 años de vida independiente, México ha reconocido muchos derechos para garantizar la igualdad legal y constitucional de las mujeres. Sin embargo, la realidad sigue nublando el panorama de la ley. Tal andamiaje legal no ha servido para frenar los actos de violencia y exclusión en contra de las mujeres, sin importar raza, edad, condición social, lengua, ideología o religión. Al respecto, cabe mencionar que la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó en 160 años el tiempo que le llevará a la humanidad lograr la igualdad plena entre hombres y mujeres.

Como mujer, como indígena y como ciudadana mexicana, he vivido en carne propia esta discriminación. Cuando salí por primera vez

de mi comunidad, hace casi 20 años, buscando convertirme en un ser libre, miré hacia atrás y supe que las huellas de mis pies cansados estaban marcando el camino por el que un día iba a regresar a Quiegolani. Lo que no podía imaginar era el rumbo que seguiría cuando al fin consiguiera ejercer mi libertad.

Santa María Quiegolani es el nombre del pueblo donde nací. Allá, en el corazón de la sierra sur de Oaxaca, todavía se vive entre las sombras, y las voces que se escuchan son apenas un murmullo. El tiempo camina lento; parece que el calendario se detuvo desde hace más de 500 años.

Soy la hija de una mujer indígena que nació pobre, vivió en la ignorancia y ha envejecido adormeciendo sus sueños de libertad y de igualdad. Soy la hermana de una mujer que parió 14 hijos, de los cuales ninguno tuvo derecho a elegir un destino; soy la compañera de cientos de niñas que solo dialogan en zapoteco y que, un día, en lugar de recibir una muñeca para jugar, recibieron el mandato de sus padres para depositarse con un hombre al que ni siquiera habían visto.

Por eso, decidí soñar con los ojos abiertos y luchar por el derecho de las mujeres y los jóvenes a regir su propio destino, a tomar decisiones en favor de su comunidad, así como a ejercer el voto activo y pasivo en sus municipios, aunque los hombres hechos caciques les digan lo contrario y existan leyes que los amparen.

Lo he hecho porque desde niña aprendí que la palabra *justicia* no existía en el diccionario de los usos y costumbres para las mujeres; por eso escapé de mi pueblo a los 12 años: para forjarme un destino mejor y diferente al que hubiera conocido. En estos años, he aprendido que si muchas manos se unen a esta causa, será posible transformar ese cauce y llevarlo por veredas de respeto a la igualdad y a las libertades que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para todas y todos.

Por eso, después de egresar como contadora pública, decidí regresar a mi pueblo para trabajar al lado de mis paisanos en contra de la pobreza, la carencia de servicios y la ausencia de garantías individuales. El 4 de noviembre de 2007, a la edad de 27 años, competí para ser presidenta municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca. Mi sueño estaba por convertirse en realidad; sin embargo, cuando la mayoría de los hombres de mi pueblo me estaba eligiendo, en una asamblea comu-

nitaria, los caciques me arrebataron ese derecho con el argumento de “ser mujer y profesionista”. Con la injusticia en los labios y las armas en las manos “anularon” esa elección para evitar que una mujer se convirtiera en la primera presidenta municipal de Santa María Quiegolani.

Por diversos medios traté de impedir que se consumara ese atropello. Recurrí al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y al Congreso de la entidad y alcé la voz ante la sociedad oaxaqueña para denunciar el hecho, pero la respuesta de las autoridades fue una sola: “en tu catálogo de usos y costumbres no existe la palabra mujer y, por lo tanto, no tienes ningún derecho”. Días más tarde, el agravio se consumaba, pues la autoridad estatal dio posesión al nuevo presidente municipal, impuesto de manera ilegal y violenta por el cacique del pueblo.

Desde entonces he luchado por denunciar este caso, a fin de crear una nueva conciencia de respeto y reconocimiento a los derechos de las mujeres en las comunidades indígenas de Oaxaca y México. Mi palabra y mi nombre han viajado hasta lugares remotos del país y del mundo, donde Quiegolani se ha vuelto una referencia para expresar la lucha de las mujeres indígenas por sus derechos humanos y políticos, los alcátraces que un día acompañaron mis pasos.

Sin embargo, una denuncia no bastaba porque el tiempo es el barro que oculta nuestras voces; era necesario emprender una lucha por transformar esa experiencia en una reforma constitucional que impidiera que un atropello de esa naturaleza volviera a consumarse en Oaxaca o alguna otra entidad de nuestro país en la que se realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres ancestral.

Mi compromiso como mujer indígena encontró un cauce de expresión en el trabajo legislativo. En este sentido, como legisladora federal en 2014, impulsé una reforma constitucional para establecer en la CPEUM el derecho de las mujeres de nuestros pueblos y comunidades indígenas a ejercer el voto activo y pasivo en todos los procesos electorales, en condiciones de igualdad con los varones. Dicha reforma, que fue aprobada con el respaldo unánime de todos los grupos parlamentarios representados en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, tuvo como antecedente una reforma similar a la Constitución de Oaxaca, con la cual, en 2012, se dio un paso histórico que garantizó el voto a las mujeres indígenas de más de 400 municipios oaxaqueños.

Como fruto de la garantía de la participación de las mujeres en los procesos electorales por usos y costumbres, en septiembre de 2021, el

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEPCO) reportó que, en ese año, 1,571 mujeres ocuparían un cargo en los cabildos de 404 municipios indígenas. De este conjunto, 20 fueron designadas como presidentas municipales propietarias y 29 como suplentes. Además, 34 serían síndicas propietarias y 34, suplentes. En cuanto al número de regidoras, el organismo informó que 825 serían propietarias y 629, suplentes.

Otro dato relevante es que, de este universo de 404 municipios que realizaron sus procesos electorales mediante los sistemas normativos internos, 137 contarán con cabildo paritario, lo cual representa 33.40 % de los municipios que nombraron autoridades entre 2019 y 2021.

En la elección anterior por medio de sistemas normativos, apenas se habían registrado 58 municipios paritarios; esta vez habrá más del doble, lo cual indica que, para las comunidades indígenas de Oaxaca, la reciente reforma constitucional en materia de paridad está teniendo resultados positivos, dadas la toma de decisiones en sus propias asambleas y la plena autonomía en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

La cuestión de los derechos de las mujeres a la representación igualitaria es un tema que, lejos de ir en el sentido contrario al que van los usos y costumbres, toca de manera profunda y positiva a nuestros conceptos culturales, porque en la cosmogonía de nuestros pueblos originarios no existía esa separación entre lo masculino y lo femenino; de hecho, había un reconocimiento a la sabiduría y al liderazgo femeninos.

Estoy convencida de que el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático pasa necesariamente por el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y las niñas, pero no solo de quienes viven y se desarrollan bajo preceptos del derecho positivo, sino también de quienes viven en el régimen de los sistemas normativos internos.

Hoy es tiempo de romper los muros de la discriminación y de la injusticia que aún existen en muchos rincones de Oaxaca, en los cuales los usos y costumbres han perpetuado la exclusión de las mujeres en aras de un régimen de cargos que va en sentido contrario a dos principios fundamentales: los derechos humanos universales y la cosmogonía de nuestros pueblos originarios en todo el territorio estatal.

Actualmente México y Oaxaca enfrentan una realidad preocupante: hay un discurso de odio en contra de las mujeres que se ha enquis-

tado en las venas de nuestra sociedad y ha creado una subcultura de violencia. Por eso, pienso que México vive en una gran crisis humanitaria.

Solo para ilustrar el punto, es preciso recordar que el proceso electoral concurrente celebrado el 6 de junio de 2021 fue el más violento de las dos últimas décadas y arrojó como saldo 90 asesinatos y 693 agresiones contra políticos y candidatos de ambos géneros, esto a pesar del protocolo implementado por el gobierno federal para blindar el proceso y proteger a los más de 21,000 candidatas y candidatos a puestos de elección popular.

Por su parte, el INE presentó, el 28 de julio de 2021, un informe en cumplimiento del artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, en el que la consejera Carla Humphrey exhortó a todas las autoridades del Estado mexicano y a los órganos de los partidos políticos a atender el principio constitucional de brindar justicia pronta y expedita a las víctimas de este tipo de violencia.

El informe del INE destaca que la mayor parte de las víctimas de estos delitos corresponde a tres grupos de mujeres: las candidatas a diputaciones federales, militantes de los partidos políticos y candidatas a presidentas municipales.

Además, en cuanto al sexo de las personas denunciadas, el INE señaló que en 67.16 % de los casos el presunto agresor fue identificado como una persona del sexo masculino, contra solamente 4.40 % del sexo femenino; 10.40 % se produjo en concurrencia de ambos géneros, y en 17.91 % de los casos no fue posible determinar el sexo del agresor.

Parece que la política se olvidó de la ley y comenzó a echar mano de las balas, pero hoy es tiempo de demostrar el poder de la ley y las instituciones democráticas para desterrar la violencia en contra de las mujeres por razones de género. Para ello, tenemos que trabajar unidas y unidos, los partidos políticos, las instituciones de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil en su conjunto, con el fin de mejorar las leyes y elevar al ámbito constitucional la responsabilidad del Estado para garantizar la seguridad, la tranquilidad y la vida de las mujeres, no desde un discurso de confrontación, revancha o venganza; tampoco desde una tribuna mediática que siembra odio y polariza a las mexicanas y los mexicanos, sino desde un modelo de Estado más allá de las

ideologías o los partidos políticos, con el objeto de escuchar y construir de la mano de todos los sectores de la sociedad. La solución no es la confrontación ni la guerra entre los conservadores y los liberales o entre los autoritarios y los demócratas.

Si queremos hacer justicia, si queremos que pare la violencia en contra de las mujeres por razones de género y queremos que se terminen los feminicidios, tenemos que poner manos a la obra y comprometer un nuevo acuerdo político que genere el marco legal y constitucional para asegurar que ninguna mujer sea violentada por ejercer sus derechos político-electorales.

Quiero creer que es posible trabajar de la mano con nuestras instituciones democráticas, como el TEPJF y el INE, para lograrlo. Simplemente, por México, sin etiquetas.

El papel del Tribunal Electoral a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional

Janine M. Otálora Malassis

Introducción

El carácter pluricultural de México se reconoció hace 20 años, mediante una reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A partir de ello, el cambio cultural se acompañó de uno jurídico que exigía transitar hacia otro paradigma: el pluralismo normativo. Las normas indígenas se interpretarían como sistemas normativos tradicionales y ya no como usos y costumbres, un cambio que también benefició a los derechos político-electorales, ya que implicó la adquisición de un significado acorde con las necesidades de una participación más incluyente, diversa y, por ende, representativa.

Así, se reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, lo que permitió que sus propias formas de organización adquirieran validez legal oponible ante las instituciones jurisdiccionales del Estado, con lo cual se dejó en el pasado su carácter complementario y supeditado a cuerpos normativos ajenos a sus cosmovisiones comunitarias.

El cambio de paradigma ocurrió en el ámbito constitucional; sin embargo, en la normativa electoral, tanto federal como local, no ocurrió modificación alguna que especificara cómo debían garantizarse los derechos político-electorales de las personas y las poblaciones originarias una vez reconocida su autonomía. Tampoco hubo reformas especializadas acerca de cómo debían coexistir los sistemas partidistas

y tradicionales ni de cómo interpretar las prácticas originarias de organización social para no incurrir en la asimilación o la apropiación cultural.

La reforma de derechos humanos de 2011 maximizó los de las personas y las comunidades originarias para que no solo fuesen una obligación constitucional, sino también un compromiso internacional y, en consecuencia, una obligación convencional. Este cambio aportó lineamientos internacionales abstractos que había que adecuar al contexto mexicano, lo cual, aunado a la ausencia de cambios legislativos, fue un gran reto tanto para las instituciones de justicia que debían garantizar los derechos de dicha población, como para las juezas y los jueces que debían materializarlos.

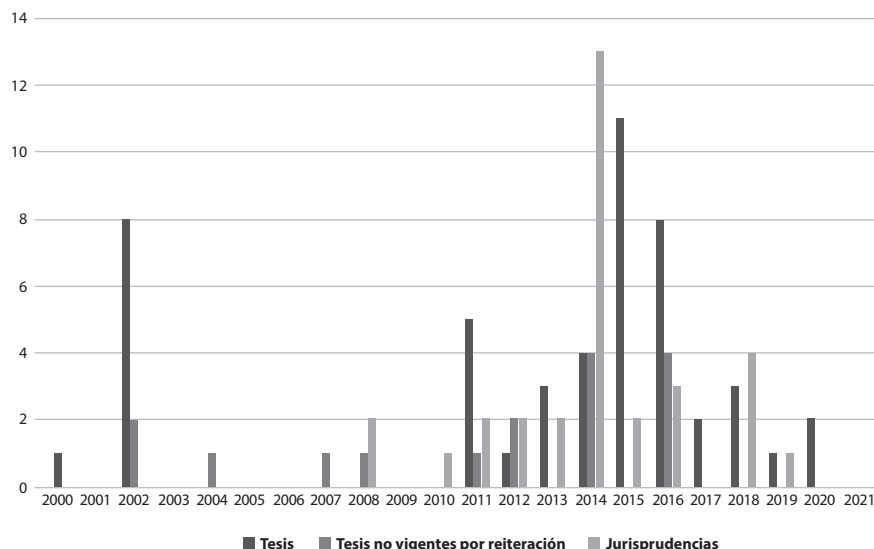
En las reformas constitucionales subsecuentes al artículo 2 (2015, 2016 y 2019) se dispuso que los municipios con población originaria debían elegir a sus autoridades conforme al principio constitucional de paridad de género y se reconoció a los pueblos afromexicanos.

Por su parte, las leyes y las instituciones electorales permanecieron casi intactas, pero su interpretación no, ya que fue actualizándose conforme a los nuevos paradigmas acordes con la Constitución, las convenciones y los tratados internacionales.

Inicialmente, para compensar el vacío legislativo respecto a los sistemas normativos tradicionales, las autoridades electorales utilizaron la interpretación propersona, a partir de la cual se fueron construyendo resoluciones y sentencias que eventualmente integraron tesis y jurisprudencias en la temática (véase la gráfica 1).¹

¹ Véase el portal IUS Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

Gráfica 1. Histórico de tesis y jurisprudencias en materia electoral de derechos político-electorales para pueblos y comunidades indígenas



Fuente: Elaborado con información recopilada por la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta. Disponible en el portal IUS electoral.

Así, en el ámbito electoral, los derechos de las poblaciones y las personas originarias han ido garantizándose mediante criterios y precedentes jurisdiccionales que encuentran su respaldo en los preceptos constitucionales e internacionales, pero no en algún cuerpo normativo decretado, de manera específica, en materia electoral tradicional.

Entonces, debe resaltarse que los derechos político-electorales de la población indígena o afromexicana son un ámbito complementado a partir de las instituciones electorales, tanto administrativas y jurisdiccionales como locales y federales. No obstante, es relevante reconocer que el desarrollo de estos derechos fue posible gracias a las demandas de justicia planteadas por las personas, las comunidades y los pueblos originarios que acudieron a los tribunales en defensa de su cultura, normatividades, autonomía y autogobierno.

Ahora bien, para posibilitar su acceso a la justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció, en 2016, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, un servicio gratuito que ha permitido que las y los indígenas vean a los tribunales como instancias que están a su servicio.

En este sentido, para exponer un panorama de los avances conseguidos, el presente capítulo desarrolla siete áreas temáticas en las que el TEPJF ha contribuido, mediante sus criterios jurisdiccionales, al derecho indígena.

Aportes en resoluciones jurisdiccionales

Violencia política en razón de género contra las mujeres indígenas

Uno de los principales aportes del TEPJF en la materia ha sido contribuir a la erradicación de la violencia política en razón de género. Para demostrarlo, se cita un caso emblemático: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) 1654 de 2016,² por ser uno de los primeros tanto en temática (órdenes de protección concedidas por la Sala Superior en materia de violencia política en razón de género) como en recibir atención por parte de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

En el asunto, Rosa Pérez Pérez, presidenta municipal de Chenalhó, Chiapas, fue obligada a renunciar a su cargo mediante hechos violentos y amenazas orquestadas por quien quedó en el segundo lugar en las elecciones. La Defensoría se trasladó a la entidad para ofrecerle sus servicios y desarrollar una estrategia legal que la llevara a denunciar directamente ante la Sala Superior, debido al grado de peligro que enfrentaba su integridad. El pleno de dicho órgano jurisdiccional determinó ofrecerle protección y ordenó su reinstalación en el cargo, al igual que la traducción de los puntos resolutivos de la sentencia —para que fuesen difundidos entre las y los habitantes del municipio—. Fue un precedente paradigmático en la implementación de la perspectiva de género intercultural, pues impulsó posteriormente otras interpretaciones maximizadoras, como la perspectiva interseccional, que puede

² Véase la sentencia SUP-JDC-1654/2016. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1654-2016.pdf.

verse en casos como el SUP-RAP-47/2021 y acumulados,³ el cual versa acerca de la forma de contabilizar las acciones afirmativas que serían aplicadas en el proceso electoral 2020-2021 para las diputaciones federales.

Además, los criterios para erradicar la violencia de género en el ámbito político fueron evolucionando de conformidad con el principio de progresividad, de forma que en el asunto SCM-JRC-225/2021, la Sala Regional Ciudad de México declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, en el proceso electoral 2020-2021, debido a que una de las candidatas que contendía por el cargo de presidenta fue afectada por ese tipo de violencia. Esta determinación fue confirmada por la Sala Superior en el recurso SUP-REC-1861/2021.⁴

Dichos precedentes son relevantes porque resolvieron que el desconocimiento de la autoría de la violencia política en razón de género en contra de una candidata no impedía corroborar la intención de afectar sus derechos y su imagen, al haberse difundido en lugares públicos que, por su condición de mujer, era incapaz de gobernar. Por primera vez, se consideró que este tipo de violencia puso en duda la certeza de la elección, al influir activamente en el resultado de la jornada electoral, y se determinó acreditada la existencia de irregularidades graves y no reparables que justificaban la nulidad.

El avance logrado en el expediente en cuestión consistió en reconocer que esa clase de violencia, independientemente de que se desconozca o no a quien o quienes la ejercieron, es una afectación y que, por lo tanto, deben erradicarse las desigualdades que ocasiona para evitar transgresiones al principio de certeza de la elección.

³ Véase la sentencia SUP-RAP-47/2021 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf.

⁴ Véase la sentencia SUP-REC-1861/2021. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/pdf/20d401144da4c6b.pdf>.

Interculturalidad

A partir de las jurisprudencias 18 y 19 de 2018,⁵ la implementación de la perspectiva intercultural en las sentencias ha maximizado los derechos de las poblaciones originarias, ya que sus problemas jurídicos se analizan atendiendo la diversidad de sus autogobiernos y sistemas de organización tradicional, de manera que se respetan sus cosmovisiones y se garantiza su armonización con los derechos fundamentales.⁶

La perspectiva intercultural exige que las y los juzgadores se familiaricen con la información del sistema normativo interno de la comunidad indígena que solicita justicia. Así, el aporte consiste en resolver conforme a los elementos socioculturales en los que radican sus peticiones, un avance que ha sido posible mediante el uso de dictámenes antropológicos.

Por lo tanto, es frecuente que las instituciones de la justicia electoral soliciten este tipo de dictámenes para conocer a fondo las tradiciones, las costumbres y el ejercicio del poder en las comunidades acerca de algún asunto concreto.⁷ Un ejemplo de lo que puede lograrse con este tipo de apoyos antropológicos se encuentra en la sentencia SUP-JDC-395/2019.⁸ En esta, la comunidad *tohono o'odham*, del ayuntamiento de Caborca, Sonora, padecía un conflicto interno debido a que dos personas se ostentaban como su autoridad tradicional; una de ellas designó regidurías étnicas como supuesto resultado de una asamblea comunitaria, y la otra impugnó tal decisión ante la Sala Superior y denunció como ilegítimo el ejercicio de quien designó tales regidurías.

El caso exigía distinguir si la comunidad gozaba de una autoridad o más y, en caso de que fuese solo una, cuál de las dos personas mencio-

⁵ Véanse las jurisprudencias 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDA, y 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

⁶ Véase la sentencia SUP-REC-61/2018. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0061-2018.pdf.

⁷ Véase la sentencia SUP-REC-249/2018. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0249-2018.pdf.

⁸ Véase la sentencia SUP-JDC-395/2019. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/395/SUP_2019_REC_395-913732.pdf.

nadas realmente tenía el reconocimiento de autoridad legítima. Para actuar conforme a la línea jurisprudencial, se instruyó la realización de un dictamen antropológico, el cual fue elaborado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en Sonora. A partir de los resultados, en conjunto con datos requeridos al instituto local, fue posible conocer que esta población binacional no se regía por la denominada asamblea comunitaria, utilizada por la mayoría de las comunidades indígenas, sino que se organizaba por medio de un consejo supremo con autoridad vitalicia, el cual había nombrado en tal carácter a la actora del juicio y no a la otra persona que designó las regidurías.

El dictamen antropológico permitió que la Sala Superior emitiera una sentencia conforme al régimen político-electoral legitimado por la cosmovisión de la comunidad, con lo cual se respetó su derecho de autonomía. Esta técnica antropológica ha servido al ámbito jurisdiccional para garantizar la autonomía de otras comunidades, como la de Teremendo de los Reyes, en el municipio de Morelia, Michoacán, que en el juicio SUP-REC-32/2020⁹ enfrentó un camino largo de impugnaciones para que, finalmente, el ayuntamiento de Morelia respetara su procedimiento normativo interno para elegir a quien ocuparía la Jefatura de Tenencia. Dicho procedimiento consideraba que únicamente los habitantes de la cabecera debían votar en la elección y no todas las personas que habitaban las encargaturas, como lo pretendía el ayuntamiento. El resultado también fue posible a partir de una perspectiva intercultural basada en información provista por un dictamen antropológico elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Paridad de género

Respecto al cumplimiento del principio de paridad de género en los pueblos y las comunidades indígenas puede mencionarse el asunto SUP-REC-118/2020 y acumulados,¹⁰ ya que fijó un precedente clave

⁹ Véase la sentencia SUP-REC-32/2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0032-2020.pdf.

¹⁰ Véase la sentencia SUP-REC-118/2020 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/118/SUP_2020_REC_118-928757.pdf.

en las decisiones de la Sala Superior relacionadas con el ejercicio del voto activo de las mujeres que buscan ser candidatas en sus comunidades.

El asunto se originó porque el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la nulidad de la elección de las concejalías del ayuntamiento de Santiago Choápam, derivado de la exclusión de las mujeres de su lista de candidaturas, y ordenó la celebración de unos comicios extraordinarios. Así, la nueva convocatoria debía estar dirigida a hombres y mujeres que quisieran contender por una candidatura para el periodo ordinario 2020-2022 del municipio, a fin de que estos fueran elegidos mediante asambleas comunitarias en condiciones de igualdad entre ambos géneros.

Una vez llevada a cabo la elección de tales candidaturas, el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca declaró inválida la elección ordinaria de las concejalías, al considerar que se vulneró el principio de universalidad del voto activo de las mujeres, pues si bien en las asambleas se les permitió ejercer su voto pasivo, lo cierto es que se les impidió ser postuladas como candidatas, porque todas las candidaturas a cargos del cabildo habían sido integradas completamente por hombres.

La controversia llegó a la Sala Superior del TEPJF y hubo que valorar cuál decisión debía prevalecer: la de la Sala Regional Xalapa, que declaró la nulidad de la elección y ordenó llevar a cabo nuevos comicios, a fin de cumplir con el principio de paridad en las candidaturas a las concejalías, o bien la del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que había declarado la validez de la elección y determinado como medida especial para garantizar el efectivo derecho de las mujeres a integrar el ayuntamiento que, en las comunidades en las que no se celebró la elección, se llevaran a cabo asambleas comunitarias para designar concejalas y se incorporaran de inmediato al ayuntamiento.

Por unanimidad, la Sala Superior confirmó la decisión del tribunal oaxaqueño porque tomaba en cuenta el contexto de la comunidad con una perspectiva de género e intercultural.

Si bien el artículo 2 constitucional reconoce el derecho de las comunidades indígenas y afromexicanas a la autonomía y la libre determinación, también es cierto que la paridad en los ayuntamientos es una obligación a partir de la reforma de 2019, denominada “paridad en todo”; esto es, en todos los cargos y en todos los órdenes de gobierno.

En ese punto, la Constitución local señala que los sistemas normativos internos y las comunidades indígenas elegirán a sus autoridades o representantes garantizando la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad, en plena observancia del principio de paridad de género. Asimismo, la reforma a la normatividad electoral de Oaxaca señaló que la paridad en los sistemas normativos o indígenas sería gradual, a fin de lograr su cabal cumplimiento en 2023, lo cual significó que en 2020, año en que tuvo lugar la citada controversia, deberían avanzar progresivamente en su cumplimiento mediante medidas especiales, por lo que no podían restringirse los derechos políticos de las mujeres con base en tradiciones, costumbres o normatividades no acordes a los derechos humanos.

Autonomía y autogestión

Respecto al tema de la autonomía y la autogestión, el avance logrado se encuentra en el recurso SUP-REC-682/2018,¹¹ en el que se trató un tema relacionado con el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a administrar sus recursos.

En este asunto, el promovente refirió que desde 2014 había solicitado al presidente municipal de Pahuatlán, Puebla, otorgar a la Junta Auxiliar de San Pablito, del mismo ayuntamiento, las participaciones federales que le correspondían para cubrir diversos gastos y necesidades de la comunidad, con el fin de que dicho ingreso fuese otorgado de manera directa a las autoridades tradicionales.

La controversia se relacionó con la interpretación de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, la vulneración de los derechos de autodeterminación, autogobierno y autonomía de la Junta Auxiliar, así como la solicitud de realizar una consulta en la comunidad, a fin de que las y los habitantes decidieran cómo se debía realizar la administración y la transferencia directa de los recursos que les correspondían por participaciones y aportaciones federales.

¹¹ Véase la sentencia SUP-REC-682/2018. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf.

La Sala Regional Ciudad de México ordenó realizar una consulta en la que la comunidad determinara tanto sus necesidades como los recursos suficientes y equitativos para satisfacerlas, con la intención de que el resultado fuese enviado al Congreso local y considerado en la asignación del siguiente presupuesto de egresos. También, se determinó que no podía realizarse una transferencia directa de los recursos, como lo solicitaba la comunidad, sino que debía implementarse una correcta y equitativa asignación, pues, al formar parte del ayuntamiento referido, se consideraba a la Junta Auxiliar de San Pablito como un órgano des-concentrado del municipio.

En contraste, la Sala Superior, por unanimidad, revocó la resolución de la Sala Regional, ya que sí debía reconocerse a las comunidades indígenas —en este caso, la de San Pablito— su derecho legítimo a la administración directa de los recursos que les corresponden en el contexto específico del municipio.¹² Por tanto, el aporte del TEPJF a los derechos de los pueblos y las comunidades originarios consistió en confirmar la importancia de garantizar las condiciones para ejercer su derecho a la autodeterminación y la autonomía, ya que, de no asegurarse las condiciones mínimas para su materialización y efectividad, ese derecho sería una ilusión sin posibilidad alguna de ejercerse materialmente.

Así, la Sala Superior materializó lo que dispone el artículo 2 de la CPEUM respecto al derecho a la participación efectiva de una comunidad indígena, al considerar que no debe ser negado o suprimido por una decisión mayoritaria del cabildo municipal, pues se trata de un derecho constitucional y convencional oponible a cualquier autoridad.

En consecuencia, debe ser una realidad que los pueblos y las comunidades indígenas cuenten con la capacidad de decidir acerca de lo propio, en atención a la maximización del principio de autonomía. Por consiguiente, las autoridades electorales han hecho lo posible —y deben seguir haciéndolo— para garantizar los derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes, al reconocer

¹² ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2013. *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo 9, rev. 2. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

en todo momento los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.¹³

Ejercicio de los derechos en el contexto de la pandemia

En este breve recuento no pueden omitirse las resoluciones propiciadas por el contexto de la pandemia ocasionada por la COVID-19 y sus efectos en los derechos político-electorales de las personas indígenas. Si bien existieron varias sentencias respecto a este tema, entre las más relevantes se encuentra la emitida en el asunto SUP-REC-211/2020,¹⁴ relacionado con el desarrollo de un proceso consultivo a los pueblos y las comunidades indígenas de Nayarit acerca de la implementación de medidas afirmativas en el proceso electoral 2020-2021.

En este caso, ante el riesgo que podría implicar la realización de asambleas comunitarias, la Sala Superior confirmó su suspensión temporal. Ello significó la ponderación de distintos derechos humanos, ya que la restricción sanitaria, la democracia y sus procesos no podían detenerse. Surgió un aparente dilema entre respetar los derechos políticos de las comunidades o garantizar el derecho a la salud. Efectivamente, no se podía poner en peligro de contagio a esa población, pero tampoco se debía omitir su consentimiento tomando como excusa a la pandemia.

¹³ Véanse las tesis LXV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN; LXIII/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL, y LXIV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO.

¹⁴ Véase la sentencia SUP-REC-211/2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/211/SUP_2020_REC_211-934484.pdf.

La medida para hacer compatibles ambos derechos fue la suspensión temporal de las mencionadas asambleas, ya que garantizó el derecho a la vida, a la salud y a la integridad de las personas indígenas, al mantener pendiente de realización su derecho a la participación activa y pasiva en la deliberación acerca de la implementación de acciones afirmativas; es decir, su derecho a la consulta. Como resultado, la legitimidad de los pueblos y las comunidades se posicionó como un elemento que no puede omitirse.

Acceso a la justicia. Traducción y difusión de las sentencias

El TEPJF ha realizado múltiples aportaciones en el tema del acceso a la justicia, entre las que resalta el hacer accesible la difusión y la publicitación de las resoluciones promovidas por integrantes de las comunidades indígenas. Uno de los primeros casos que asentó esa responsabilidad fue el SUP-JDC-836/2014,¹⁵ en el que la parte promovente impugnó una sentencia de la Sala Regional Xalapa que validó la elección de concejales del ayuntamiento de Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, el cual se rige por su sistema normativo interno.

La Sala Superior determinó revocar la resolución, al estimar que —como afirmaba la parte promovente— las elecciones celebradas no se realizaron con base en su normativa interna, ya que el Instituto Electoral de Oaxaca excedió sus facultades establecidas en la legislación aplicable y, en el procedimiento electivo, el funcionariado sustituyó a las autoridades tradicionales, aun cuando no estaba legitimado para hacerlo.

¹⁵ Véase la sentencia SUP-JDC-836/2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-REC-00836-2014>. Este expediente, junto con el SUP-JDC-336/2014 y el SUP-REC-14/2014, motivó la integración de la jurisprudencia 46/2014, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PRECEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN: “se debe elaborar un resumen oficial de las sentencias que resuelvan en definitiva los medios de impugnación promovidos por miembros de comunidades indígenas y procurar su traducción en las lenguas que correspondan, a fin de que puedan difundirse por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, con lo cual se garantiza la mayor difusión y publicitación de las resoluciones”.

Este asunto es de especial relevancia porque, además de maximizar la autonomía y fortalecer la participación y la representación políticas de la comunidad, se retomó el criterio sostenido en la tesis XIV/2012¹⁶ respecto a que debe realizarse la traducción de las actuaciones y las resoluciones del juicio tomando en consideración el idioma en que se redactó la demanda y la lengua que habla la comunidad, cuando así se justifique.

En consecuencia, y por las particularidades del caso, se consideró necesario que las sentencias —o bien una síntesis de estas— fueran traducidas a la lengua de la comunidad, además de que se comunicaran de viva voz (de manera fonética), con la finalidad de garantizar el pleno e informado conocimiento de las resoluciones del Tribunal Electoral entre quienes habitan las comunidades y los pueblos indígenas. Lo anterior representa un avance sustancial en términos del pluralismo cultural, al promover que la justicia tenga otros idiomas.

En el caso concreto, un extracto de las consideraciones y los puntos resolutivos fueron traducidos a la lengua mazateca del suroeste o a la que correspondiera, según fuera el caso. Para ello, se vinculó al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) a realizar el procedimiento y, así, garantizar que la comunidad involucrada conociera la resolución.

Próximo reto: perfeccionamiento de la adscripción indígena

Otro rubro que ha presentado un avance crucial es el de la autoadscripción indígena calificada, porque ha permitido evitar que personas no pertenecientes a los pueblos originarios ocupen espacios destinados exclusivamente a ellos; por ejemplo, tratándose de acciones afirmativas.¹⁷ Su perfeccionamiento se ha convertido en un mecanismo

¹⁶ Tesis XIV/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA.

¹⁷ En la sentencia dictada en el SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior determinó modificar un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativo al proceso electoral 2017-2018 para que, entre otras cuestiones, en la etapa de registro de candidaturas, tratándose de los supuestos de la acción afirmativa indígena, los partidos políticos adjuntaran, a la solicitud respectiva, las constancias o las actuaciones con las que las personas que aspiran a una candidatura acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen.

para impedir posibles fraudes electorales y garantizar así la efectividad de las medidas promovidas para incrementar su participación político-electoral.

En el reciente proceso electoral federal 2020-2021, específicamente en el JDC 614 de 2021 y acumulados,¹⁸ se revocó el registro de la candidatura a diputado por representación proporcional a un aspirante de la segunda circunscripción. Lo anterior, al considerar que el Instituto Nacional Electoral (INE) no realizó un adecuado análisis de la autoadscripción del candidato y, por tanto, esta no quedó probada, lo cual era necesario para registrarlo en la candidatura mediante una acción afirmativa indígena. Con esto, se garantizó que quien ocupara tal espacio tuviera un vínculo efectivo con la comunidad; es decir, se reforzó la observancia de la autoadscripción calificada, ya que pueden darse casos en los que el documento presentado sea ilegítimo, como en el citado asunto, en el que la identidad no se acreditó, dado que las constancias presentadas fueron expedidas, supuestamente, por autoridades tradicionales, quienes al final negaron haberlas emitido.

En esa misma línea, en el asunto SUP-REC-1410/2021 y acumulados,¹⁹ la Sala Superior revocó la constancia de asignación otorgada a una fórmula de candidatos a diputados federales por la cuarta circunscripción, puesto que fue desvirtuada la calidad de persona indígena con la que fueron registrados para cumplir con la acción afirmativa correspondiente.

En este caso, los promoventes, autoadsritos como indígenas de comunidades y pueblos originarios de Morelos, manifestaron que los candidatos no tenían un vínculo efectivo con la comunidad, lo cual desnaturalizaba la acción afirmativa, y que la protección de los datos personales de los candidatos los dejó en un estado de indefensión, al no contar con la posibilidad de controvertir su designación y lograr una representatividad real de su grupo en el Congreso.

¹⁸ Véase la sentencia SUP-JDC-614/2021 y acumulados. Disponible en https:// analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-05/SUP-JDC-614_2021%20Y%20AC.%20.pdf.

¹⁹ Véase la sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/ Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1410-2021.pdf.

Al encontrarse una incongruencia en las pruebas documentales que pretendían sostener la autoadscripción calificada, no se acreditó la vinculación de los candidatos con la comunidad de San Juan Tetelcingo, del municipio de Tepecoacuilco, Guerrero. Así, a partir de este asunto, el avance aportado por la Sala Superior consistió en que, para garantizar la efectividad de las acciones afirmativas y el cumplimiento del requisito de autoadscripción, el registro de la candidatura en dicha acción afirmativa resulta equiparable a un requisito de elegibilidad, por lo que no es un acto definitivo y firme, sino susceptible de revisarse cuando se resolvió el caso, es decir, en la etapa de entrega de las constancias de mayoría.

Este asunto, además de ser trascendente en los términos descritos, permitió abonar al cumplimiento de la integración paritaria de la Cámara baja (2021-2024), al determinarse que la constancia de mayoría debía otorgarse a la siguiente posición de la lista, que era una fórmula integrada por mujeres.

Conclusión

A dos décadas de la reforma al artículo 2 de la CPEUM, las aportaciones que el TEPJF ha realizado se han dirigido a cumplir de manera gradual, pero contundente, el reconocimiento del derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, de conformidad con lo indicado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²⁰

Estos avances han sido posibles gracias a que las personas indígenas han presentado sus demandas ante las instituciones electorales, de forma que la colaboración entre la ciudadanía y las autoridades ha permitido que, cada vez más, las comunidades y los pueblos originarios sean

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas y Asia Pacific Forum. 2013. *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Ginebra, pp. 14, 56 y 58.

verdaderos partícipes y constructores de la vida democrática nacional. Ha sido un gran paso, pero el pluralismo jurídico mexicano continúa en proceso de adaptación y debemos seguir trabajando hasta que la inclusión intercultural contenida en los criterios jurisprudenciales sea la cotidianidad imperante en el país.

Quedan importantes retos por delante, como que el constituyente permanente reglamente los derechos indígenas contenidos en el artículo 2 constitucional. Debe avanzarse también hacia un derecho procesal indígena que permita resolver los asuntos de manera más expedita. Podrían explorarse, además, los medios alternativos de solución de conflictos para que no todos los asuntos tengan que llegar ante los tribunales y las resoluciones sean más acordes a las cosmovisiones de las partes.

**La labor jurisdiccional en la progresividad
de los derechos políticos de los pueblos
originarios**

Inclusión y representación indígenas en las resoluciones jurisdiccionales

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fabiola Navarro Luna

El argumento de este texto es que las sentencias electorales han sido un elemento esencial para obligar a los partidos políticos a postular candidaturas indígenas a cargos de elección popular, tanto federales como locales. Asimismo, se asume que las juezas y los jueces electorales tienen la obligación de hacer efectivos los derechos político-electorales de los pueblos originarios; es decir, quitar los obstáculos que los limitan o asegurar las condiciones que los hagan posibles. El acceso de la población indígena a las candidaturas no ha sido rápido ni espontáneo; ha requerido respuestas reparadoras y transformadoras por parte de las autoridades electorales.

Funciones de los tribunales constitucionales

En noviembre de 2009, durante una visita a Buenos Aires, William Koski, docente e investigador de la Universidad de Stanford, planteaba, en términos contundentes, la alternativa de que “la Justicia puede y debe generar cambios sociales, cuando la política y los políticos se muestran impotentes o, simplemente, no están dispuestos a impulsarlos” (Sagüés 2012).

Aharon Barak (2008), quien fue ministro de la Suprema Corte de Israel y es una de las figuras más destacadas de la jurisprudencia de su país, al reflexionar acerca de los tribunales constitucionales,

señala que su principal tarea en una democracia no consiste en corregir los errores individuales de los tribunales menores, sino que es más amplia: ejercer la función correctiva de todo el sistema.

Desde su concepción, esta acción correctiva se debería enfocar en dos problemas fundamentales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad —concibe al juez como un socio en la creación del derecho— y proteger la Constitución y la democracia —de acuerdo con él, cada órgano de gobierno, incluido el judicial, debe usar el mandato que se le confiere para proteger el sistema constitucional y la democracia—.

Barak sustenta toda su teoría en la función del juez y los medios que emplea, en el carácter de un régimen democrático y en el contexto de una democracia moderna; es decir, como un juez de los inicios del siglo XXI. Este autor rechaza la opinión de que el juez simplemente declara el derecho, más no lo crea, ya que considera que el significado de la ley, antes y después de una decisión judicial, no es el mismo. En los casos difíciles, antes del fallo, había varias soluciones posibles, pero después de este, la ley es lo que el fallo dice que es. Este jurista apunta que la necesidad de cambio le presenta al juez un dilema difícil, porque a veces daña la seguridad, la certeza y la estabilidad, de manera que debe equilibrar el cambio y la estabilidad (Barak 2008).

A esa idea de la necesidad de cambio y de estabilidad, podemos agregar la de proporcionalidad. Para el juez estadounidense Stephen Breyer, cuando los juzgadores consideran cómo hacer que la Constitución funcione en la práctica, los derechos individuales merecen especial atención, debido, en parte, a su importancia. Adicionalmente, debemos abordar los derechos individuales por separado, porque su ejecución exige herramientas interpretativas especiales, entre las que está el uso de los principios constitucionales y de la proporcionalidad para determinar dónde y cómo es aplicable una disposición que resguarda derechos (Breyer 2010).

Para el catedrático Sagüés (2012), el papel de los tribunales, las cortes o las salas constitucionales, como agentes de cambios sociales, obliga a distinguir dos posibles roles de la jurisdicción constitucional. El primero se presenta cuando dicha jurisdicción opera como agente convalidante de un cambio social; esta posición supone una actitud de acompañamiento y de confirmación constitucional muy importante, pero de algo ya hecho —o puesto en marcha— por el presidente o el Congreso.

Sagües advierte que es útil tener en cuenta que la aprobación constitucional de un cambio social puede manifestarse de modo indirecto y en el orden práctico de las realidades, ya sea cuando la magistratura lo estima constitucional de manera explícita —es decir, cuando lo juzga y entiende que coincide con la Constitución— o cuando se abstiene de controlarlo —por ejemplo, calificándolo como “cuestión política no justiciable”, ya que, en este caso, oblicuamente, al decir que no puede revisar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, renuncia a reputarlo como inconstitucional y, por ende, permite que opere como tal— (Sagües 2012).

El segundo rol ocurre si la jurisdicción constitucional funciona como agente promotor o inductor del cambio social. Aunque existen apoyos a este papel transformador de los tribunales, también hay críticas importantes.

En materia electoral, se asume que, en una parte de los asuntos que le toca resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —ya sea en única instancia o en revisión—, se tiene la oportunidad de ofrecer, desde el derecho, respuestas reparadoras y transformadoras a personas que pertenecen a grupos de población que, por su condición social, encuentran obstáculos históricos que los excluyen de las candidaturas o de entrar a los órganos colegiados de elección popular. Ese es el caso de los pueblos y las comunidades indígenas y los problemas que enfrentan para acceder a los espacios de representación política.

Ámbitos de la jurisdicción electoral que involucran conflictos con personas indígenas

El respeto a los pueblos y las comunidades indígenas incluye el respeto a su jurisdicción y libre autodeterminación, así como su participación e inclusión en la jurisdicción no indígena. En la electoral, hay dos ámbitos que involucran conflictos con personas indígenas, uno interno, relativo a los propios pueblos y comunidades, por la aplicación de sus sistemas normativos internos, y otro externo, ante los órganos de justicia del Estado, con motivo de su participación político-electoral en los poderes formalmente constituidos.

Justicia interna

Los pueblos y las comunidades indígenas tienen el derecho a establecer sus propios sistemas normativos de solución de conflictos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que nuestra nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Pese a su constitución original, este reconocimiento se incorporó en el artículo 2 de la CPEUM hasta el 14 de agosto de 2001, después de una larga y consistente lucha del movimiento indigenista. El texto agregado señaló explícitamente un reconocimiento y la garantía del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre autodeterminación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y la solución de sus conflictos.

Ese reconocimiento constitucional exige que las autoridades jurisdiccionales reconozcan plenamente a las autoridades indígenas y las decisiones tomadas por estas en la resolución de conflictos. De ahí que, en general, cuando los jueces federales conocen estos casos deben analizar principalmente tres elementos:

- 1) Un posible conflicto de competencias entre las autoridades del Estado y las de la comunidad.
- 2) Aplicación efectiva de las normas del derecho consuetudinario.
- 3) Que el sistema aplicado cumpla con los parámetros mínimos de respeto a los derechos individuales y los principios constitucionales (SCJN 2014).

Cuando surgen conflictos entre las normas del derecho indígena y el respeto a los derechos individuales, los jueces deben, con el preciso cuidado, realizar una ponderación basada en los contenidos de la Constitución, las normas y la cultura indígenas. Entre los parámetros mínimos que no puede desconocer el derecho consuetudinario están el derecho a la vida y a la integridad física, a la libertad, al debido proceso, a la participación política y a la no discriminación, entre otros (TEPJF 2018).

Justicia externa

En materia político-electoral, las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas enfrentan profundos e importantes obstáculos para acceder a los órganos de representación política. La desigualdad social y la discriminación que sufren los ha mantenido lejos de los espacios de incidencia y representación. Lograr que participen no ha sido fácil.

Esta exclusión tiene una doble vertiente: por un lado, para que puedan participar y elegir a las y los representantes (derecho a votar) y, por otro, para conseguir ser postuladas y postulados a candidaturas (el derecho a ser votado) para los diversos cargos públicos.

En la última década, las autoridades electorales han implementado acciones encaminadas a lograr, por un lado, su participación política efectiva y, por otro, su representación en los órganos de decisión que se conforman mediante procesos de elección popular.

Se han tomado distintas medidas, algunas inéditas, como la de junio de 2018, cuando la Sala Superior resolvió el expediente SUP-JDC-366/2018 con motivo del ejercicio del voto de una comunidad indígena desplazada interna y violentamente en Chiapas. El TEPJF participó en dos momentos: primero, en mayo de 2018, por conducto de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas,¹ y luego, en junio del mismo año, cuando el pleno conoció el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), en el cual se exponía la problemática social por la que pasaba la comunidad y la imposibilidad material de participar en las elecciones que estaban por verificarse el 1 de julio. En su sentencia, la Sala Superior ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) que, en el ejercicio de sus facultades y en plenitud de sus atribuciones, emitiera una respuesta congruente, completa y exhaustiva a la petición que le formuló el grupo de personas desplazadas.

¹ Para procurar el acceso pleno a la justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creó la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual provee asesoría a los integrantes de las comunidades, cuando su caso se deba llevar ante un tribunal local, o asume la representación de los casos de las impugnaciones presentadas ante las salas del propio Tribunal Electoral.

El campamento estaba integrado por víctimas de desplazamiento interno, quienes, desde mayo de 2016, fueron obligadas a dejar sus hogares por un grupo de personas armadas. La Sala Superior resolvió que el INE debía tomar las medidas necesarias para que esa población pudiera ejercer el sufragio el 1 de julio de 2018. En cumplimiento, el Consejo General del Instituto emitió el acuerdo INE/CG518/2018, mediante el cual dio respuesta al requerimiento. Para favorecer el derecho a votar de las personas de esta comunidad, y considerando la situación extraordinaria en que se encontraban y la vulnerabilidad de sus derechos, determinó la instalación de una casilla extraordinaria en el lugar indicado por los solicitantes; para ello, la oficina encargada del Registro Federal de Electores recabó datos e integró una lista nominal de las personas con derecho a votar. Entre otras medidas, se dispuso la acreditación de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes (Betanzos 2020).

Ha sido más complejo aún lograr remover obstáculos para conseguir que las y los indígenas puedan ser postulados a candidaturas (el derecho a ser votado) en la renovación de diversos cargos públicos, tanto federales como locales, una demanda social que ha tenido poco eco y entusiasmo por parte de los partidos políticos, que se han visto obligados a ceder espacios y lugares de representación.

Las cuotas son un caso de impulso al cambio por la justicia indígena. Se utilizan como mecanismos de compensación en favor de grupos minoritarios, mediante los cuales, además, se eliminan los patrones tradicionales de segregación y jerarquía. Desde esta óptica jurídica, las acciones afirmativas permiten a sectores comúnmente excluidos tener la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique la descalificación absoluta o una acción inversa en contra de la mayoría, pues el efecto de la medida adoptada tiene como finalidad la coexistencia de ambos sectores.²

Muchas sentencias del TEPJF tienen como motivo el cumplimiento de las cuotas o las acciones afirmativas en favor de los indígenas. En

² Este razonamiento se aplicó en el recurso SUP-RAP-726/2021 con motivo del agravio que adujo la inconstitucionalidad de la cuota indígena implementada por el Instituto Nacional Electoral, al no corresponder con la evolución de las acciones afirmativas que se han realizado en México respecto al tema, aunado a que su establecimiento constituye un requisito no establecido en el artículo 55 de la Constitución federal.

algunos casos, el papel del Tribunal ha sido de aliado y acompañante del cambio, al confirmar la constitucionalidad de las medidas determinadas por los órganos administrativos electorales; en otros, ha tenido un comportamiento activo, al promover o introducir un cambio mucho más benéfico para las candidaturas de las personas indígenas, por ejemplo, el aumento del número de postulaciones que deben hacer los partidos políticos.

Las cuotas de personas pertenecientes a comunidades indígenas en los órganos legislativos y en los ayuntamientos han permitido que estas sean postuladas y que verdaderamente accedan a cargos de representación popular.

Medidas afirmativas

Las exigencias de postulación de candidaturas indígenas al Congreso de la Unión son un buen ejemplo de la labor transformadora del derecho. La poca representación indígena en los órganos de gobierno implicó que las autoridades establecieran medidas de participación preferente para ese grupo. Su baja representación en el Congreso nacional y en el estatal dificulta que este grupo de la población, que comparte, en su mayoría, condiciones de pobreza y discriminación, consiga que se implementen políticas públicas de cualquier índole a su favor; es decir, acciones que contrarresten la situación de marginación en la que se encuentran (Martínez 2020).

Entre las acciones que llevaron a cabo las autoridades para remover los obstáculos que dificultan e impiden el acceso a los pueblos indígenas a los órganos de representación, se encuentran las medidas o acciones afirmativas, también llamadas cuotas, para lograr que sean postulados.

En el ámbito federal, la exigencia de postulaciones indígenas para integrar la Cámara de Diputados llevó a que los partidos políticos tuvieran que proponer candidaturas indígenas en, al menos, un determinado número de distritos.

En el proceso electoral federal 2017-2018, el INE aprobó una medida para que los partidos postulen fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos

electorales con población indígena,³ de las cuales 50.0 % sean hombres y 50.0 %, mujeres.

En contra de este acuerdo se promovieron diversas inconformidades. Este fue un asunto de nuestra ponencia, en el que la Sala Superior confirmó la medida, al razonar que su finalidad era lograr que las mujeres y las comunidades indígenas pudieran acceder, en un porcentaje mayor al que históricamente han tenido, a la integración del Congreso de la Unión, a fin de hacer realidad los principios de paridad y pluralismo nacional que reconoce la Constitución mexicana.

A juicio de la Sala Superior, estas medidas son modificaciones accesorias que, aunque inciden en las reglas atinentes a los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro, de ningún modo afectan el núcleo esencial del derecho de autoorganización de los partidos políticos, porque dichas modificaciones solamente tratan aspectos instrumentales para hacer efectivos los principios de paridad de género y pluralismo cultural en los procedimientos internos de selección de candidatos y, como consecuencia de ello, en el registro de candidaturas, de manera que las obligaciones que al respecto tienen los partidos se complementan con estas reglas.

La Sala Superior también consideró que no se vulneran los principios de autoorganización y autolimitación de los institutos políticos con la implementación de tales medidas, porque solo se modulan en busca de un bien mayor, dado que el partido demandado armoniza de manera correcta los principios de autodeterminación y autorregulación partidista con los de igualdad, paridad de género y pluralismo cultural.

En la sentencia, se razona que el derecho a la igualdad involucra la necesaria implementación, por parte de las autoridades legislativas o administrativas en materia electoral, de medidas especiales para eliminar los esquemas de desigualdad de las mujeres y las comunidades indígenas en el entorno social, lo cual lleva implícitos la aceptación de las diferencias derivadas del género, el reconocimiento de que la nación es pluricultural y, por tanto, la necesidad de adoptar las medidas que compensen la desigualdad enfrentada por las mujeres y las comu-

³ Así llamados porque más de 40.0 % de su población es indígena.

nidades originarias en el ejercicio de sus derechos, por medio de la implementación de modalidades para ejercer el derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) —uno de los impugnantes del acuerdo y de las cuotas— adujo que el acuerdo no tenía sustento constitucional ni legal, y que la Sala Superior debía decretar su invalidez. Aunado a lo anterior, señaló que dicha medida afirmativa parte de una representación ficticia de la población, pues por su conducto se pretende privilegiar a una minoría (los autoadscritos como indígenas), en detrimento del derecho de representación de la mayoría.

En contra de esa postura, hubo quienes incluso estimaron insuficiente la medida. En este último sentido, la Sala Superior resolvió que el INE debió considerar que son 13 los distritos que concentran el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano y que, por tanto, en ellos deben ser postulados únicamente candidatos que tengan la condición de indígenas, porque con ello se garantiza que, efectivamente, dichos ciudadanos sean electos, sin dejar al libre arbitrio de los partidos políticos escoger aleatoriamente los distritos en los que los postularán. Lo anterior porque la medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, con la posibilidad de que, ante la pluralidad de los partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades. Consecuentemente, de reiterarse esta situación en los 28 distritos seleccionados por la autoridad, la medida perdería su efectividad y sus resultados serían limitados.

Así, la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en 13 distritos y no en los 28 reside en un parámetro objetivo, consistente en la concentración de la población indígena que habita en estos. En la sentencia también se razona que, aun cuando los 28 distritos son identificados como indígenas, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter; en 3 más, hay un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y los que no, y en otros 2, la población indígena es menor al referido 60.0 por ciento. De ahí que no se actualice el supuesto fáctico de la concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino solo en 13.

Ese razonamiento no impide que en el resto de los distritos pudieran postularse candidaturas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas, pues la acción constituye una cuota mínima, pero no limitativa.

Teniendo como marco ese precedente, para el proceso electoral 2020-2021, el INE dispuso la medida afirmativa indígena para la postulación de candidaturas en, por lo menos, 20 de los 28 distritos electorales federales, de las cuales al menos 11 deberían estar compuestas por mujeres. Además, se previó la postulación de nueve fórmulas de candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de representación proporcional. El cuadro 1 muestra la legislatura, el número de personas indígenas, el porcentaje que representa dicha cifra del total de la Cámara de Diputados y el sexo de quienes han ocupado las diputaciones.

Cuadro 1. Representación indígena en la Cámara de Diputados

Legislatura	Diputaciones indígenas	Porcentaje de la Cámara	H	M
LX (2006-2009)	14	2.8	12	2
LXI (2009-2012)	10	2.0	7	3
LXII (2012-2015)	7	1.4	5	2
LXIII (2015-2018)	6	1.2	6	0
LXIV (2018-2021)	13	2.6	10	3

Fuente: Sentencia SUP-RAP-1021/2020 con datos del acuerdo INE/CG308/2020.

La implementación de la exigencia de la postulación de candidaturas indígenas no ha estado exenta de resistencias y problemas. La manera como se demuestra la pertenencia a uno de estos pueblos también es un tema del que se han ocupado las sentencias del Tribunal Electoral. Aunque se reconoce —como señalan los organismos internacionales— que la autoadscripción es suficiente para considerar que una persona es indígena, a partir de la acción afirmativa implementada durante el proceso electoral para elegir a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, se agregó que para demostrarlo debía acreditarse algún tipo de vínculo con la comunidad a la que se decía pertenecer, en el caso de las candidaturas que se postularan en lugares reservados

para personas indígenas con motivo de dicha acción afirmativa. Este criterio fue reiterado en otros procesos electorales; se le llamó autoadscripción calificada, para diferenciarla de la simple (Martínez 2020).

Las sentencias también se han ocupado de la interseccionalidad entre lo indígena y el género. La participación de las personas indígenas debe hacerse con paridad y sin violencia. Una de las hipótesis básicas que las autoridades deben tener en cuenta es que las mujeres de estas comunidades que participan en los procesos político-electorales enfrentan mayores obstáculos para asegurar la aplicación del principio de paridad electoral, así como para evitar y erradicar la violencia política en razón de género.

Conclusiones

Lo expuesto da cuenta, a grandes rasgos, de decisiones que ha tomado la Sala Superior en algunas de sus sentencias. La historia de las resoluciones electorales que involucran a grupos vulnerables es la de la adaptación del derecho electoral. Lo que el TEPJF ha sostenido en los precedentes mencionados, como el fallo del recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados y, más recientemente, del asunto SUP-RAP-121/2020 y acumulados, ha venido construyendo una doctrina jurisdiccional vinculada con la tutela efectiva del derecho a la igualdad y no discriminación; el respeto a los derechos fundamentales de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, y la instauración de medidas que buscan alcanzar condiciones de igualdad sustantiva con apego a los principios constitucionales.

Concluimos con un apunte de Néstor Sagüés (2012), quien considera que la promoción de un cambio por un tribunal, mediante la estrategia de la doctrina del desarrollo constitucional, exige claramente una enorme responsabilidad a quien la practica:

- 1) Declara derechos con rango constitucional; es decir, engrosa el catálogo de los derechos constitucionales expresos con los implícitos, inferidos o deducidos por el juez constitucional.
- 2) Señala a todos los poderes del Estado que el nuevo derecho es suprallegal y, por tanto, deben reconocerlo y aplicarlo de manera efectiva.

- 3) Indica, también, que es indispensable otorgarle aquella alcurnia normativa, ya que no basta, por su importancia y gravitación, el simple reconocimiento legal del derecho en cuestión.
- 4) Anticipa que el Estado debe asumir los costos que impone esa ampliación.
- 5) Alerta en cuanto a que el legislador no podrá negarlo jamás ni retacearlo.

Coincidimos en que cuando se declara un nuevo derecho constitucional —o se confiere un sentido distinto, más amplio y exigente, a uno anterior— que provoca cambios sociales, se debe operar con una especial cautela, sensatez, sentido de bien común, realismo y conciencia de los límites de todo lo enunciado.

Fuentes consultadas

- Barak, A. 2008. *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*. México: SCJN.
- Betanzos Torres, Y. 2020. *Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos*. México: TEPJF.
- Breyer, Stephen. 2010. *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*. México: FCE.
- Martínez Coutigno, Ana Claudia. 2020. *Vínculo comunitario. Herramienta para la representación política de los pueblos indígenas*. México: TEPJF.
- Sagüés, N. P. (2012). Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales. En *Direitos Fundamentáis da Pessoa Humana. Um Diálogo Latino-Americano*.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas*. México: SCJN.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. México: TEPJF.

El Tribunal Electoral como garante de derechos e impulsor de la participación indígena

José Luis Vargas Valdez

El derecho es —y debe ser— una herramienta de preservación de la armonía social, pero para que esto sea posible, sus preceptos tienen que ser inclusivos, universales y apuntalar la construcción de sociedades con cada vez mejores condiciones para todos. El derecho es, también, una herramienta de transformación. Cuando nuestros sistemas políticos, económicos y sociales fallan en proveer una vida digna, las normas jurídicas y los garantes de su ejecución —entre los que destacan los jueces— desempeñan un papel fundamental para preservar la paz, restituir a los menos aventajados el goce de sus derechos y procurarles condiciones de mayor igualdad.

Un caso emblemático del uso de las herramientas jurídicas para favorecer a las personas en situación de desventaja son las sentencias emitidas por los tribunales nacionales e internacionales para proteger los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas.

En este capítulo, se explorarán brevemente las condiciones de discriminación histórica y estructural a las que están sometidos esos grupos de la población en México y en el mundo. Enseguida, se abordará el marco normativo nacional e internacional que se ha implementado en México para atender esta problemática y se destacarán algunos casos internacionales que han marcado la pauta en la protección de los derechos político-electorales de estos pueblos. Finalmente, se expondrán algunas resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —en las que tuve el

privilegio de ser el ponente— que ejemplifican cómo, a golpe de sentencia, es posible proteger los derechos político-electorales de esas comunidades con miras a garantizarles condiciones de mayor igualdad y prosperidad.

Espero que este breve recorrido sirva como un recordatorio de que, por medio del derecho, es posible reconocer y respetar las diferencias en una sociedad y, así, preservar su equilibrio y desarrollo. A fin de cuentas, los jueces tenemos una responsabilidad especial de aplicar el derecho teniendo en cuenta su sentido eminentemente social.

Discriminación histórica y estructural en contra de los pueblos y las comunidades indígenas en México

Según el Banco Mundial, en el mundo hay aproximadamente 476 millones de personas indígenas, distribuidas en más de 90 países. Su característica distintiva es que “comparten vínculos ancestrales colectivos” con la tierra en la que viven, cuyos recursos naturales “están inextricablemente vinculados a su identidad, cultura y medios de subsistencia, así como también a su bienestar físico y espiritual”. No obstante de que los pueblos y las comunidades indígenas ocupan apenas “una cuarta parte de la superficie del mundo, protegen el 80 % de la biodiversidad que aún queda en el planeta” (Banco Mundial 2021).

A pesar de su importancia, estos pueblos “representan alrededor del 15 % de las personas que viven en pobreza extrema” en todo el mundo y su expectativa de vida “es inferior en hasta 20 años en comparación con las personas no indígenas”. Además,

a menudo carecen de reconocimiento formal de sus tierras, territorios y recursos naturales, suelen ser los últimos en recibir inversiones públicas en servicios básicos e infraestructura y enfrentan múltiples obstáculos para participar plenamente en la economía formal, obtener acceso a la justicia y ser parte de los procesos políticos y la toma de decisiones (Banco Mundial 2021).

En México, la situación se replica. En nuestro territorio habitan 69 pueblos indígenas, constituidos por “25.7 millones de personas [que se

autoadscriben como tales], es decir el 21.5 % de la población”, de los cuales, 12 millones (10.1 % de la población) viven en “hogares indígenas”. La vulnerabilidad y la desigualdad que afectan a estos últimos es enorme:

de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el 69.5 % de la población indígena, 8.4 millones de personas, experimenta una situación de pobreza, y el 27.9 %, 3.4 millones de personas, de pobreza extrema (IWGIA 2020).

Incluso, según el Inegi:

En lo que se refiere al acceso a derechos y servicios, 29.2 % de la población indígena de 12 y más años declaró al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años, [tales como] la negación de atención médica o entrega de medicamentos [...] la recepción de apoyos de programas sociales [...] atención o servicio en oficinas de gobierno, y [...] la oportunidad de trabajar u obtener un ascenso (Inegi 2020, 4).

El derecho como herramienta de transformación social

El derecho es una herramienta fundamental para disminuir las brechas de desigualdad y ayudar a remediar las condiciones estructurales de discriminación que afectan a los pueblos y las comunidades indígenas. Todo comienza con el reconocimiento normativo de sus derechos, costumbres e historia, y con la implementación de medidas concretas para garantizar su pleno ejercicio y desarrollo en condiciones de igualdad. Esa es la condición necesaria para que los derechos sean exigibles ante los tribunales nacionales e internacionales.

En nuestro país, este proceso comenzó con la reforma de 1992 a los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la que se reconoció expresamente la “composición pluricultural” de la nación, “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, y se impuso al Estado la obligación de proteger y promover “el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social”; garantizar “a sus integran-

tes el efectivo acceso a la jurisdicción”; tomar en cuenta “sus prácticas y costumbres jurídicas”, y proteger “la integridad” de sus tierras (INPI 2021, 24).

En 2001, como respuesta a los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena del 16 de febrero de 1996, se reformó el artículo 2 constitucional para establecer el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y reconocerlos expresamente como “sujetos de interés público” (INPI 2021, 24-7).

Diez años después, en 2011, se implementó la reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 1 de la CPEUM. Si bien no versó específicamente acerca de esa población, la inclusión del principio propersona y el establecimiento de los derechos humanos

como el sustento fundamental de la actuación estatal, a la luz de los diversos tratados internacionales en la materia [...] significa destacar los derechos colectivos, en particular el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (INPI 2021, 27).

En 2013, se reformó el artículo 28 constitucional en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Entre otras disposiciones, se previó la posibilidad de otorgar concesiones para uso comunitario e indígena, “lo que implica la posibilidad de que los pueblos, los municipios y las comunidades indígenas puedan acceder a estos medios de comunicación” (INPI 2021, 28).

En 2019, se reformó el artículo 3 de la Constitución federal para establecer que

los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades, en particular, las lenguas indígenas de nuestro país [...] que en los pueblos y las comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, la promoción y la preservación del patrimonio histórico y cultural [...] [y] que el criterio que orientará a la educación será intercultural [...] en un marco de inclusión social.

Finalmente, en mayo de 2020, se modificó el artículo 4 constitucional para que la población indígena tenga acceso prioritario a los apoyos económicos para las personas con alguna discapacidad permanente y los adultos mayores (INPI 2021, 29).

Más aún, México ha ratificado instrumentos internacionales con los que

se comprometió a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas bajo el pleno respeto a su cultura, tradiciones e instituciones [...] [además de] considerar la conciencia de la identidad social y cultural indígena como criterio fundamental para determinar la pertenencia de esos pueblos frente al resto de la sociedad y frente al propio Estado al que pertenezcan.

Tal es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CNDH 2020).

Los jueces como garantes del cambio social

Como se puede observar, en los últimos 30 años México ha avanzado significativamente respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, en temas que van desde la libre determinación y la no discriminación —que tienen un impacto directo en materia electoral—, hasta la integridad territorial, el acceso a las telecomunicaciones —que también incide en materia político-electoral—, la educación pluri e intercultural, y el acceso prioritario a los programas sociales. Sin embargo, “[a] pesar de la existencia de la normatividad anterior, la realidad muestra que la población indígena permanece en una situación de discriminación estructural” (CNDH 2020).

El marco jurídico puede reconocer derechos, pero la realidad siempre rebasa al texto legal. Por ello, corresponde a las y los juzgadores colmar las lagunas, dotar de contenido los preceptos, potenciar los derechos, adaptar la ley a nuevas circunstancias y, en última instancia, hacer que se materialicen los objetivos consignados en la Constitución y los instrumentos internacionales. Así, toca a los jueces garantizar la eficacia del derecho mediante sentencias con efectos palpables en la vida de las personas e, incluso, ante la ausencia de disposiciones

específicas, ampliar el alcance de los derechos humanos para superar las barreras estructurales que impiden su pleno ejercicio.

Tal vez, el caso más icónico en el ámbito internacional de un tribunal haciendo posible el ejercicio pleno de los derechos político-electorales es el *Yatama vs. Nicaragua* (2005), resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Este deriva de la adopción de la Ley Electoral No. 331 de Nicaragua, que solo permitía la participación en los procesos electorales mediante la figura jurídica de los partidos políticos. En este contexto, la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) había intentado, por varios medios y sin éxito, obtener la autorización para ser reconocida como partido político regional en Nicaragua. Como consecuencia, no pudo participar en las elecciones del 5 de noviembre de ese año. Al conocer del caso, la Corte IDH resolvió, en esencia, lo siguiente:

La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política.

[...]

El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo.

[...]

[...] la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido [...].

[...]

La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención (Corte IDH 2018, 161-2).

De esa manera, la Corte IDH sentó un precedente fundamental para garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de

las comunidades indígenas más allá de la ley vigente, en condiciones de igualdad frente a otros actores sociales y, sobre todo, tomando en cuenta las particularidades de sus usos, costumbres y tradiciones. Esta es una muestra del papel y la responsabilidad que tienen los jueces como garantes de las transformaciones sociales a las que apunta el derecho contemporáneo.

El Tribunal Electoral como factor de cambio

Por su parte, el TEPJF tiene ya una larga trayectoria en cuanto a sentencias encaminadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas de México. De hecho, ha procurado consistentemente su protección desde que “en 1999 permitió en la sentencia famosa SUP-JDC-37/1999, ‘Tlacolulita’, el acceso efectivo a la tutela judicial de los ciudadanos indígenas” (Bustillo 2012, 4) y, tan solo en el último proceso electoral, ha resuelto más de 400 asuntos relacionados con los usos y las costumbres de esas comunidades.¹ A continuación se explican sucintamente algunos fallos proyectados por la ponencia a mi cargo respecto a los siguientes ejes temáticos: ventajas procesales, acciones afirmativas y discriminación interseccional. Con ello, se pretende mostrar, en casos reales, el papel que tienen los jueces en la modificación de las inercias históricas y estructurales que actúan en detrimento de los grupos desaventajados.

Ventajas procesales

Las diversas integraciones del TEPJF han considerado que, “para que los pueblos indígenas tengan un acceso a la jurisdicción del Estado real y no sólo teórica, se les debe dar una justicia en donde no se interpongan obstáculos procesales” (Bustillo 2012, 42). Este argumento dio lugar a un criterio jurisprudencial que señala que “la interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favora-

¹ Datos al 21 de octubre de 2021.

ble a los pueblos indígenas y no imponerles cargas procesales irracionales o desproporcionadas” (jurisprudencia 28/2011).

La actual integración de la Sala Superior ha extendido esta línea jurisprudencial para brindar aún mayores privilegios procesales a las personas indígenas y he tenido la fortuna de ser ponente en varios precedentes.

El primero de ellos es la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-787/2016,² el cual sentó el primer precedente³ para constituir la jurisprudencia 22/2018,⁴ que establece que cuando las comunidades indígenas comparecen como terceros interesados, las autoridades electorales deben responder a sus planteamientos de manera exhaustiva. El argumento que justifica este criterio es que

las autoridades jurisdiccionales electorales deben adoptar medidas que, en lo posible, subsanen o reduzcan las posibles desventajas en las que pudieran encontrarse las personas y comunidades indígenas para acceder a la tutela judicial de sus derechos individuales y colectivos, [por lo que] no se puede limitar el acceso a la justicia de tales personas y comunidades sobre la base de la calidad con la que comparezcan a los juicios.

De esa manera, se garantiza un mayor y mejor acceso a la justicia para este sector de la población.

En la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-74/2020, se resolvió en última instancia la impugnación de la validez de la elección de los integrantes del ayuntamiento de San Pedro Mártir, Ocotlán, Etlá, Oaxaca. Entre otras cuestiones, las personas electas habían controvertido la procedencia de las medidas cautelares otorgadas por la Sala Regional Xalapa en la impugnación primigenia, alegando que su solicitud no cumplió con las formalidades legales. Sin embargo, la

² Los ponentes de esta sentencia fueron los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso, Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez.

³ Los otros dos precedentes que le sucedieron fueron los asuntos SUP-REC-31/2018 y acumulados y SUP-REC-55/2018.

⁴ Jurisprudencia 22/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS.

Sala Superior confirmó las medidas cautelares,⁵ entre otras cuestiones, porque aun cuando la solicitud no contenía firma autógrafa, en el caso, se debía exceptuar el cumplimiento de ese requisito en virtud de la calidad indígena de los solicitantes y del contexto de la pandemia de la COVID-19, que tornaba excesivo solicitarles el desplazamiento para presentar la solicitud original.

Un tercer ejemplo de las ventajas procesales que el TEPJF ha otorgado a los pueblos originarios es la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-44/2021. En este caso, la asociación civil Gubernatura Indígena Nacional impugnó la negativa del Instituto Nacional Electoral (INE) de otorgarle su registro como partido político nacional en 2020. En su momento, el INE tomó tal determinación porque consideró que la asociación no cumplió con el número de asambleas requerido por la ley para tal efecto. La Sala Superior resolvió revocar la resolución del Instituto y ordenó suspender el procedimiento hasta que las condiciones de riesgo sanitario permitieran su continuación y conclusión. Dos razones motivaron este fallo: primero, que el INE impuso a la organización “medidas extraordinarias y de imposible cumplimiento” y en “condiciones particulares a las cuales no se sometieron las restantes organizaciones”, y segundo, que el instituto

debió valorar las razones expuestas por la organización atendiendo, no solamente al inminente inicio del actual proceso electoral y a la intención de la organización de concluir el procedimiento, sino también a la prevalencia del derecho a la salud, y al riesgo latente que conllevaba el efectuar eventos multitudinarios.

Acciones afirmativas

Otra forma de integrar los sectores vulnerables a los procesos de toma de decisiones de una sociedad es mediante las acciones afirmativas; es decir, las medidas temporales y transitorias para fomentar la igualdad, que suelen consistir en cuotas, consideradas como:

⁵ Con los votos en contra de los magistrados Janine M. Otálora Malassis e Indalfer Infante Gonzales.

una regla en la cual los puestos que han de ser ocupados, los mandatos en los órganos de representación o las posiciones en otros gremios, se distribuyen según un criterio fijo entre determinados grupos (minorías étnicas o religiosas, mujeres), con lo cual se pretende asegurar su representación en la medida que se considera adecuada (Nohlen 2006, 323) (Bustillo 2012, 12).

El TEPJF ha emitido un gran número de sentencias en materia de acciones afirmativas. Recientemente, entre las que he tenido el honor de proyectar, se encuentra la del expediente SUP-REC-14/2021 y acumulado, en la que la Sala Superior confirmó la acción afirmativa implementada por el organismo público local electoral (OPLE) de Tlaxcala, consistente en que, en 6 de los 15 distritos tlaxcaltecos que cuentan con una población indígena mayor a 25.0 %, los partidos políticos deben postular, al menos, dos fórmulas de personas que se autoadscriban a dichos pueblos. La razón es que las comunidades indígenas, como tales, no pueden postular candidaturas, pues el ejercicio individual de sus derechos político-electorales está sujeto a la regulación ordinaria —postulación por la vía partidaria o por la independiente— y sus derechos políticos colectivos están constreñidos a su sistema normativo interno. Con esta medida, se garantiza la participación de los pueblos originarios en el proceso electoral sin afectar sus derechos comunitarios.

Discriminación interseccional (mujeres indígenas)

Un avance sustancial en la forma de atender la discriminación y las desventajas estructurales de una población es el enfoque interseccional;⁶ esto es, identificar y reconocer que, entre los excluidos, hay algunos que lo son más y adoptar las medidas necesarias para superar estas desigualdades agravadas. En un país como México, por ejemplo, un indígena no padece el mismo grado de discriminación que una mujer indígena. En palabras de Manuel Góngora:

⁶ Como referencia internacional a un caso icónico de discriminación interseccional, véase el caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3jGZBSN>.

El enfoque interseccional [...] da visibilidad a experiencias específicas de discriminación que usualmente pasaban desapercibidas [...] al interior de las instituciones de justicia, acostumbradas a operar con categorías abstractas y homogeneizadas como “las mujeres”, “los niños”, o “los pobres”. Esta mayor visibilidad no solo contribuye a una mejor comprensión de la situación individual de una víctima, sino que permite un análisis mucho más cercano a las realidades sociales que padecen grupos especialmente vulnerables en el conjunto de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos [...] Nos revela a los excluidos entre los excluidos (Góngora 2020, 425-6).

El Tribunal Electoral ha dictado algunas sentencias relevantes en casos de discriminación interseccional en los que participé como ponente. En una de ellas (SUP-REC-59/2020), la comunidad indígena de San Miguel, Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, llevó a cabo dos asambleas para elegir a las y los integrantes del ayuntamiento. La Sala Superior anuló la elección⁷ pues, aunque se eligieron a cuatro mujeres como síndicas y regidoras, no se garantizó el registro de mujeres para contender a la presidencia municipal.

En otro asunto (SUP-REC-330/2019), la comunidad indígena de San Mateo del Mar eligió a sus autoridades tradicionales excluyendo a las mujeres del proceso electivo. La Sala Superior⁸ admitió la demanda pues, aunque se presentó fuera del plazo de la ley, se consideró que este debía ampliarse conforme al principio de progresividad y a la jurisprudencia 7/2014⁹ y, en el fondo, se invalidó la elección por falta de participación de las mujeres.

⁷ Con los votos en contra de los magistrados Janine Madeline Otálora Malassis, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.

⁸ Con los votos en contra de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, y la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis.

⁹ Jurisprudencia 7/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD: “Si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso”.

El asunto más emblemático de discriminación interseccional ha sido, sin duda, el de los *muxes* (SUP-JDC-304/2018). Estos son una comunidad zapoteca que congrega a personas nacidas con sexo masculino que se identifican con roles culturalmente asociados al género femenino. En la sentencia, el TEPJF confirmó la candidatura de dos personas transgénero (*muxes*) para ocupar espacios destinados a mujeres en la primera concejalía de distintos ayuntamientos de Oaxaca, revocó el registro de otras 15 candidaturas, y ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) que, a su vez, requiriera a los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza la sustitución de esas 15 candidaturas por mujeres. El problema de fondo radicaba en que 19 personas se autoadscribieron como *muxes* o transgénero y solicitaron al IEEPCO su registro como candidatas a cargos legislativos y municipales como parte de la cuota de género de mujeres, pero 17 de esas 19 personas estaban fingiendo ser transgénero.

Este fallo es particularmente relevante porque constituye el primer precedente en el que el TEPJF evalúa la importancia, la naturaleza y los límites de las cuotas de género en favor de las personas transgénero y define reglas para el uso de dichas cuotas que garantizan la protección de los derechos tanto de las mujeres como de las personas transgénero. La Sala Superior dejó en claro que la identidad sexo-genérica es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad. En virtud de ello, estableció que la autoadscripción es el único elemento que se puede exigir a las personas para demostrar su identidad sexo-genérica, de tal forma que el Estado no puede solicitar prueba adicional alguna al interesado. En este sentido, exigir requisitos adicionales para el registro de una candidatura como parte de la cuota del género al que se autoadscribe representa una carga desproporcionada y rompe con el principio de igualdad que debe regir todo proceso electoral.

Se trata de un caso que destaca la responsabilidad social de los jueces constitucionales y la importancia de aplicar el derecho con vistas a construir una mejor sociedad, pues sienta bases sólidas para impulsar la participación política igualitaria entre los géneros.

Conclusiones

Tal y como lo señala el caso *Yatama vs. Nicaragua*, en una democracia constitucional el Estado debe adoptar activamente todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones respecto de asuntos y políticas que inciden o puedan incidir en sus derechos y desarrollo.

Hacerlos parte de dicho proceso implica darle voz a un colectivo históricamente marginado. El TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional y de última instancia en la materia, es consciente de ello y, por eso, ha tutelado y seguirá tutelando los derechos de las comunidades indígenas de México. Las sentencias referidas en el presente texto buscan ser una prueba de ello. Retomando las palabras de Hans Kelsen: “La Justicia Constitucional desempeña una función de protección eficaz de la minoría contra el avasallamiento de la mayoría, cuyo dominio sólo es soportable en la medida en que se ejerce jurídicamente” (citado por Monroy 2004, 20).

Fuentes consultadas

- Banco Mundial. 2021. *Pueblos indígenas*. Disponible en <https://bit.ly/3jFgAoz> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Bustillo Marín, Roselia. 2012. “Derechos político-electorales de los indígenas”. *Líneas jurisprudenciales*. México: TEPJF. Disponible en <https://bit.ly/3GpLKtF> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2020. Análisis situacional de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. En *Informe de actividades 2020*. México. Disponible en <https://bit.ly/2ZknzMm> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2015. Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre. Disponible en <https://bit.ly/3jGZBSN> (consultada el 26 de octubre de 2021).

- . 2018. Caso Yatama vs. Nicaragua. En *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 11: Pueblos indígenas y tribales*, 158-62. San José, Costa Rica. Disponible en <https://bit.ly/3jECND6> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Góngora Mera, Manuel. 2020. Discriminación en clave interseccional: tendencias recientes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, 399-428. México: Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM. Disponible en <https://bit.ly/3GoIyP0> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la discriminación racial (21 de marzo)”. Comunicado de prensa número 133/2019, publicado el 19 de marzo. México. Disponible en <https://bit.ly/3bbiBUP> (consultado el 26 de octubre de 2021).
- INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2021. *Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. Presentada el 14 de junio. México. Disponible en <https://bit.ly/3BiSw0P> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- IWGIA. International Work Group for Indigenous Affairs. 2020. *El mundo indígena 2020: México*. México. Disponible en <https://bit.ly/3mfVOgX> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Monroy, Marco. 2004. “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado social de Derecho”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 674: 15-39. México: Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM. Disponible en <https://bit.ly/3bfBcPu> (consultada el 26 de octubre de 2021).
- Nohlen, Dieter. 2006. *Diccionario de ciencia política*. México: Porrúa/Colegio de Veracruz.

Derechos de los pueblos originarios en las sentencias del Tribunal Electoral

Rubén J. Lara Patrón

Karem A. Torres Betancourt

Un mundo donde quepan todos los mundos.

Manifiesto zapatista

Introducción

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que la nación

tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Esto significa que la diversidad cultural es asumida como parte constitutiva de la realidad histórica y social de la república y que se otorga reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas.

De esa manera, se considera que dichos pueblos son los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales, así como de su desarrollo económico, con lo cual se refuerza su posibilidad colectiva de crear derecho y de que este sea reconocido y respetado por las instituciones públicas, siempre y cuando se ejerza respetando los principios generales de la CPEUM y los derechos humanos.

Por ello, en la elección de este tipo de autoridades se considera que los pueblos y las comunidades indígenas deben estar en la posibilidad de determinar y decidir el sistema que desean utilizar para la elección de sus autoridades, conforme a sus usos y costumbres.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional de ese derecho no implica que la práctica de la vida social y política de dichos pueblos y comunidades se encuentre exenta de problemáticas que han exigido una solución mediante la jurisdicción del Estado.

En efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido la oportunidad de conocer y resolver diversos asuntos en los que ha tutelado los derechos de estos grupos poblacionales y, en consecuencia, ha interpretado el texto constitucional y los tratados internacionales en la materia, con la finalidad de que se respeten y protejan sus derechos fundamentales en el contexto nacional.

En las siguientes líneas se exponen tres casos recientes que dan cuenta del trabajo judicial que el TEPJF ha realizado para la protección efectiva de estos derechos, atento a que, como órgano especializado y terminal en la materia, resulta indispensable llevar a cabo interpretaciones judiciales que rebasen la visión formalista y permitan que el sistema jurídico vigente responda, desde un lenguaje de los derechos, a viejos problemas de falta de acceso de las y los indígenas a la justicia que imparte el Estado.

Acceso efectivo a la justicia (SUP-REC-108/2020)

A las personas integrantes de las comunidades y los pueblos indígenas se les debe garantizar, de manera efectiva, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, por lo que en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, es indispensable tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, así como respetar los artículos constitucionales y los incluidos en distintos instrumentos internacionales; por ejemplo, el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ha sido criterio del TEPJF que, en los asuntos que involucran derechos de las personas indígenas, las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que les resulte más favorable, pues se debe garantizar su acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. Para lograrlo, es indispensable atender de manera primordial la necesidad de establecer protecciones

jurídicas especiales en favor de quienes conforman colectivos como los indicados, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial, a fin de que esta sea efectiva.¹

En el caso en comento, los hechos se enmarcan en el ayuntamiento de Zongolica, Veracruz, y el asunto deriva de la queja de una regidora, autoadsrita como mujer indígena náhuatl, quien presentó ante el Instituto Electoral Veracruzano una denuncia contra el presidente municipal por actos que, a su decir, vulneraban su derecho político-electoral de ser votada, en su vertiente de desempeño efectivo del cargo, los cuales se traducían en discriminación y violencia política de género.

Al respecto, el Tribunal Electoral de Veracruz acreditó el acoso o *mobbing* a partir de conductas sistemáticas por parte del presidente municipal contra la regidora, al concluir que no le dio el trato correspondiente a su jerarquía y cargo, condiciones que no le permitieron ejercer en plenitud sus atribuciones, propiciaron que se sintiera menospreciada por parte de la mayoría de las personas que laboraban en el ayuntamiento y la colocaron en un ambiente laboral desfavorable y hostil.

El presidente municipal controvertió esa determinación ante la Sala Regional Xalapa, la cual modificó la sentencia al considerar que sí se acreditó la obstaculización del cargo, pero no el acoso laboral o *mobbing* y, en consecuencia, tampoco la violencia política en razón de género.

La regidora controvertió esa sentencia, pues consideró que, pese a haber sido una tercera perjudicada, ni el Tribunal Electoral de Veracruz ni la Sala Regional Xalapa le notificaron la determinación, y ello provocó que desconociera la sentencia controvertida, pues la Sala Regional no garantizó su participación en el juicio ni el conocimiento de su resolución.

Desde el punto de vista de la Sala Superior, el motivo del disenso planteado por la regidora actora resultó fundado y suficiente para revocar la determinación reclamada. Para llegar a tal conclusión, en primer término, se destacó que la Sala Regional Xalapa no garantizó su dere-

¹ Jurisprudencia 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.

cho al debido proceso porque, dadas las circunstancias del caso —que implicaban a una mujer indígena que aducía la comisión de violencia política de género—, debió advertir que la publicación en estrados para personas terceras interesadas que realizaría el tribunal local sería insuficiente para garantizar que la regidora tuviera conocimiento efectivo de que se había impugnado la resolución local que reconocía la violencia ejercida en su contra y que, en consecuencia, decretaba medidas de reparación —que sustituían a las órdenes de protección—. Esa omisión derivó en que la regidora no fuera parte del juicio ante la Sala Regional y, por tanto, no tuviera conocimiento de la sentencia federal que modificaba la calificación de violencia política de los actos que la regidora había controvertido en el juicio.

En ese orden de ideas, la Sala Superior consideró que cuando las personas indígenas promueven medios de impugnación se deben ponderar las particularidades, los obstáculos técnicos y las circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente las han colocado en una situación de desventaja, exclusión o discriminación. Señaló que juzgar con perspectiva intercultural implica detectar y hacerse cargo de esas circunstancias por medio de políticas y decisiones judiciales que reviertan la desigualdad que condiciona el acceso a los derechos, tomando en cuenta las particularidades del contexto de cada persona y cada comunidad indígena.

De igual forma, consideró que no se garantizó a la recurrente, por una parte, la oportunidad de comparecer en el juicio para manifestar lo que estimara conducente y defender la determinación del tribunal local —que tuvo por acreditada la violencia política en razón de género en su contra, la cual comprometía el ejercicio de sus derechos político-electorales— y, por otra, el derecho a tener elementos para defenderse respecto de lo determinado en la sentencia de la Sala Regional.

Asimismo, razonó que la Sala Regional Xalapa también debió observar que la presentación de la demanda del presidente municipal ocurrió cuando el país se encontraba inmerso en la fase III de la contingencia sanitaria, lo que restaba aún más eficacia a la publicación de la demanda en los estrados del tribunal veracruzano, es decir, en Xalapa, ubicada a 181.5 kilómetros del ayuntamiento Zongolica.

La publicación en los estrados implicaba que la regidora tuviera conocimiento de la posibilidad de que la sentencia favorable que obtuvo

podría ser impugnada y de que los estrados del órgano jurisdiccional referido serían la vía para conocer las razones de dicha impugnación, para lo cual debía trasladarse de su municipio, en un momento en que las autoridades sanitarias recomendaban la menor movilidad posible. Todo esto representaba la imposición de una carga indebida a la regidora.

En ese orden de ideas, la Sala Superior consideró que, a efectos de no vulnerar la garantía de audiencia, cuando se trate de casos de violencia política de género en los que esté implicada una mujer indígena, ante la posibilidad de que sufra una afectación en sus derechos derivada de la decisión que se tome en el medio de impugnación interpuesto para controvertir una resolución, las autoridades jurisdiccionales deberán notificar ese escrito de forma personal a quien podría ver vulnerados sus derechos humanos por lo que se decida en la sentencia.

En consecuencia, la Sala Superior asumió como criterio general que, cuando se trate de casos de violencia política de género en contra de mujeres indígenas, las notificaciones de las demandas —a efectos de la presentación de las personas terceras interesadas—, así como las sentencias que recaigan en esos juicios, deberán hacerse de forma personal.

Validez de la elección por sistemas tradicionales (SUP-REC-1901/2021 y acumulados)

Los usos y costumbres son aquellas disposiciones que los pueblos indígenas aplican y observan en sus comunidades y que son producto de sus sistemas normativos² tradicionales (jurídicos, políticos, religiosos y parentales, entre otros) mantenidos por generaciones (CNDH 2008, 23).

Dichas disposiciones son llamadas así para distinguirlas del común de la normativa jurídica del Estado; sin embargo, son un sistema normativo que incluye toda la gama de los derechos protegidos o regulados por sus leyes y todas sus formas de organización cívica, política, económica y religiosa.

² Un sistema normativo es un conjunto de reglas, pautas o leyes que regulan el comportamiento de una sociedad.

En el municipio de Xoxocotla, Morelos, de acuerdo con sus tradiciones, las autoridades vigentes han desempeñado un papel relevante en la organización y la conducción del proceso de renovación del cabildo.

Para la preparación de la elección, se realizaron reuniones de consenso entre las personas que integran el actual Concejo Electoral Municipal, representantes del gobierno de la entidad y de la autoridad electoral, así como ciudadanas y ciudadanos interesados en participar en la contienda; sin embargo, durante la organización del proceso de renovación, algunas personas integrantes de la referida autoridad municipal decidieron ausentarse de las mesas de diálogo.

En ausencia de esas personas, las ciudadanas y los ciudadanos presentes acordaron que no se permitiría a integrantes de la actual administración participar en la contienda con la figura de la reelección y conformaron un Concejo Electoral Temporal, integrado por representantes de las precandidatas y los precandidatos, el cual se encargó de continuar con la organización y el desarrollo de la elección municipal.

Posteriormente, representantes de dicho concejo convocaron a los habitantes del municipio a la celebración de una asamblea para informar de la organización de la elección, así como someter a votación aspectos relativos a las reglas y el desarrollo del proceso de renovación de las autoridades municipales, cuya jornada se efectuó el 6 de junio.

Representantes del Concejo Electoral Municipal reclamaron ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos la conformación de dicho concejo temporal, así como los actos preparatorios y la validez de la jornada electoral, alegando que se trataba de una figura novedosa que no tenía sustento en los usos y costumbres de la comunidad para elegir a sus autoridades.

El tribunal local anuló la elección porque el Concejo Electoral Temporal —encargado de organizar los comicios— fue creado en ausencia de las autoridades municipales.

Uno de los integrantes de la planilla que obtuvo el triunfo en la elección controversió la sentencia del tribunal morelense, juicio que fue resuelto por la Sala Regional Ciudad de México en el sentido de revocar la resolución, al considerar que vulneró el derecho de autogobierno de la comunidad indígena por imponerle cuestiones ajenas a sus usos y costumbres para la elección de sus autoridades.

A juicio de la Sala Regional, el tribunal local afectó de manera grave la estabilidad de la comunidad al anular los comicios, pues ante la falta de reglas claras acerca de los procesos vigentes para la elección de sus autoridades, debió procurar la adopción de aquellas medidas que propiciaran el diálogo en la comunidad, a fin de evitar la imposición unilateral de una posición.

Así, sostuvo que, contrariamente a lo que indicó el órgano jurisdiccional morelense, la creación del Concejo Electoral Temporal resultó una medida alternativa de solución al conflicto electoral que, a pesar de ser una figura novedosa en el sistema normativo interno, resolvió la organización de los comicios. Por ello, consideró que, atento a todos los derechos y principios involucrados, las autoridades electorales deben respetar la decisión de la comunidad que privilegia este tipo de medidas alternativas en los conflictos intracomunitarios.³ Derivado de lo anterior, revocó la sentencia del tribunal local a efectos de que emitiera una nueva en la que analizara los agravios relativos a la validez de la elección.

En el caso en comento, la Sala Superior determinó que se encontraban en juego el derecho fundamental de las y los integrantes de las comunidades indígenas a la libre determinación y al autogobierno, en relación con la posibilidad de establecer cuáles reglas rigen la elección del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos; es decir, si fue válidamente modificado el sistema normativo interno mediante la asamblea comunitaria que delegó la organización del proceso comicial al Concejo Comunitario Temporal de Xoxocotla 2021 o si, por el contrario, seguían vigentes las normas que facultaban al presidente municipal a convocar a la elección.

Tales derechos implican que son los pueblos y las comunidades indígenas los que deben tomar las decisiones relativas a sus asuntos internos y disponer de medios para ejercer su autonomía, siempre y cuando no se ponga en riesgo la unidad nacional y haya un absoluto respeto a los derechos humanos de sus integrantes.

En apego a tales parámetros, la Sala Superior consideró que el asunto comprendía una naturaleza intracomunitaria, pues entrañó el deter-

³ Esto con base en la jurisprudencia 11/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES.

minar la válida integración, conforme a los usos y costumbres, del órgano al que compete la organización y el desarrollo del proceso de renovación de las autoridades municipales en Xoxocotla.

En tal sentido, la Sala Superior consideró que la decisión tomada por la población en la asamblea general fue un ejercicio válido de autogobierno de la comunidad que creó el Concejo Electoral Temporal para solucionar un conflicto interno y decidir cómo se organizaría la elección de las autoridades municipales, determinación que es conforme a los usos y costumbres de la comunidad, porque fue dicha asamblea —máximo órgano decisorio de Xoxocotla— la cual avaló las actividades previas al desarrollo de la jornada electoral del 6 de junio.

Así, en la opinión de la Sala Superior, lo anterior evidencia que la determinación de establecer los mecanismos para la realización de los comicios y la elección de las personas integrantes de la autoridad municipal que representen a la comunidad en el ayuntamiento se llevó a cabo cumpliendo con los principios de certeza y participación libre e informada, así como la garantía de que todas las personas estuvieron en la facultad de participar activa y pasivamente en la nueva elección.

Tal circunstancia, en modo alguno, se consideró una transgresión a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno de la comunidad Xoxocotla, porque la designación se llevó a cabo mediante el mecanismo acordado por los miembros de esa población indígena, con base en su libre decisión y determinación, sin injerencia o intromisión de autoridades distintas a las de la comunidad.

Ello, porque el caso se encuadra como un ejercicio del autogobierno indígena, al asegurar con garantías mínimas la participación y la seguridad jurídica de los integrantes de la comunidad, puesto que tienen el derecho de participar en los procesos electivos y de autogobierno que decidan por medio del voto, de manera libre e informada.

A partir de la premisa anterior, se confirmó la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México.

Derecho a la autoadscripción. Un caso de acción afirmativa (SUP-REC-1410/2021 y acumulados)

La autoadscripción es la declaración de la voluntad de las personas (individual) o las comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como integrantes de un pueblo indígena que se reconoce como tal.

En ese orden de ideas, la autoadscripción se entiende como un derecho fundamental consistente en el reconocimiento que realiza una persona acerca de pertenecer a un pueblo o una comunidad indígena, con base en sus propias concepciones.

Su función es relevante porque el ejercicio de ese derecho trae aparejada una serie de consecuencias (derechos y obligaciones) del Estado hacia la persona o la colectividad; del pueblo indígena hacia sus integrantes, y también de las personas hacia su pueblo.

Por tanto, el criterio fundamental para determinar si una persona forma parte de una comunidad indígena consiste en su propio reconocimiento como integrante de dicho grupo.

Diversas personas de la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo, en Tepecoacuilco de Trujano, Guerrero, impugnaron el registro de dos candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, ya que no cumplieron con la acción afirmativa de pertenecer a la comunidad indígena respecto de la cual se ostentaron.

Asimismo, precisaron que no lo pudieron reclamar antes de celebrarse la jornada electoral por la falta de transparencia de los registros de las candidaturas presentadas por los partidos políticos y que tampoco pudieron advertir cuáles fueron las que se registraron como consecuencia de la acción afirmativa para las personas indígenas ni cómo fue acreditada dicha adscripción calificada.

La Sala Superior determinó que la materia de la controversia, en este caso, tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la autoadscripción calificada, a partir del cual es posible que una persona sea postulada por una acción afirmativa para indígenas.

Por ello, consideró que las acciones afirmativas son un mecanismo para garantizar el derecho humano a la igualdad⁴ y constituyen una medida compensatoria⁵ que busca revertir situaciones históricas de desventaja, al colocar en los espacios de deliberación y toma de decisión pública las voces, los cuerpos, las aspiraciones y las agendas de quienes, indebidamente, por su condición de personas indígenas, fueron excluidos de tales espacios.

Así, se determinó que, en la etapa de registro de las candidaturas por medio de la acción afirmativa para personas indígenas, los partidos debían presentar constancias que acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen, lo cual constituye una autoadscripción calificada.

Al respecto, la Sala Superior consideró que le asistía la razón a la parte recurrente, porque la postulación mediante la acción afirmativa referida resulta equiparable a un requisito de elegibilidad, ya que se trata de una cualidad inherente a la persona, por lo que resulta procedente analizarla en la etapa de la asignación, sobre todo cuando las personas integrantes del grupo vulnerable, al cual se autoadscribe el candidato, lo desconocen como parte de la comunidad y cuestionan su representatividad.

Asimismo, tomó dicha determinación porque los recurrentes, en especial los integrantes de la comunidad de San Juan Tetelcingo, del municipio Tepecoacuilco de Trujano, Guerrero, exhibieron pruebas suficientes e idóneas para desvirtuar la pertenencia a esa comunidad de los candidatos asignados.

Desde esa perspectiva, la Sala Superior consideró que la exigencia de las formalidades probatorias debía analizarse de una manera flexible, a fin de procurar la compensación de las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas, con pleno respeto al principio de igualdad y a las reglas ele-

⁴ Las acciones afirmativas son una forma de materializar el derecho a ser electo en condiciones de igualdad, conforme a lo previsto en los artículos 1, último párrafo; 2, párrafo 2, y 35.II constitucionales. Ver SUP-JDC-771/2021 y jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

⁵ Jurisprudencia 30/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

mentales en materia probatoria, sin que ello implique necesariamente tener por acreditados los hechos que son objeto de la prueba.⁶

En el caso, valoró los escritos firmados por los comisarios municipal y suplente, así como las personas integrantes de la comunidad de San Juan Tetelcingo, municipio de Tepecoacuilco, Guerrero, en los cuales manifestaron que se constituyeron en una asamblea y que, en ella, se desconoció la autoadscripción del candidato registrado como parte integrante de la comunidad. La Sala Superior estimó que dichas pruebas eran suficientes para desvirtuar el vínculo de esa persona con la comunidad.

Lo anterior es así porque el desconocimiento del candidato fue por parte de la población de San Juan Tetelcingo, Guerrero, reunida en la asamblea general comunitaria, órgano reconocido como la máxima autoridad en una comunidad indígena, al ser este el que toma las decisiones e, incluso, elige a sus autoridades y define su sistema normativo interno.

En ese sentido, como máxima autoridad de deliberación en una comunidad indígena, la asamblea tiene la facultad para otorgar el reconocimiento a alguno de sus integrantes, así como para señalar a aquellas personas que se ostenten como parte de esa comunidad indígena sin serlo.

Además, la Sala Superior explicó que no podía considerar como válidas las constancias exhibidas ante el Instituto Nacional Electoral (INE) en el momento del registro para reconocer a los candidatos como integrantes de la comunidad, pues en la asamblea general, de manera conjunta, se manifestó desconocerlos. En este sentido, considerarlos como tales implicaría desatender las obligaciones convencionales del Estado mexicano, en el entendido de que, a partir de la ratificación de la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, nuestro país debe tomar las medidas necesarias para adoptar las acciones afirmativas que se requieran,⁷ así como asegurar que el sistema político y legal refleje apropiadamente la diversidad social.⁸

⁶ Jurisprudencia 27/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.

⁷ Artículo 5.

⁸ Artículo 9.

En consecuencia, la Sala Superior determinó revocar las constancias de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional de los candidatos propietario y suplente, respectivamente.

Conclusiones

A fin de hacer materialmente posible el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas consagrados en la CPEUM, el TEPJF ha desarrollado una larga y consistente línea jurisprudencial y argumentativa que ha privilegiado el acceso de estos grupos a la jurisdicción del Estado y, sobre todo, su tutela judicial, mediante el reconocimiento de la desigualdad histórica en la que han vivido y la necesidad de hacer efectivos sus derechos a partir de sus diferencias, pero también, sin duda, desde el reconocimiento de que son parte fundamental de la composición y el desarrollo del Estado mexicano.

En ese sentido, como tribunal constitucional y garante de la tutela efectiva de los derechos políticos y otros derechos humanos, el TEPJF ha desarrollado un importante número de precedentes procesales y criterios en favor de los pueblos indígenas, en los que ha impartido justicia desde una perspectiva intercultural y a partir del reconocimiento de la necesidad de tutelar debidamente los derechos de participación de personas con cosmovisiones distintas y contextos culturales, políticos y sociales específicos y diferentes, sin soslayar los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, con la intención de darles cabida, de manera real y contundente, en el sistema jurídico nacional, en el cual se incluyen, desde luego, las normas creadas en las comunidades indígenas.

Así, el compromiso que ha asumido el Tribunal Electoral con cada una de las sentencias que ha emitido en esta materia es maximizar la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de las autoridades estatales y federales, incluidas las jurisdiccionales, sin que ello implique desconocer o desnaturalizar los principios y los valores que hemos asumido como relevantes para la convivencia y el devenir armónico de

la nación y, sobre todo, para garantizar el desarrollo de cada una de las personas que la integran.

Al respecto, es importante destacar que el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo, el cual considera que el derecho se integra tanto por los productos legislados formalmente por el Estado, como por los que derivan de los usos y costumbres indígenas, de manera que en él se encuentran diversos ordenamientos que conviven en una relación de coordinación y no de subordinación.

Por ello, resulta fundamental el enfoque pluricultural e intercultural que ha observado el TEPJF al emitir criterios en la materia, pues solo por medio de este es posible encontrar o, cuando menos, intentar orientar un equilibrio entre las formas de gobierno y las convicciones de grupos con circunstancias sociales, económicas, culturales, religiosas y políticas que no necesariamente coinciden con aquellas y, sin embargo, son igualmente valiosas para determinar nuestro concepto de nación.

Lo anterior, con la finalidad de lograr una tutela amplia y robusta de los derechos de todas las personas que forman parte del Estado y, de esta manera, garantizarlos de forma efectiva y favorecer su desarrollo, cuando menos, en lo relativo a su libre determinación y autonomía para decidir de acuerdo con sus usos y prácticas tradicionales, sin que ello implique —se insiste— desconocer los derechos fundamentales de sus integrantes.

En ese sentido, con la emisión de criterios como los relatados a lo largo de estas líneas, parece posible sostener que el Tribunal Electoral ha fomentado la cosmovisión y las prácticas ancestrales en el desarrollo de los procesos comiciales de las autoridades comunitarias indígenas, al considerar los contextos específicos y reconocer el derecho de regirse por sus propias formas de gobierno, lo cual conlleva, naturalmente, el reconocimiento de diversas maneras de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano.

Esto, en una lógica coincidente con la planteada por Rodolfo Stavenhagen, quien consideró que

es necesario que México sea una *polis* abierta que reconozca la diversidad y heterogeneidad de su población, que reconozca los derechos políticos, económicos y sociales de sus pueblos indígenas, que reconozca sus formas jurídicas y administrativas [...] [pues] sólo así todos

los mexicanos podremos disfrutar, plenamente, de nuestros derechos humanos.⁹

Fuentes consultadas

Garzón Valdés, Ernesto. 2010. *Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México*. México: TEPJF.

Narváez Hernández, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales. Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México: TEPJF.

Sentencia SUP-REC-108/2020. Recurrente: Arely Tezoco Oltehua.

Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/>.

— SUP-REC-1410/2021 y acumulados. Actores: Itzel Sardiñas Saaverda y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Terceros interesados: Partido Acción Nacional y otro. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/>.

— SUP-REC-1901/2021 y acumulados. Actor: Alfredo Carmen Zacarías y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México. Tercero interesado: Martín Flores González. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/>.

⁹ Stavenhagen, Rodolfo. *Los pueblos originarios: el debate necesario*, Colección Identidad Cultural; Subalternidad; Movimiento Indígena; Derechos Culturales; Multiculturalidad; Derechos Humanos; Organizaciones Indígenas; Población Indígena; Identidad Étnica; América Latina. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20101117084419/Stavenhagen.pdf>.

Resoluciones jurisdiccionales acerca de los derechos políticos de los pueblos indígenas

Enrique Figueroa Ávila

Ma. Fernanda Sánchez Rubio

A pesar de que México es una nación en la cual los pueblos indígenas son la base de la cultura y la sociedad, es innegable que el reconocimiento de la diversidad cultural indígena y su garantía estuvieron ausentes desde la primera Constitución hasta 1992. Fue hasta las actividades desarrolladas por los 500 años del descubrimiento de América en las que se aprobó una reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) cuando, por fin, se reconoció la composición pluricultural de nuestra nación; sin embargo, durante todo el tiempo de su vigencia no se promulgaron las leyes reglamentarias que sirvieran para la adecuada implementación de los principios reconocidos en la CPEUM.

Así, fue en el contexto de los diálogos de paz en Chiapas en el que el Congreso aprobó la reforma constitucional en materia indígena que modificó de manera íntegra el artículo 2, la cual se publicó el 14 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y, aunque tuvo resistencia por parte de un gran número de comunidades y organizaciones indígenas, constituye el puente para llegar al reconocimiento del pluralismo jurídico.

Este último debe entenderse como la coexistencia de dos o más sistemas normativos en el marco de un Estado multicultural, de modo que ninguno se imponga sobre el otro, ni procure su asimilación (ACNUDH s. d.). De esta manera, el gran reto que enfrentan los órganos jurisdiccionales que resuelven asuntos en los cuales están involucra-

dos los derechos de los pueblos indígenas es, justamente, comprender los alcances del pluralismo jurídico, para saber balancear los derechos humanos, el derecho positivado y los sistemas normativos internos.

La anterior ha sido una tarea ardua para la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), pues el aprendizaje se ha dado en la marcha y los criterios para evaluar la legalidad de los sistemas normativos internos han ido evolucionando. La revisión de los precedentes de la Sala Regional da cuenta de la evolución en la forma de juzgar, dado que se ha transitado de una visión de asimilación —caracterizada por un respeto a los sistemas normativos internos, pero con la exigencia inmediata de cumplir con los estándares del proyecto liberal de los derechos humanos— a la integración, la cual busca la evolución del sistema normativo interno con una aceptación gradual de los estándares en materia de derechos humanos para evitar la generación de conflictos sociales.

Las resoluciones que a continuación se comparten y analizan son ejemplos de cómo ha evolucionado el entendimiento de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, y dan cuenta de la manera como la Sala Regional Xalapa ha entendido y aplicado el pluralismo jurídico.

Derechos de reproducción de las mujeres indígenas que ostentan cargos públicos

¿Cuál fue el problema? (SX-JDC-326/2019)

Una mixteca del municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca, que ostentaba el cargo de regidora de Hacienda, presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) contra la presidenta municipal del citado ayuntamiento, alegando que le impedían ejercer su cargo, que no le pagaban de manera puntual y completa sus dietas, y que ejercieron violencia política en razón de género en su contra.

En lo que interesa al caso, la actora indicó que le habían realizado una serie de descuentos por incumplimiento de sus actividades y que

se le obligó a entregar la cantidad de 8,000 pesos a la regidora suplente por haber ejercido sus funciones durante los días que se ausentó por el nacimiento de su hijo. Como prueba exhibió un acta de conformidad en la que se podía advertir el descuento realizado. Además, se quejó de la negativa de la presidenta municipal a recibir su solicitud de licencia de maternidad, así como de la omisión de darle trámite.

Acerca del particular, el TEEO señaló que con el acta de conformidad solamente se demostraba el citado pago; sin embargo, en ninguna parte del documento se hacía alusión a que dicha cantidad fuera descontada de las dietas de la actora, sino que, por el contrario, se refería al pago que le hizo a la suplente por las actividades que realizó durante los días en que se ausentó, lo cual tuvo su génesis en un acuerdo previo entre la actora y la suplente. Por esta razón, el tribunal local calificó como infundado el agravio.

Respecto de la omisión de recibir y darle trámite a su licencia de maternidad, el TEEO afirmó que en autos no existía la mencionada solicitud, pues solo obraba copia simple de un escrito firmado por la actora y dirigido al ayuntamiento, en el que hacía del conocimiento de sus integrantes su ausencia por cuestiones de salud, solicitaba que se le notificaran por escrito las sesiones de cabildo y manifestaba poder regresar a sus labores antes de lo programado. Asimismo, alegó que no obraba acuse de haber sido entregado y recibido dicho escrito por la presidenta municipal o algún integrante del ayuntamiento, lo cual se traducía en una falta de intención por parte de la actora de solicitar la mencionada licencia.

Finalmente, tocante a la copia simple de la constancia médica por gravidez, el tribunal local observó que solo contaba con tres sellos de tres regidurías, lo que desvirtuaba el dicho de que la presidenta municipal y el resto de los miembros del ayuntamiento se negaron a recibirle documento alguno, pues de haber sido así no estaría sellado. Afirmó que tal constancia por sí sola no generaba una obligación de dar el trámite correspondiente a la licencia que establece la Ley Orgánica Municipal.

Por esas razones, el TEEO concluyó que no podía considerarse violencia política en razón de género el hecho de que no se diera trámite a algo que nunca existió, pues, desde su punto de vista, quedó demostrado que la intención de la actora nunca fue solicitar su licencia de maternidad.

¿Qué decidió la Sala Regional Xalapa?

El 4 de octubre de 2019, la Sala Regional resolvió modificar la sentencia impugnada, ya que concluyó que el tribunal local incumplió con el deber de juzgar con perspectiva de género, pues se estimó que los actos atribuidos a la presidenta municipal sí constituían violencia política en razón de género en perjuicio de la regidora de Hacienda.

Al respecto, la Sala razonó que el TEEO pasó por alto que la presidenta municipal, como titular del órgano de gobierno del cual forma parte la actora, inobservó la obligación que le impone el artículo 1 constitucional de garantizar sus derechos humanos, pues las pruebas presentadas demostraron que estaba enterada de su estado de gravidez.

A partir de esa premisa, se estimó inexacto lo señalado por el tribunal responsable en el sentido de que no puede considerarse como violencia política en razón de género el hecho de que no se haya dado trámite a la licencia de maternidad, pues ello implica desconocer o pasar por alto la perspectiva de género en el juzgamiento de la controversia. Se concluyó que la falta de diligencia de la presidenta municipal provocó un menoscabo en los derechos fundamentales de la actora, lo cual incidió en el desempeño de su cargo.

De igual manera, la Sala Regional estimó que el TEEO no consideró que el reconocimiento explícito y la reafirmación del derecho de las mujeres a controlar todos los aspectos de su salud, en particular su propia fecundidad, son básicos para potenciar su papel como integrantes de un órgano de representación popular, toda vez que ello debe contribuir a preservar el adelanto de la mujer en el ámbito público.

Por tanto, se concluyó que era inadmisibles considerar que la conducta desplegada por la presidenta municipal no constituía violencia política en razón de género, pues con ello se afectaron los derechos humanos de una mujer que desempeña un cargo de elección popular, al no brindarle la protección que requería su estado de gravidez durante el desempeño de sus funciones.

Respecto del acta de conformidad, la Sala Regional Xalapa sostuvo que era indebido que la regidora hubiese tenido que asumir el pago de las dietas, pues ello debió ser solventado por el ayuntamiento por los medios legalmente previstos para tales efectos.

Así, se concluyó que sí se colmaban los elementos para tener por acreditada la violencia política en razón de género contra la regidora.

Análisis crítico

Los casos en los que se denuncia este tipo violencia demandan, de parte de las autoridades, un enfoque con perspectiva de género, el cual permita juzgarlos con extremo cuidado y sensibilidad.

El caso relatado requirió, además, un enfoque intercultural, pues en la actora convergieron tres elementos que la colocaron en una situación de particular vulnerabilidad: su condición de mujer, su carácter de indígena y el embarazo por el que atravesó.

Analizar el caso desde esa perspectiva permitió dejar de lado determinadas formalidades con el fin de otorgarle a la actora la mayor protección posible. Ejemplo de ello fue el tema de la licencia de maternidad, ya que si bien se advierte que tuvo impedimentos para presentar los documentos necesarios para llevar a cabo este trámite, lo cierto es que la Sala Regional Xalapa reconoció la obligación de todas las autoridades de facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres en estado de gravidez; por ello, una actitud renuente a tramitar dicha licencia debe tomarse como una transgresión al orden jurídico y una conducta constitutiva de violencia política en razón de género.

Lo anterior porque, conforme a los artículos 1 de la CPEUM; 1, 23, apartado 1, inciso c, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, así como II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de garantizar los derechos fundamentales de las mujeres electas popularmente, entre ellos, el de la maternidad y la salud reproductiva.

Así, facilitar que la maternidad se pueda dar de manera plena para las mujeres que ostentan cargos de elección popular es contribuir a su empoderamiento e integración a los espacios de poder público.

Reelección consecutiva en sistemas normativos internos

¿Cuál fue el problema? (SX-JDC-23/2020)

El 4 de diciembre de 2019, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) determinó, *motu proprio*, calificar como parcialmente válida la elección, porque consideró que la del presidente municipal del ayuntamiento de Monjas Miahuatlán, Oaxaca, por tercera ocasión, en una segunda reelección consecutiva, resultaba inválida, ya que rebasaría —por la temporalidad— el límite de seis años impuesto a los integrantes de los ayuntamientos, que establece el artículo 115, fracción I, párrafo 2, de la CPEUM, así como el 113, fracción I, párrafo 2, en relación con el artículo 29, párrafo 3, ambos de la Constitución local. Dicha determinación fue confirmada, en sus términos, por el TEEO, de modo que quedó firme la decisión de invalidar únicamente la elección del presidente municipal.

Resulta importante recordar que dicho candidato fue electo en asambleas comunitarias, por primera vez, para el periodo 2014-2016; posteriormente, reelecto para el periodo 2017-2019, y, finalmente, reelecto por segunda vez para el periodo 2020-2022.

Como se dijo líneas arriba, el IEEPCO consideró que dicho caso violentaba lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución general de la república, que expresa lo siguiente:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

¿Qué decidió la Sala Regional Xalapa?

El 6 de marzo de 2020, la Sala Regional resolvió revocar la sentencia reclamada al TEEO, así como la parte del acuerdo del IEEPCO que declaró inválida la elección del presidente municipal, con base en dos razones esenciales. La primera, porque se estimó que la interpretación del artículo 115, fracción I, párrafo 1, de la Constitución federal permitía razonar que lo establecido en materia de reelección para el mismo cargo está previsto para los integrantes de los ayuntamientos que fueron electos por el sistema de partidos políticos y, por ende, no resulta aplicable, directa e inmediatamente, a los ayuntamientos que se renuevan por sistemas normativos indígenas.

Lo anterior, porque del referido texto constitucional se advierte que para que los ediles puedan ser reelectos de manera consecutiva deben: 1) ser postulados por el mismo partido político, o bien 2) por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Igualmente, se tomó en cuenta que la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de reconsideración 1152 de 2017 y su acumulado, determinó que si bien la figura de la reelección prevista en el artículo 115 de la CPEUM se encuentra dirigida a los ayuntamientos cuyos representantes se eligen por el sistema de partidos políticos, lo cierto es que no regula a los que se rigen por sistemas normativos indígenas. También se recordó que al resolver el expediente SUP-JDC-1172/2017 y sus acumulados, la Sala consideró esencialmente que lo previsto en el citado artículo guarda relación con el principio de autoorganización de los partidos políticos.

La segunda razón consistió en que, conforme a los hechos del caso, resultó indudable que la decisión de elegir por tercera ocasión al ciudadano Miguel Luis Cruz Zurita como presidente municipal de Monjas, Miahuatlán, se tomó por voluntad de la asamblea general comunitaria, cuya elección forma parte de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía, previstos en el artículo 2 de la CPEUM.

En ese sentido, se observó que no se desprendía del expediente indicio alguno de que en la elección estuviera condicionada o coaccionada la voluntad de quienes participaron en la asamblea comunitaria; por el

contrario, existieron muestras de apoyo a la labor desempeñada por el presidente municipal reelecto por segunda vez.

También cobró importancia el hecho de que no se tenía registro acerca de que la citada elección hubiese sido impugnada en algún momento por la ciudadanía del referido municipio, sino que la invalidez derivó de la interpretación realizada por el instituto local en el momento de calificarla, la cual fue posteriormente confirmada por el tribunal responsable. Lo anterior —se concluyó— no se ajustó a una perspectiva intercultural, ya que se pretendió imponer una asimilación forzada del sistema de partidos políticos.

Análisis crítico

En los casos de las elecciones que se rigen por el régimen de sistemas normativos internos, es primordial verificar que el resultado tenga su origen en un auténtico ejercicio democrático, según las prácticas tradicionales expresadas por medio de la asamblea general comunitaria. Por ello, en este tipo de casos es importante destacar la especial relevancia que cobra el artículo 2 constitucional en relación con el numeral 288 de la ley electoral local, cuando establece que “los miembros del ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen”.

Tales dispositivos hacen patente, en este tipo de asuntos, la importancia de maximizar los derechos a la libre autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno de las asambleas generales comunitarias, procurando que los sistemas normativos indígenas no cedan ante asimilaciones forzadas de normas que vayan contra su cultura. Tampoco deberá emplearse forma alguna de fuerza o de coacción que vulnere los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, cabe destacar la importancia del principio de no reelección, porque ha sido reconocido como piedra fundante del sistema democrático mexicano, de frente a una historia que registra diversos gobiernos autoritarios y hasta dictatoriales, fundados en la reelección indefinida de quienes los encabezaron. Por tanto, también en los casos de los ayuntamientos que se renuevan por sistemas normativos indígenas se requiere de la fijación de límites que protejan la autenticidad y la libertad en sus procedimientos democráticos.

En ese orden de ideas, se considera que, conforme al principio de intervención mínima, corresponde a las asambleas generales comunitarias establecer tales restricciones, en su carácter de máximas autoridades en sus pueblos y comunidades. Por ello, se estima fundamental que cada asamblea, en ejercicio de sus derechos a la libre autodeterminación y a la autonomía, adopte un parámetro en materia de reelección, a fin de que, en futuras elecciones, se consideren límites en esta materia, con el objetivo de evitar que se pongan en riesgo la autenticidad y la libertad en los procesos democráticos de renovación de esos ayuntamientos.

En esa dirección, resultará fundamental la asesoría que el instituto electoral local le dé a los pueblos y las comunidades indígenas en materia de reelección, conforme al principio de intervención mínima que garantice la no asimilación forzada de las instituciones democráticas diseñadas para el régimen de partidos políticos, pero observando la renovación y la legitimidad de sus gobiernos municipales.

Autoadscripción calificada indígena para cargos de elección popular

¿Cuál fue el problema? (SX-JRC-68/2021 y SX-JDC-1041/2021 acumulado)

El 9 de mayo de 2021, el TEEO determinó revocar el acuerdo del IEEPCO acerca del registro como candidato a diputado local por el principio de mayoría relativa, en el distrito electoral 3, con cabecera en Loma Bonita, Oaxaca, al ciudadano Francisco Javier Niño Hernández, postulado por Morena.

En la sentencia, el tribunal local consideró que el acuerdo del registro del IEEPCO carecía de una debida motivación, porque omitió exponer las razones por las que constató que dicho candidato cumplía con la autoadscripción calificada indígena, toda vez que, en el acuerdo del registro, únicamente se mencionó haber verificado el cumplimiento de la acción afirmativa, sin que se haya realizado la valoración del documento aportado para acreditar la calidad de indígena. En consecuencia, el TEEO dejó sin efecto el acuerdo del registro en la materia

impugnada y, con plenitud de jurisdicción, estimó insatisfecha la autoadscripción calificada con base en las premisas siguientes:

- 1) En la solicitud del registro, el ciudadano no se autoadscribió como indígena.
- 2) En un escrito afirmó, bajo protesta de decir verdad, que por su cultura pertenece a una comunidad indígena; no obstante, no precisó cuál y no era posible verificar su pertenencia.
- 3) En el acta de nacimiento, se aprecia que nació en San Juan Bautista Tuxtepec; sin embargo, el municipio no se encuentra en el catálogo de los municipios que eligen a sus autoridades por sistemas normativos internos.
- 4) Su constancia de residencia indicaba que había vivido en la cabecera municipal del mencionado ayuntamiento, la cual es una ciudad y no se ubica dentro del distrito electoral al que pretendía representar.

¿Qué decidió la Sala Regional Xalapa?

El 25 de mayo de 2021, la Sala Regional determinó revocar la sentencia del TEEO y confirmar el acuerdo del registro del instituto local, porque el tribunal pasó por alto, para empezar, que el IEEPCO aprobó los lineamientos para el registro de las candidaturas y, en cuanto a la postulación de personas indígenas o afromexicanas, estableció, en su artículo 9, fracción II, inciso a, que para el registro de tales fórmulas el partido político o la coalición debería presentar constancias que demuestren su pertenencia a dichos pueblos y el vínculo que tienen con su comunidad, así como exhibir la siguiente documentación:

- 1) Manifestación de autoadscripción indígena.
- 2) Para acreditar la autoadscripción calificada, podría presentarse, entre otras pruebas documentales, el acta de nacimiento de la persona candidata que acredite haber nacido en una comunidad indígena o afromexicana.

En este contexto, se determinó que el TEEO resolvió la problemática con base en las premisas equivocadas, al considerar que el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec:

- 1) Carece de la calidad de indígena.

- 2) La cabecera del ayuntamiento, al tratarse de una ciudad, no puede tener carácter indígena.
- 3) El municipio se ubica fuera del distrito electoral local número 3.

La Sala Regional Xalapa, en primer lugar, explicó que el catálogo no era un documento idóneo, porque únicamente contempla a aquellos municipios que se rigen por sus prácticas ancestrales en el ámbito electoral; sin embargo, en el listado se excluyen aquellos ayuntamientos oaxaqueños que, aun cuando son considerados indígenas, se regulan por el sistema de partidos políticos. Asimismo, se recordó que el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó 28 distritos electorales federales indígenas, entre los que destaca el número 1 en Oaxaca, cuya cabecera es San Juan Bautista Tuxtepec (lugar donde nació precisamente el candidato afectado). Además, se tomó en cuenta que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) considera que Oaxaca cuenta con un porcentaje elevado de población de tres años y más hablante de lengua indígena e, inclusive, que de acuerdo con la Dirección General de Población del gobierno local, Oaxaca es la entidad federativa con el mayor porcentaje de población que se considera indígena en el país, pues casi 7 de cada 10 personas se autoadscriben como tales.

En relación con el argumento relativo a que el candidato ha vivido en la cabecera municipal que es una ciudad, la Sala lo desestimó porque en dicha afirmación subyace un estereotipo, a saber, la presunción de que los pueblos y las comunidades indígenas solo pueden estar asentados en territorios rurales.

También se consideraron fundadas las alegaciones en el sentido de que el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec sí se ubica dentro del distrito electoral local 3, porque el IEEPCO tiene registrado que en ese municipio confluyen los distritos 1, 2 y 3, por lo que no podría afirmarse válidamente que el municipio se encuentre fuera del distrito electoral en que pretendía contender el candidato.

Como resultado, al confirmarse que el lugar en el que nació el ciudadano actor, según el acta de nacimiento que presentó ante el IEEPCO, se ubica en una zona donde hay una comunidad indígena, así como que el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec se tomó en cuenta para conformar un distrito electoral catalogado como indígena por el INE

(el distrito electoral federal 1), la Sala Regional Xalapa concluyó que el criterio del tribunal local se desvanecía.

Análisis crítico

La relevancia de este asunto radica en que el TEEO al resolver, junto con la falta de exhaustividad al examinar las pruebas, dejó de juzgar con perspectiva intercultural, porque tomó como otro elemento para negar la autoadscripción calificada indígena que el candidato ha vivido en la cabecera municipal, que es una ciudad, sin dar mayores argumentos respecto a la forma en que tal aspecto repercute en la falta de acreditación de la identidad indígena.

Este tema resulta central porque, contrario a lo consideró el TEEO, a juicio de la Sala Regional Xalapa, constituye una idea estereotipada asumir que las comunidades y los pueblos originarios, así como sus integrantes, solo pueden o deben estar asentados en territorios rurales, ya que la propia dinámica social y la búsqueda de mejores condiciones de vida han propiciado la movilidad de estos grupos, y lo fundamental estriba en el vínculo y el sentido de pertenencia a la comunidad.

Ejemplos de esta interculturalidad fueron del conocimiento de la Sala Regional en los expedientes SX-JDC-160/2020, SX-JDC-161/2020 y SX-JDC-162/2020 y acumulado, en los que, entre otros temas destacados, se aprecia la convivencia de quienes llegan a residir en los municipios conurbados a la capital de Oaxaca (El Fraccionamiento, El Rosario), que se rigen por sistemas normativos internos en el ámbito electoral, como el municipio de San Sebastián Tutla.

Ambos asuntos pueden ubicarse en el contexto de la migración a zonas urbanas, así como de la urbanización de sus territorios, y se inscriben en los temas abordados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuando, al examinar los retos, las oportunidades y las recomendaciones, se formuló que

También se reconoció que la influencia de las zonas urbanas sobre los pueblos indígenas podía variar notablemente. Algunas pueden adaptarse y mejorar considerablemente su situación sin perder su identidad cultural; en otros casos, los pueblos indígenas son objeto de discriminación, exclusión y violencia, entre otras cosas. En la reu-

nión se llegó a la conclusión de que la urbanización es un fenómeno que exige inmediata atención y que los Estados tienen la obligación de asegurar que los pueblos indígenas no sean expulsados o sacados por la fuerza de sus territorios patrios, así como tampoco objeto de discriminación una vez que estén en las zonas urbanas (ONU 2007).

Fuentes consultadas

- ACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. s. d. El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México. México: Munguía Impresores.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. s. d. Los pueblos indígenas en áreas urbanas y la migración: Retos y oportunidades [en línea]. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf (consultada el 24 de octubre de 2021).
- Sentencia SX-JDC-326/2019, 4 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-326-2019> (consultada el 25 de octubre de 2021).
- SX-JDC-23/2020, 6 de marzo de 2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SX/2020/JDC/23/SX_2020_JDC_23-903755.pdf (consultada el 25 de octubre de 2021).
- SX-JRC-68/2021 y SX-JDC-1041/2021 acumulado, 25 de mayo de 2021. Disponible en <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JRC-0068-2021.pdf> (consultada el 25 de octubre de 2021).

Sentencias del Tribunal Electoral, un precedente de trascendencia nacional

Eva Barrientos Zepeda

Introducción

En 2021 se cumplieron 20 años de la reforma constitucional acerca de los pueblos y las comunidades indígenas; un poco tarde, si se considera que también en 2021 se cumplieron 200 años de vida independiente en México, con el consecuente pasivo histórico en la administración de justicia electoral para los integrantes de estos pueblos, a pesar de que, previamente, el país suscribió y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Si bien el Convenio 169 de la OIT entró en vigor en México en 1991, no fue sino hasta 2001, con la reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuando se reconoció la diversidad cultural y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Ahora, dos décadas después de las adecuaciones legales derivadas de la reforma constitucional, es posible advertir cuál ha sido la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la consolidación de la reforma, por medio de la evolución de su línea jurisprudencial en temas que involucran tanto los procesos electivos de estos pueblos y comunidades como los derechos de participación política de sus integrantes.

A mayor participación política, mayor litigiosidad

Sin duda alguna, el reconocimiento de los sistemas normativos propios de las comunidades indígenas, particularmente de aquellos que tienen como objetivo la renovación de sus autoridades y la participación política de sus integrantes, han generado un gran número de controversias relacionadas con el ejercicio del derecho a sus propias formas de gobierno, conforme a sus normas, prácticas y procedimientos tradicionales.

Así lo muestran las cifras de asuntos resueltos por la Sala Regional Xalapa del TEPJF, órgano jurisdiccional que, por su ámbito geográfico de competencia, conoce y resuelve acerca de la validez de las elecciones regidas por sistemas normativos indígenas, particularmente de asuntos relacionados con las elecciones municipales de Oaxaca.

En efecto, a partir del establecimiento permanente de las salas regionales del TEPJF en 2009, la Sala Regional Xalapa conoció, por primera vez, controversias relacionadas con elecciones municipales regidas por sistemas normativos internos en 2010; a partir de ahí, el número de casos ha mantenido un incremento constante en los años correspondientes al proceso electoral en el que se renueva la gran mayoría de los ayuntamientos, como se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Casos relacionados con
los sistemas normativos internos**

Año	2010	2014	2018	2020
Número de casos	45	132	145	120

Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de información de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Disponible en <https://sisga.te.gob.mx/> (consultada el 29 de septiembre de 2021).

Estos casos solo comprenden controversias acerca de elecciones regidas por sistemas normativos internos de Oaxaca, cuyas temáticas predominantes son la vulneración al principio de universalidad del sufragio, los derechos de participación política de las mujeres y el incumplimiento de los requisitos comunitarios relacionados con la elegibilidad de las personas, entre otras.

Oaxaca es, sin duda, la entidad que se erige como fiel reflejo de la diversidad social y cultural de nuestro país, con más de 400 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de sistemas normativos internos, pero también es la entidad que ha sido la punta de lanza en diseño constitucional y legal, al promulgar la primera ley indígena del país y reconocer, incluso de forma previa a la CPEUM, la autonomía de sus pueblos y comunidades indígenas.

Pero ¿cómo se resuelve acerca de la aplicación de normas del derecho interno? ¿Cómo resolver cuando entra en tensión el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de una comunidad en el marco de un proceso electoral? Sin duda, con perspectiva intercultural.¹ No obstante, juzgar con esta perspectiva no ha sido en modo alguno una labor automática, ya que cuando la judicatura electoral empezó a conocer esta clase de asuntos, en 2010, se generaron amplios debates respecto de la forma de resolverlos. En ese momento, se llegó a la conclusión de que tanto la metodología jurídica como los instrumentos que el TEPJF ordinariamente utilizaba para resolver las elecciones regidas por el sistema de partidos políticos eran insuficientes cuando se trata de procesos democráticos de los pueblos y las comunidades indígenas.

A partir del nuevo marco constitucional, el Tribunal Electoral también ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial, por medio de sentencias en las que se reiteraron criterios que dieron origen, hasta 2018, a la jurisprudencia que obliga a juzgar con perspectiva intercultural y que delineó los elementos para su aplicación en materia electoral.

Lo anterior tuvo como presupuesto normativo el reconocimiento del derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas contenido en el artículo 2 de la CPEUM; en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los cuales exigen que el estudio de los casos relacionados con los derechos de estos pueblos y sus integrantes se haga a partir de una perspectiva intercultural, que atienda el contexto de la controversia y garantice, en la mayor medida posible, sus derechos colectivos.

¹ Elementos que se desarrollan en la jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en www.te.gob.mx.

Dicho parámetro es uno de los mayores avances en la doctrina judicial para el análisis y la solución de estos casos —posterior a la reforma constitucional de 2001—, ya que protege y garantiza los derechos político-electorales de las personas, así como los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas desde la interculturalidad, a fin de armonizar el respeto a los sistemas normativos internos con el respeto a los derechos fundamentales de participación política de sus integrantes.

Esto constituye un deber natural de cualquier juez que pretenda legitimarse ante una comunidad indígena, pues de otra forma resultaría paradójico hablar de autodeterminación y resolver con base en la potestad del Estado de validar el ejercicio de tal derecho, pero sin perspectiva intercultural.

Desde esa visión, la tarea de los jueces electorales frente a las comunidades indígenas no resulta sencilla, sobre todo cuando no son capaces de liberarse de las cargas circunstanciales de su propia cultura y no pueden comprender el comportamiento de otros pueblos (Garzón 2004).

Esa dificultad se vuelve notoria cuando entra en tensión el sistema normativo interno con la protección y la garantía de los derechos humanos en general y, en especial, de los derechos de participación política de las indígenas, ya que, a pesar del reconocimiento de su derecho a la autonomía, el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno no siempre salvaguarda los derechos de participación política de las mujeres.

Lo anterior ha dado lugar a nuevos litigios y retos en la solución de casos que han hecho visibles posibles violaciones al derecho de las indígenas a participar políticamente en la vida pública de sus comunidades, libres de violencia, máxime si se consideran los deberes de garantía derivados de las subsecuentes reformas de 2015 y 2019 al artículo 2 constitucional, orientadas a respetar los derechos políticos de las mujeres en las elecciones por sistemas normativos internos.

En efecto, el establecimiento a rango constitucional de las medidas para la plena inclusión de las mujeres en la vida pública de los pueblos y las comunidades indígenas ha incrementado, a su vez, la violencia política en razón de género contra ellas y no en pocos casos han tenido que acudir al TEPJF a manifestar la existencia de obstáculos para ejercer

—libres de violencia— sus derechos de participación política, tanto para el acceso a los cargos para los cuales fueron electas como para el ejercicio de las actividades propias del puesto y la remuneración inherente a su labor.

Muchos de esos casos muestran resistencia a la evolución en el sistema normativo interno, generalmente expresada por medio de actos de violencia política contra las mujeres en razón de género, o bien de otras formas de exclusión en el interior de las comunidades, que han sido definidas por Kymlicka (1996) como restricciones internas e implican el derecho de un grupo en contra de sus propios miembros.

Precedente para la erradicación de la violencia política en razón de género

Uno de los precedentes más relevantes en la atención de casos de este tipo es, justamente, el que ordenó la creación del registro de las personas que han cometido esta clase de violencia.

Por sus efectos, dicho precedente es de especial trascendencia. Tuvo su origen en la Sala Regional Xalapa del TEPJF, con la emisión de dos sentencias identificadas con las claves de expediente SX-JDC-390/2019 y SX-JDC-400/2019.² En estas se analizaron casos de violencia política en contra de dos concejales³ de un mismo ayuntamiento en Oaxaca, en los que incluso se analizó la repetición del acto reclamado, ya que existía un mandato judicial del tribunal electoral de esa entidad que ordenó cesar las conductas que afectaban el ejercicio del cargo de elección popular, pero estas no habían cesado.

En esos casos se reclamó la violación a los derechos político-electorales en la vertiente del desempeño y ejercicio del cargo, consistente en las siguientes conductas:

² Disponibles en www.te.gob.mx.

³ Una mujer y un adulto mayor.

- 1) La violación al derecho de ser votado, en su vertiente del ejercicio del cargo como concejales del ayuntamiento de Santa Catalina Quierí, Yautepec, Oaxaca, por la omisión de convocarlos a las sesiones del cabildo.
- 2) La omisión del pago total de las dietas y la repetición del acto reclamado.
- 3) La vulneración del principio de igualdad y no discriminación por el trato diferenciado y sin justificación, traducido en violencia política por su condición de mujer indígena, en un caso, y de adulto mayor indígena, en el otro.

Tales planteamientos quedaron probados, pero cabe destacar que la autoridad señalada como responsable pretendió justificar las vulneraciones alegadas —relacionadas con la disminución y falta de pago de las dietas— a partir de una decisión de la asamblea general comunitaria de Santa Catalina Quierí, que es la máxima autoridad de la comunidad.

Sin embargo, para la Sala Regional Xalapa, tales consideraciones de ningún modo eran aptas o razonables para eximir a la responsable de la obligación que previamente le había sido impuesta por el tribunal local al dictar sentencia en los juicios JDCI/14/2019 y acumulados, pues dicha resolución adquirió el carácter de cosa juzgada y reconoció derechos en favor de las víctimas de violencia.

Este caso es solo uno de los que permiten advertir cómo las vulneraciones a los derechos de participación política pretenden ser normalizadas en el interior de los pueblos y las comunidades indígenas. Sin embargo, la Sala Regional Xalapa ha sostenido, de manera reiterada, que si bien se debe tutelar el derecho a la libre determinación de estos pueblos, a fin de lograr su máxima protección y plena vigencia, lo cierto es que las prácticas comunitarias no deben afectar los derechos individuales de sus integrantes de manera irracional y desproporcionada, pues cuando la autonomía de las comunidades se opone a sus propios miembros, implica la actualización de restricciones internas carentes de justificación, ya que aceptar cómo válido el hecho de que la asamblea determinara disminuir prerrogativas inherentes al ejercicio del cargo como concejales implicaría que, al amparo de sus instituciones de derecho interno, se vulneren los derechos de sus integrantes y, a su vez, el Estado constitucional y democrático de derecho.

Así, se consideró que el desempeño de un cargo de elección popular, como una de las vertientes del derecho a ser votado, incluye el pago de dietas y ser llamado a las sesiones del cabildo, a fin de participar con voz y voto en las decisiones del municipio; de otro modo, se infringen los preceptos que lo tutelan y se atenta contra la esencia misma del sistema democrático.

¿Por qué es importante y trascendente dicho precedente?

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁴ y la Sala Superior del TEPJF se han referido a las implicaciones de los casos importantes y trascendentes. Un asunto es importante cuando su naturaleza permite advertir que reviste un interés superlativo reflejado en la gravedad o complejidad del tema; es decir, cuando se detecta una posible afectación o alteración de los valores o principios del sistema democrático tutelados por el Tribunal Electoral. La trascendencia, por su parte, se refleja en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico relevante para casos futuros o la complejidad sistémica de ese criterio.

Este precedente es importante debido al alto número de casos de violencia política en razón de género que se han presentado y que se siguen presentando en los pueblos y las comunidades indígenas. Por ello, la Sala Regional Xalapa ordenó, por primera vez, como medida de reparación y garantía de no repetición, la obligación de la autoridad administrativa electoral, de aquella entidad federativa, de establecer un registro de personas hayan perdido la presunción de tener un modo honesto de vivir al haber cometido actos de violencia política en razón de género o por alguna otra categoría sospechosa de discriminación.

Esa medida de política judicial tuvo como finalidad la atención de un caso, pero también establecer medidas tendentes a su erradicación, ante violaciones reiteradas por actos de violencia política.

4 En la jurisprudencia de rubro FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO.

Para Norberto Bobbio (2011), el objetivo más obvio y directo del empleo de la violencia es destruir a los adversarios políticos o ponerlos en la imposibilidad física de actuar con eficacia; esto es, doblar su resistencia y voluntad.

Lamentablemente, la violencia política puede ser ejercida por actores estatales y no estatales, o bien por autoridades tradicionales; es interpersonal o colectiva; tiene como destinatarios a autoridades o instituciones públicas y ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de sus derechos políticos; pretende, esencialmente, alterar su constitución, capacidad representativa o funcionamiento; busca capturar bienes públicos para el beneficio privado o alterar políticas públicas, y puede presentarse en el desarrollo de un proceso electoral o en el ejercicio de un cargo de representación popular.

En ese contexto, este precedente es un referente de la justicia electoral, al establecer, por primera vez, medidas de reparación y garantías de no repetición como respuesta al alto número de casos —algunos de ellos reiterados— en los que se denunciaron actos de violencia política en contra de miembros de categorías sospechosas, como mujeres, indígenas o adultos mayores, entre otros, acorde con nuestro paradigma de derechos humanos y con las obligaciones de protección y garantía que de él se derivan.

Sin duda, este tipo de decisiones de la judicatura electoral federal contribuye a la prevención, atención y erradicación de la violencia política, a fin de que hombres, mujeres y personas no binarias puedan ejercer sus derechos de participación política libres de violencia y de que tales actos no vuelvan a suceder.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que, en los casos en los que se configura un patrón recurrente, las garantías de no repetición adquieren una mayor relevancia como medida de reparación, a fin de que no vuelvan a suceder hechos similares y contribuyan a la prevención. En ese sentido, la Corte IDH ha reiterado que el Estado debe prevenir la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos.

En esencia, las medidas de no repetición tienen como principal objetivo la no reiteración de los hechos que ocasionaron la violación y pueden incluir capacitaciones, reformas legislativas y adopción de medidas de derecho interno, entre otras. Dichas medidas atienden la fina-

lidad que persigue el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): reparar las consecuencias de la situación que configuró la vulneración de los derechos, lo cual refleja su importancia.

Por otra parte, este caso es trascendente debido a que originó la implementación, en el ámbito nacional, del registro de infractores por haber cometido actos de violencia política en razón de género.

En efecto, este criterio fue reiterado por la Sala Regional Xalapa en un precedente posterior, identificado con la clave de expediente SX-JDC-151/2020 y su acumulado, en el que se ordenó de manera particular la inclusión de personas sancionadas por haber cometido actos de violencia política en el registro respectivo, a fin de que las consecuencias —la declaratoria de la pérdida de la presunción de tener un modo honesto de vivir por haber cometido este tipo de violencia— fueran consideradas en el proceso electoral inmediato siguiente.

Lo anterior, con la intención de dotar de eficacia a las normas que prohíben y buscan sancionar y erradicar esta clase violencia, ya que trastoca el ejercicio igualitario de los derechos de participación política.

Este último criterio fue ampliado por la Sala Superior del TEPJF mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-91/2020, al considerar que el registro estatal de personas sancionadas por violencia política en razón de género debía replicarse en el ámbito nacional, razón por la cual vinculó al Instituto Nacional Electoral (INE) a implementar el registro nacional de personas sancionadas por esta clase de violencia.

Para ello, estableció como salvaguardia del principio de irretroactividad que el registro nacional y los correspondientes que se creen en el ámbito de las entidades federativas contendrían únicamente la información generada después de la emisión de los correspondientes registros de violencia política en razón de género. Asimismo, como garantía de certeza, estableció que los lineamientos correspondientes a la operación del registro nacional debían expedirse de manera previa al inicio del proceso electoral federal siguiente y ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

No puede negarse la relevancia y trascendencia para el sistema democrático nacional y, en particular, para la justicia electoral del establecimiento de esta clase de medidas de política judicial, que tienen un solo objetivo: contribuir a la erradicación de la violencia política.

Fuentes consultadas

- Bobbio, Norberto. 2011. Violencia. En *Diccionario de política*, 1633. México: Siglo XXI Editores.
- Garzón Valdés, E. 2004. El problema ético de las minorías étnicas. En *Ética y diversidad cultural*, 44. México: FCE.
- Kymlicka, W. 1996. "Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal". *Isegoría* 14: 29-32.

Diferencias entre representantes, delegados y subdelegados indígenas

Ernesto Camacho Ochoa

Introducción

Como si hubiesen surgido y se mantuvieran en una sociedad paralela, México se ve enriquecido con una pluralidad de pueblos y comunidades indígenas que velan por mantener la esencia de sus usos y costumbres, cuya longevidad y arraigo son mayores que los de la nación mexicana, creada tras la independencia de España.

Pero ¿cómo han logrado permanecer a lo largo del tiempo en la sociedad mexicana de la que forman parte? ¿De qué forma la actual sociedad democrática se ha interrelacionado y conectado con dichos pueblos? ¿Cómo se han respetado sus usos y costumbres para mantener la esencia de su cultura, a la vez que se les ha apoyado para participar de manera igualitaria en sus órganos de participación y decisión? Y, aún más relevante, ¿de qué manera la justicia y los órganos que la imparten pueden —mediante su conocimiento jurídico, sus facultades y su poder de resolución— favorecer los derechos de estas personas?

Para contestar dichas cuestiones, primero se desarrollarán los contextos histórico y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas, su evolución y cómo la historia y la política de México han tenido una influencia relevante en ellos.

Sin perder la conexión de la historia y la cultura, y una vez aceptada la identidad de los indígenas, así como el respeto a su cosmovisión, forma de vida y organización, es necesario comprobar cómo diversas

figuras actúan y son delimitadas para fungir como nexo entre los ayuntamientos, como instituciones políticas, y los pueblos indígenas.

La Sala Regional Monterrey, mediante sus precedentes, resuelve muchas de las controversias surgidas entre los delegados, los subdelegados y los representantes indígenas. Es por medio del estudio de esas sentencias como se procede a delimitar, definir y precisar los métodos de elección de dichas figuras.

Contextos histórico y social de las comunidades indígenas en México

Desde antes de la llegada de los conquistadores españoles, diversos pueblos habitaban alrededor de los lagos de la cuenca de México; a estos se les conoce como originarios. Dichos pueblos se caracterizaban, en general, por ser comunidades históricas, con una base territorial común, pero con identidades culturales diferentes (Álvarez 2002).

Luego de la llegada de la globalización y la concentración urbana, pequeñas minorías mantienen el náhuatl como lengua, así como algunos de sus usos y costumbres, por ejemplo, las danzas, los carnavales, las fiestas patronales y la organización del trabajo en comunas o faenas. Como refiere Medina (2007), este análisis de los pueblos indígenas y sus culturas establece dos grandes ejes:

el de la presencia de una cosmovisión mesoamericana [...], y el de la organización social, que genera y reproduce esta antigua tradición de pensamiento, y se nos presenta ahora como un complejo de organizaciones comunitarias comprometidas en la realización de grandes ceremoniales que establecen los ámbitos simbólicos donde se mantienen y reproducen identidades comunitarias, la memoria histórica misma, los mitos y las tradiciones.

Las formas de organización tradicional garantizan la celebración de dichas fiestas —verdaderamente ostentosas— para agradecer a sus santos patronos, con la esperanza de que sean recíprocos en el otro mundo. Por lo tanto, esta forma de organizarse conduce a los pueblos originarios a ejercer formas de autonomía limitada, de acuerdo con sus

usos y costumbres, en la solución de conflictos secundarios, las cuales han mantenido su eficacia durante muchos años.

Para hablar de la relación entre el Estado, la sociedad y la comunidad indígena, se diferencian tres periodos:

- 1) El preindigenismo. Etapa que comienza con la llegada de los españoles y se caracteriza por la acción realizada por extraños (personas que no pertenecen a esos pueblos) con la idea de redefinirlos socialmente por las vías militar, religiosa y económica.
- 2) El indigenismo institucional. Posterior a la década de 1920, en la posrevolución mexicana, se crearon instituciones, políticas y presupuestos dirigidos específicamente a la intervención de los pueblos indígenas, con el fin de modernizarlos.
- 3) El posindigenismo. En la década de 1980, este periodo surgió de dos procesos simultáneos: por una parte, el debilitamiento del Estado frente a la apertura comercial y neoliberal, lo cual limitó los presupuestos para las políticas dirigidas a las comunidades indígenas y la progresiva desaparición del Instituto Nacional Indigenista y, por otra, la aparición globalizada y pública de movimientos de reivindicación étnica procedentes de contextos dominados que se declararon en resistencia contra las políticas globalizadoras que adoptó el país al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Vázquez 2017).

En específico, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y la reforma al artículo 4 de 1992 generaron una nueva crítica acerca de la construcción de utopías y caminos distintos a los determinados por el Estado, en cuanto a las reformas políticas neoliberales y la relación con los pueblos indígenas y las sociedades rurales (Korsbaek, Leif y Sámano 2007).

Posteriormente, la reforma de 2001 fue producto de dos iniciativas: la del entonces presidente Ernesto Zedillo, en 1998, y la de Vicente Fox, en 2000, con las que se pretendió definir a los pueblos indígenas, su libre determinación, los elementos de su autonomía y la reiterada preocupación respecto a una ruptura de la unidad nacional y la separación de las autoridades municipales, las cuales dejarían al municipio como forma de organización política en los pueblos indígenas (González 2006).

Reconocimiento de las personas indígenas

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce a los pueblos y a las comunidades indígenas al establecer:

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Esas características se determinaron a partir de algunos de los contenidos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹ aprobados en 1989. Sin embargo, se dejaron fuera partes importantes que modifican su alcance, por ejemplo, la reforma solo se refiere a la colonización como etapa histórica, con lo cual se corre el riesgo de dejar fuera a aquellos pueblos indígenas que hubiesen llegado después de esta.

El Convenio 169 de la OIT señala que la conciencia de la identidad indígena debe ser un criterio fundamental para determinar a quiénes se les pueden aplicar las disposiciones acerca de estos pueblos. Para especificar sus rasgos distintivos, se utilizaron criterios económicos, biológicos, culturales y lingüísticos. De estos, los dos primeros se excluyen por no ser precisamente criterios diferenciadores; el tercero se sigue usando en muy pocos casos, puesto que hay indígenas que no hablan su lengua y personas que, sin ser indígenas, conocen el idioma, y, finalmente, el criterio cultural es el más aceptado, por lo que una persona es indígena si asume su pertenencia a dicho pueblo. Este es el criterio fundamental en el que se basa la CPEUM para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena y quiénes no (López 2005).

¹ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. 1996. Costa Rica: OIT Oficina para América Central y Panamá, pp. 5-6.

Las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas son “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

El primer paso en el análisis a realizar es colocar a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, en la misma condición jurídica que los pueblos indígenas, pues entre ambos existe una relación de generalidad a particularidad, en la cual las comunidades se encuentran incluidas en el pueblo y este se estructura con base en aquellas.

Lo anterior puede dar lugar a que las comunidades no quieran formar parte de los pueblos y estos queden separados. No obstante, al no encontrarse definido por la normativa el concepto de comunidades indígenas, sino que solo se indican las características mínimas que deben reunir, se puede establecer que estas son un conjunto de personas adscritas a un pueblo indígena, que constituye una unidad cultural, social y económica, habita un territorio y reconoce sus autoridades según sus usos y costumbres.

Aunque lo expuesto aporta una idea bastante cercana a lo que se entiende por comunidad indígena, en la realidad puede presentar serias insuficiencias, porque en la actualidad no todos los miembros de una comunidad reúnen esas características.

Representantes indígenas, delegados y subdelegados municipales

La CPEUM reconoce la libre autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, entre otras cosas, para elegir, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades internas.² De igual manera, los pueblos indígenas tienen derecho a ele-

² “Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. [...]”

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos

gir, por medio de sus usos y costumbres, a un representante indígena con participación y representación ante los ayuntamientos con derecho de voz en el cabildo.³

Lo anterior, debido a que el derecho de representación de estos pueblos ante los ayuntamientos es indispensable para su autodeterminación y fortalecimiento. Mediante su ejercicio, se coadyuva a su auténtica participación en la estructura orgánica funcional del ayuntamiento, al transmitir y dar a conocer a las autoridades del cabildo su particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales esenciales que permitan a las autoridades emitir decisiones tomando en cuenta tales elementos.

De tal manera, conforme al mandato constitucional dirigido a fortalecer la participación y la representación políticas de las comunidades indígenas, sus representantes tienen la posibilidad material de presentar y defender los intereses de sus comunidades en las sesiones del cabildo, a fin de que cuenten con un poder real de intervención y participación en la toma de decisiones del poder público que les afecta.⁴

y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

³ “Artículo 2o. [...] VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables”.

⁴ Criterio de la Sala Superior emitido en la sentencia SUP-JDC-114/2017: “En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones [...] Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de Cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánica funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal”. También en la diversa sentencia SUP-REC-588/2018: “De esta forma, en el precedente invocado, este Tribunal Constitucional determinó que el artículo 2°, Apartado A, fracción VII, constitucional, al tratarse de una disposición de carácter fundamental, dirigida particularmente, a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, conllevaba a entender que los representantes indígenas ante los Ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo”.

Por tanto, el representante indígena constituye una figura reconocida para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, en la que exista un enlace de comunicación entre estos pueblos y el Estado acerca de las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los ayuntamientos las tomen en cuenta en el momento de emitir las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

La doctrina judicial de los derechos de las comunidades indígenas ha reconocido su derecho a participar, mediante sus representantes electos, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar, directa o indirectamente, sus intereses como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural.⁵

Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del ayuntamiento y del presidente municipal en la demarcación territorial correspondiente, tal y como lo reconocen, por ejemplo, las leyes orgánicas de San Luis Potosí, Querétaro y Guanajuato.⁶

Se trata de una figura que surge en el contexto del derecho de las entidades federativas a establecer, en su régimen interior, con base en su división territorial y su organización política y administrativa, el

⁵ Criterio de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral emitido en la sentencia SM-JDC-344/2020 y acumulados.

⁶ Artículo 92 de la Ley Orgánica de San Luis Potosí: “En las delegaciones municipales la autoridad será ejercida por un Delegado Municipal, que será designado por acuerdo del Cabildo correspondiente, en los términos de la fracción XXV inciso C del artículo 31 de esta Ley, y durará en su cargo el mismo período que el Ayuntamiento”.

Artículo 52 de la Ley Orgánica de Querétaro: “Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo por un periodo de tres años y podrán realizar la función por un periodo más”.

Artículo 141 de la Ley Orgánica de Guanajuato: “Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial asignada a la delegación. Serán nombrados o ratificados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal dentro de los seis meses siguientes a la instalación del Ayuntamiento.

Para el nombramiento o la ratificación de los delegados y subdelegados municipales, se requerirá la mayoría absoluta del Ayuntamiento.

Para efecto de formular, la propuesta de delegados y subdelegados municipales, el Presidente Municipal podrá optar por realizar una consulta pública previa a los habitantes de la delegación, cuya metodología deberá aprobarse por el Ayuntamiento. En el supuesto de que el presidente en su propuesta atienda al resultado de la consulta, la aprobación será por mayoría simple del Ayuntamiento”.

municipio libre, pero que, en todo caso, no debe afectar la actuación de los representantes indígenas, sino colaborar con ellos. Para la selección, designación o nombramiento de los delegados y subdelegados, existen diversos procedimientos regulados en las legislaciones locales, como el caso en el que el presidente municipal está facultado para designarlo o decidir el método para su nombramiento. Dicha designación también puede ser por elección democrática o entre los miembros del ayuntamiento.⁷

No obstante, en otras comunidades indígenas solo se acepta la designación directa del presidente municipal por medio de una consulta pública previa, cuya metodología debe ser aprobada por el ayuntamiento. Así, atendiendo al resultado de la consulta, el presidente municipal someterá el nombramiento a la aprobación del ayuntamiento.⁸

Además, los delegados y subdelegados, como figuras auxiliares, tendrán las siguientes obligaciones:

- 1) Ejecutar los acuerdos que ordene el ayuntamiento y el presidente municipal.
- 2) Informar al presidente municipal los hechos que podrían afectar a su localidad.
- 3) Atender las instrucciones que reciba del secretario del ayuntamiento.⁹

Así, los delegados y subdelegados también actuarán ante el ayuntamiento para garantizar los siguientes derechos de los representantes indígenas:

- 1) Respeto a su derecho de autodeterminación en el procedimiento de elección.
- 2) Reconocimiento como representante indígena.

⁷ Criterio de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitido en la sentencia SM-JDC-216/2019 y acumulados.

⁸ Criterios adoptados por la Sala Regional Monterrey y emitidos en las sentencias SM-JDC-53/2020 y acumulados y SM-JE-22/2020 y acumulados.

⁹ Criterios adoptados por la Sala Regional Monterrey y emitidos en la sentencia SM-JDC-53/2020 y acumulados.

- 3) A ser convocado a sesiones de cabildo.
- 4) A la regulación de instrumentos para garantizar su participación efectiva en las sesiones del cabildo, en los temas que pudieran tener alguna trascendencia para la comunidad.
- 5) A desempeñar el cargo y solo ser removido de acuerdo con los procedimientos de la propia comunidad.

Criterios judiciales acerca de la elección de representantes de las comunidades indígenas

La Sala Regional Monterrey ha delimitado la figura tanto de representantes como de delegados y subdelegados en diferentes estados de la república, a fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas.

En el juicio SM-JDC-344-2020 y acumulados, representantes de diversas comunidades acudieron a la Sala Regional Monterrey con la pretensión de que se revocara la sentencia del Tribunal Electoral de San Luis Potosí, que a su vez revocó la convocatoria y la asamblea municipal de elección de la Dirección del Departamento de Asuntos Indígenas del ayuntamiento, al considerar que todos los pueblos indígenas del municipio debían participar en la definición de las reglas de ese proceso electivo.

En dicho asunto, se realizó la distinción de la figura de representante indígena frente a la del director del Departamento de Asuntos Indígenas, y se definió a este como el servidor público que deberá hablar y escribir la lengua o las lenguas indígenas de la región de que se trate (no solo de una comunidad) y que deberá ser propuesto por los miembros de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus sistemas normativos internos y sus formas de organización comunitaria, garantizando la paridad de género.

Además, se reconoce la posición fundamental del representante indígena, por ser el que surge de estos pueblos como figura efectiva para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, al generar un enlace de comunicación entre la comunidad indígena y el Estado acerca de las situaciones culturales esenciales y problemáticas.

En ese sentido, los delegados y el titular del Departamento de Asuntos Indígenas no son una figura paralela o intermedia entre los representantes indígenas y el ayuntamiento, pues eso los ubicaría en una

posición de subordinación frente al presidente municipal, con lo cual se quebrantaría el objetivo de ser la institución auténtica que represente los derechos e intereses de la comunidad y se afectaría la efectividad de la representación indígena.

De ahí que la Sala Regional Monterrey considerara que el director del Departamento de Asuntos Indígenas y el delegado colaborarán, en el ámbito de sus atribuciones, para que el representante indígena fuera un auténtico canal de comunicación entre la comunidad y el ayuntamiento y ejerciera la función que la CPEUM le reconoce.

En el juicio SM-JDC-53/2020 y acumulado, integrantes de la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec presentaron medios de impugnación tras considerar que el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro se excedió al ordenar una consulta para que se reconociera o no al delegado municipal como representante indígena.

Al respecto, la Sala Regional Monterrey distinguió la figura del delegado respecto del representante indígena y analizó si el tribunal local tenía competencia para ordenar una consulta, con el fin de reconocer ambas figuras. Se concluyó que, aunque el tribunal, de manera acertada, explicó que el carácter de delegado no otorga la representación indígena, tampoco debió cuestionar la designación oficiosamente y, menos aún, llegar a la medida última de ordenar una consulta sin agotar otras vías menos invasivas; en su lugar, debió dejar intacto el tema.

Así, a partir de una reflexión evolutiva, se precisó que:

- 1) El derecho de la comunidad y el alcance de la representación indígena ante el ayuntamiento incluyen la participación en el cabildo.
- 2) La forma de impulsar y alcanzar esa representación por parte de la comunidad y sus integrantes debe ser el método de elección que esta defina —sin intervención del ayuntamiento, sin que pueda derivar de la calidad de delegado o subdelegado y con independencia del poder de la comunidad de que ambos nombramientos recaigan en la misma o las mismas personas—.

El juicio SM-JE-22/2020 y acumulados contravirtió la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEG) que invalidó, por un lado, la elección del representante indígena, porque no se acreditó la

participación de todos los integrantes de la comunidad Misión de Chichimecas, San Luis de la Paz, Guanajuato, y, por otro, la elección municipal del delegado y el subdelegado, al considerar que se debió consultar previamente a la mencionada comunidad.

Al respecto, la Sala Regional Monterrey modificó la sentencia controvertida porque, en primer lugar, frente al planteamiento directo respecto a Juan Baeza, en el sentido de que el ayuntamiento se negó a reconocerlo como representante indígena de la comunidad, y de lo alegado en torno a dicha figura, el TEEG debió estudiar el alcance de la representación indígena y la relación que existe con las figuras del delegado y subdelegado, por las implicaciones jurídicas del caso concreto.

En segundo lugar, el tribunal responsable no debió cuestionar y estudiar oficiosamente la elección comunitaria porque, en respeto al ejercicio de la libre autodeterminación, el único supuesto por medio del cual pueden revisarse las decisiones presumiblemente comunitarias es cuando sus integrantes las cuestionan (y no la propia autoridad estatal), dado que, si no es así, si no se reconoció una impugnación o la existencia de un juicio en el que se fijara esa controversia, la autoridad debe partir de la validez de la elección y reconocer al representante electo para evitar intervenir, unilateral e indebidamente, en el orden comunitario.

Conclusiones

México es un país pluricultural y, como ejemplo para el resto de las sociedades del mundo, ha ido avanzando en el respeto de los derechos y las costumbres de sus pueblos indígenas y su inclusión en el sistema electoral y democrático del país.

Este es un avance realmente destacable que, por supuesto, implica una infinidad de controversias legales, como la inclusión de las comunidades indígenas en un órgano de gobierno municipal por medio de delegados y subdelegados —o departamentos de asuntos indígenas— o de sus representantes.

El criterio sostenido y reiterado de la Sala Regional Monterrey ha sido relevante, pues se han delimitado la naturaleza y los alcances de las referidas figuras, sus métodos de elección y responsabilidades, a

fin de precisar que los delegados, subdelegados y representantes son figuras con atribuciones distintas, pero coinciden en la finalidad de asegurar los derechos de los pueblos indígenas, su política, intereses, respeto, usos y costumbres, y de que en los ayuntamientos se mantenga un nexo de unión y fraternidad.

Sin embargo, es un trabajo inacabado en el que los tribunales electorales tienen el deber de garantizar los derechos de estas comunidades y el respeto y la conservación de sus usos y costumbres. También es importante —y así se ha analizado en la jurisprudencia— dejar hacer, en el sentido del término francés acuñado en el ámbito económico, *laissez faire*; es decir, la capacidad de los órganos jurisdiccionales para tomar decisiones sin elegir lo que a los pueblos indígenas les corresponde y conocer hasta qué punto pueden realizar una acción o una consulta sin que implique no respetar la libre autodeterminación de los pueblos indígenas.

Finalmente, debemos celebrar que la democracia ha llegado a todos los lugares de México y que las comunidades indígenas han sobrevivido con las particularidades que les otorgan su identidad y su especial importancia cultural para el mundo. Aún más, hay que celebrar que tanto el Poder Legislativo como el Judicial trabajan día a día por y para que estos pueblos prosperen en un ámbito de respeto, democracia y protección de sus culturas.

Fuentes consultadas

- Álvarez, Lucía. 2009. La representación inconclusa en el Distrito Federal. Los pueblos originarios. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, 1 al 3 de octubre, en Mazatlán, Sinaloa.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. 1996.
- Costa Rica: OIT Oficina para América Central y Panamá, pp. 5-6.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- González Oropeza, M. 2006. “El derecho por entregas. La reforma constitucional en materia indígena de México”. *Revista Lex*, difusión y análisis del mes de enero de 2002: 72.

- Korsbaek, Leif y Miguel Ángel Sámano. 2007. "El indigenismo en México, antecedentes y actualidad". *Revista Ra Ximhai* 1, vol. 3: 195-224.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. 2000. Última reforma en 2016.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. 2001. Última reforma en 2015.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. 2012. Última reforma en 2021.
- López Bárcenas, F. 2005. *Legislación y derechos indígenas en México*.
- Medina, Andrés, coord. 2007. *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios*. México: IIA-UNAM/UACM.
- Sentencia SM-JDC-216/2019 y acumulados.
- SM-JDC-53/2020 y acumulados.
- SM-JDC-344/2020 y acumulados.
- SM-JE-22/2020 y acumulados.
- SUP-JDC-114/2017.
- SUP-REC-588/2018.
- Vázquez Estrada, A. 2017. "La reconfiguración del Estado y las nuevas caras del indigenismo: modernidad, colonialidad y pueblos indígenas en Querétaro, México". *Boletín de Antropología* 53, vol. 32: 100-23.

Juzgar con perspectiva intercultural y la inclusión de candidaturas indígenas

Antonio Flores Saldaña

Jorge Sánchez Morales

Introducción

El proceso electoral federal 2020-2021 fue concurrente con 32 elecciones locales, además de haber sido el más grande de la historia por el número de cargos en juego. Tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) por medio de sus acuerdos generales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante sus sentencias, establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables y la garantía de la equidad en la contienda.

El TEPJF, por medio de sus sentencias, estableció la inclusión de candidaturas de grupos vulnerables, como los pueblos y las comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes, para lo cual le ordenó al INE emitir los lineamientos correspondientes para hacer efectivo el cumplimiento de dichas cuotas.

De manera particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral dictó una sentencia en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual modificó el acuerdo INE/CG572/2020 a efectos de que el Consejo General del INE determinara los 21 distritos donde deberán postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena, y fijó lineamientos para que se establezcan las medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad sustantiva para la participación política de

las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Así, el TEPJF ordenó medidas afirmativas encaminadas a sostener criterios de avanzada en la inclusión de los sectores vulnerables de la población, como son los pueblos y las comunidades indígenas. Sin una determinación vinculante, como lo es la sentencia, que se traduce a su vez en lineamientos que emite el INE para cumplir las obligaciones que establece, dichas personas no tenían la posibilidad de llegar a ocupar un cargo de elección popular.

En ese contexto, se advierte que el objeto de este capítulo es dilucidar que, en el proceso electoral federal 2020-2021, tanto el INE como el TEPJF emitieron sus resoluciones con la finalidad de lograr la inclusión de los grupos históricamente discriminados, ya que resultaba un imperativo para la democracia mexicana reconocer el derecho a la igualdad en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

Con dichas determinaciones, se hace constar que las autoridades electorales aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, a efectos de que se interpretaran las leyes en términos de una igualdad estructural, ante la ausencia de normas que exigieran de manera puntual a los partidos políticos y las coaliciones la cuota que debían cumplir para asegurar una candidatura en los 21 distritos donde debían postularse para diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena.

Por lo anterior, se analizará de manera breve la evolución de las resoluciones del TEPJF en materia de protección de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas; de manera particular, las medidas que implementó en el actual proceso electoral para la inclusión de candidaturas en el proceso electoral federal 2020-2021.

En ese sentido, se advierte que la protección de los derechos de los pueblos originarios ya no puede limitarse a respetar su sistema normativo interno y su autonomía, sino que es preciso que las normas electorales reconozcan su derecho de acceder de manera efectiva e igualitaria a los cargos públicos y, con ello, su inclusión en el sistema representativo de nuestra democracia. Así, se establecieron obligaciones específicas a los partidos políticos de postular candidaturas de personas indígenas, para que estas tengan la posibilidad real de acceder a un cargo de

representación política, analizando, en cada caso, con una perspectiva intercultural, la mejor manera en que se ve representado dicho grupo vulnerable.

Juzgar con perspectiva intercultural

A fin de garantizar el derecho de los pueblos indígenas de acceso a la justicia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas (SCJN 2014) como herramienta de interpretación jurídica, en la que se establecen seis principios de carácter general que se deben observar:

- 1) Igualdad y no discriminación.
- 2) Autoidentificación.
- 3) Maximización de la autonomía.
- 4) Acceso a la justicia que considere las especificidades culturales.
- 5) Protección especial a sus territorios y recursos naturales.
- 6) Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Además de dichos principios, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, en su Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas (TEPJF 2017), refiere la necesidad de observar prácticas importantes con el objetivo de lograr la protección más amplia de sus derechos, como son:

- 1) El respeto a su cosmovisión, en cuanto a sus reglas de convivencia y participación política.
- 2) La protección más amplia de sus derechos.
- 3) La participación del *amicus curiae* que proporciona información técnica o especializada relevante del caso.
- 4) Contar con intérpretes y traductores.

Asimismo, dicho organismo aclara que juzgar con perspectiva intercultural implica colocarse en un diálogo respetuoso entre culturas, asumiendo la equivalencia de las perspectivas y cosmovisiones que representan.

La Sala Superior del TEPJF estableció en la jurisprudencia 18/2018 que, cuando exista tensión entre esos derechos, es importante para el juzgador identificar claramente el tipo de controversia comunitaria, a fin de analizar de mejor manera la interrelación entre los derechos individuales y colectivos y las restricciones estatales, para maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de los pueblos indígenas, los derechos colectivos frente a los individuales o los de la comunidad frente a intervenciones estatales. Por ello, debe analizar si se trata de un conflicto interno o de uno externo (jurisprudencia 18/2018).

Por otra parte, en la jurisprudencia 19/2018, la Sala Superior del TEPJF emitió los parámetros, lineamientos o elementos que deben ser tomados cuenta, con la finalidad de garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural de las comunidades indígenas (jurisprudencia 19/2018):

- 1) Obtener información de fuentes que permitan conocer el sistema normativo de la comunidad indígena, por ejemplo, peritajes, dictámenes etnográficos y opiniones especializadas en materia jurídico-antropológica, entre otras.
- 2) Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable.
- 3) Valorar el contexto sociocultural de las comunidades indígenas.
- 4) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria.
- 5) Propiciar que la controversia sea resuelta, en la medida de lo posible, por las propias comunidades, privilegiando el consenso comunitario.
- 6) Maximizar la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas.

Acciones afirmativas para la inclusión de los pueblos y las comunidades indígenas

En primer lugar, es preciso hacer referir a las acciones afirmativas en favor de las personas indígenas, en tanto que la evolución democrática de nuestro sistema electoral precisa no solo de respetar su sistema normativo interno, sino establecer normas que hagan efectivo su acceso a los cargos públicos.

La democracia requiere que todas las voces participen en el debate público y político, por lo que la representación de los distintos sectores es vital para el logro de una democracia inclusiva. Sin embargo, la situación en la que se encuentran diversos grupos en desventaja hace difícil que las personas que los integran accedan a cargos públicos de elección popular, dado que, de forma ordinaria, la representación política es ejercida por personas pertenecientes a grupos más favorecidos, principalmente por su condición económica.

La vulnerabilidad se origina en aquellos sectores o grupos que, por su condición de edad, sexo, estado civil u origen étnico, se encuentran en condición de riesgo, la cual les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar, así como el ejercicio pleno de sus derechos. Por ello, el acceso a los cargos públicos se ve obstaculizado, principalmente, por su condición de desigualdad en relación con el resto de la población, como es el caso de las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas.

En ese sentido, Roberto Saba nos advierte que cuando existe una situación de exclusión social o de sometimiento de unos grupos por otros, estos últimos, de forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de los ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan (Saba 2007, 137-72).

Para alcanzar la igualdad estructural, se requiere que, en las decisiones de las autoridades electorales, se incorpore el análisis del contexto de exclusión sistemática e histórica de los diferentes grupos y comunidades. Asimismo, se debe tomar en cuenta que aquellas prácticas o normas neutras, si bien pueden lograr un trato en términos de igualdad formal, continúan excluyendo a ciertos grupos de personas (Saba 2016, cap. 1).

Por ende, las autoridades judiciales no pueden obviar la existencia de estas necesidades de mejora del sistema. Se deben generar esquemas de avanzada, para lo cual es necesario, primero, visualizar la afectación del derecho y, en segundo lugar, pensar los remedios en términos estructurales (Saba 2007, 137-72). Asimismo, se tienen que instaurar esquemas de verificación a fin de evitar fraudes a la ley, pues con su pretendido cumplimiento se pueden generar acciones simuladas que, de igual manera, implican violencia en contra de quienes integran los pueblos y las comunidades originarias, dado que se aprovechan indebidamente de espacios de decisión que, por derecho, le corresponden a dichos grupos.

Es necesario actualizar nuestra visión de la democracia constitucional y avanzar en la reivindicación de los pueblos originarios, por ejemplo, incluyéndolos en la toma de decisiones como representantes en los órganos de elección popular, si es que no queremos condenarlos al exilio como en muchas partes del mundo donde el respeto a los derechos no permea en los sectores más desfavorecidos de la población (Kymlicka 1996, 266).

Ante ese escenario, la justicia electoral, como pilar de la democracia constitucional, debe establecer medidas pertinentes para consolidar un régimen político incluyente, participativo y plural, que garantice las libertades y los derechos a todas las personas, quienes son indispensables, al igual que la estabilidad y la certeza que proporciona el derecho electoral (Zaldívar 2021, 13).

Desde esa perspectiva, el TEPJF ha emitido sentencias en las que ha implementado un garantismo electoral, en tanto que, mediante la justicia constitucional acerca de esta materia, ha justificado y argumentado las razones por las cuales sustenta sus resoluciones como un mecanismo de estudio de las normas aplicables. Así, el juez interpreta y aplica las normas y los valores inscritos en sus contenidos; los dota de sentido jurídico para dar coherencia al sistema electoral. Con ello, favorece a los grupos vulnerables, maximiza sus derechos y corrige las desigualdades estructurales existentes (Mata y Bustillo 2021, 23).

Por lo anterior, el reconocimiento de los grupos vulnerables debe ser reforzado por las instituciones estatales mediante la implementación de políticas compensatorias, a fin de que las personas pertenecientes a esos grupos puedan ejercer plenamente sus derechos.

Así, los tribunales constitucionales, como el TEPJF, han emitido resoluciones en el sentido de lograr la garantía de esos derechos por medio del establecimiento de acciones afirmativas, las cuales constituyen una medida compensatoria para los grupos vulnerables o en desventaja y tienen como fin revertir los escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan en el ejercicio de sus derechos, así como garantizar la igualdad en el acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades de que disponen los demás grupos sociales.

La Sala Superior del TEPJF estableció en la jurisprudencia 11/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, que el Estado mexicano tiene la obligación de implementar acciones afirmativas, ya que constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. Para ello, debe observar los elementos fundamentales que las integran:

- 1) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.
- 2) Destinatarios. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- 3) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Finalmente, resulta ilustrativa la tesis XXIV/2018 de la Sala Superior, que señala que las acciones afirmativas indígenas, en el ámbito político-electoral, como acciones positivas, tienen un grado de permisibilidad justificado de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. Dichas medidas ayudan a que estos grupos tengan la oportunidad de acceder

a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. De esta manera, se garantiza la participación de integrantes de comunidades indígenas, lo cual implica generar un escenario de igualdad entre este sector y el resto de la población, por lo que esas acciones buscan aumentar la representación indígena (tesis XXIV/2018).

Acciones afirmativas en los procesos electorales federales 2017-2018 y 2020-2021

Como quedó asentado, el proceso electoral federal 2020-2021 fue concurrente con 32 elecciones locales. Además de haber sido el más grande de la historia de México por el número de cargos en juego, en él tanto el INE —por medio de sus acuerdos generales— como el TEPJF —mediante sus sentencias— establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables, así como para asegurar la equidad en la contienda.

En ese contexto, desde el proceso electoral 2017-2018 —mediante el acuerdo INE/CG508/2017— se establecieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, entre los cuales se contempló la inclusión de una acción afirmativa indígena. De manera particular, se propuso que los partidos políticos nacionales postularan, paritariamente, a personas que se autoadscribieran como indígenas en 12 de los 28 distritos federales que cuentan con 40 % o más de población indígena (INE 2017).

Este acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior de TEPJF y modificado mediante la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, que determinó ampliar la medida a 13 distritos electorales con población indígena mayor a 60 % y estableció el criterio de autoadscripción calificada, mediante el cual los partidos o las coaliciones debieron presentar las constancias que acreditaran la existencia del vínculo efectivo de la persona con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

Por otra parte, el 29 de diciembre de 2020 la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acu-

mulados, la cual ordenó al INE modificar el acuerdo INE/CG572/2020 (INE 2020), a fin de que el Consejo General generara condiciones de igualdad para personas con discapacidad y de ampliarlas a otros sectores en desventaja. Con base en lo anterior, debía determinar los 21 distritos en los que los partidos políticos postularían candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación a sus candidaturas de representación proporcional para el proceso electoral federal 2020-2021 (SUP-RAP-121/2020 y acumulados).

Cabe señalar que en el acuerdo del INE se establecieron diversos criterios que los institutos políticos debían aplicar en sus procesos internos de selección de candidaturas, en específico aquellos relacionados con el cumplimiento de la paridad de género, la acción afirmativa indígena y la perspectiva interseccional; es decir, medidas tendentes a derribar los obstáculos *de iure* y *de facto* que generen discriminación, particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria.

Sin embargo, la Sala Superior consideró que el acuerdo de mérito no fue lo suficientemente preciso para hacer efectivas las medidas afirmativas señaladas, por lo que ordenó al Consejo General del INE garantizar, de manera eficaz, las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad y que las extendiera a otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad, desventaja o subrepresentación. Lo anterior con la finalidad de permitir su acceso en la postulación a cargos de elección en el proceso electoral referido, considerando como eje rector primordial la paridad de género para todas las acciones que se implementaran.

Además, el TEPJF precisó que el INE debía llevar a cabo, de inmediato, las acciones necesarias y pertinentes para implementar las medidas afirmativas, las cuales deberían ser concomitantes y transversales con las que ya se habían implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñara posteriormente, en el entendido de que los partidos políticos o las coaliciones podrían postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenecieran a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Debido a eso, la sentencia de la Sala Superior modificó el acuerdo impugnado a efectos de que el Consejo General del INE delimitara en

cuáles de los 21 distritos uninominales electorales en los que habrían de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los partidos y las coaliciones deberían postular fórmulas integradas por personas indígenas. Lo anterior, para que la acción afirmativa indígena tuviera efectos reales en los resultados de la contienda electoral. Además, con dicha medida se pretendió evitar que en las elecciones compitieran candidatos y candidatas indígenas con no indígenas —lo que se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas—, con lo cual se dotó de operatividad a la acción afirmativa indígena.

Atento a lo anterior, el 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, emitió el acuerdo INE/CG18/2021, mediante el cual modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal referido, con el objetivo de promover la participación de grupos históricamente discriminados. Para ello, determinó que los partidos y las coaliciones deberían incluir candidaturas indígenas, de la diversidad sexual, afromexicanas y personas con discapacidad (INE 2021a).

Por ello, y en atención a la citada sentencia, el INE aprobó acciones afirmativas que debían cumplir los partidos políticos y las coaliciones en el registro de candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa y de representación proporcional. En particular, acerca de las personas indígenas, el instituto estableció el deber de postular 30 fórmulas de manera paritaria: 21 de estas en el mismo número de distritos indígenas concretos, en los que exclusivamente se postularan personas de esa comunidad, y 11 debían estar integradas por mujeres. Por otra parte, se debían postular 9 fórmulas de candidaturas de representación proporcional en las circunscripciones plurinominales, de la siguiente manera: 1.^a circunscripción, 1 fórmula; 2.^a circunscripción, 1 fórmula; 3.^a circunscripción, 4 fórmulas; 4.^a circunscripción, 2 fórmulas, y 5.^a circunscripción, 1 fórmula, en las cuales los 10 primeros lugares de las listas y 5 fórmulas debían ser del mismo género.

Con las medidas adoptadas por el INE se pretendió cumplir con la sentencia del TEPJF, en la cual se establecen acciones afirmativas que aseguran el mínimo de candidaturas para cada grupo vulnerable, al

integrar cada fórmula por personas del mismo grupo (propietaria y suplente), que debieron registrar los partidos políticos y las coaliciones, atendiendo de manera transversal el principio de paridad.

Conclusión

En el proceso electoral 2020-2021, las autoridades electorales, en el ámbito de su competencia, emitieron resoluciones, tanto administrativas como jurisdiccionales, encaminadas a observar el principio de igualdad y no discriminación, al considerar que todo acto o normativa que se emita debe establecer un tratamiento jurídicamente diferenciado para lograr la igualdad estructural que reclaman los sectores de la sociedad menos favorecidos, los cuales han sido discriminados por el desconocimiento de sus derechos, en función de sus diferencias y vulnerabilidades.

Como resultado de las acciones afirmativas implementadas, la Cámara de Diputados quedó integrada por 65 diputadas y diputados (13 %) pertenecientes a alguno de los cinco grupos en situación de vulnerabilidad, como los pueblos y las comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes. En lo particular, 37 diputaciones quedaron a cargo de personas indígenas, las cuales provenían de las siguientes fuerzas políticas y con la siguiente distribución: Partido Acción Nacional (PAN), 7; Partido Revolucionario Institucional (PRI), 4; Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1; Partido del Trabajo (PT), 1; Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 8, y Morena, 16 (INE 2021b).

Así, tanto el INE como el TEPJF emitieron sus resoluciones con la visión de lograr la inclusión de los grupos históricamente discriminados, como son los pueblos y las comunidades indígenas, ya que sin una determinación vinculante, como lo es una sentencia —que se traduce a su vez en lineamientos que emite el INE para dar cumplimiento a la misma—, dichas personas no tendrían la posibilidad de llegar a ocupar un cargo de elección popular.

Con esas determinaciones se hace constar que las autoridades electorales aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, a efectos de que se interpretaran las normas electo-

rales en términos de una igualdad estructural. De esta manera, la inclusión de los grupos vulnerables que lograron acceder a una diputación federal evidenció la efectividad de las medidas adoptadas por el TEPJF y el INE para lograr la igualdad sustantiva con la materialización de su derecho a ocupar un cargo de representación popular.

Fuentes consultadas

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- . 2020. Acuerdo INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- . 2021a. Acuerdo INE/CG18/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>

- mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- . 2021b. *Informe sobre el foro “Evaluación y prospectiva de las acciones afirmativas en los procesos electorales federales” celebrado los días 9 y 19 de agosto*. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124686/CGor202108-27-ip-28.pdf> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- Jurisprudencia 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22, año 11: 16-8. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2018&tpoB> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- . 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22, año 11: 18-9. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Mata Pizaña, Felipe de la y Roselia Bustillo Marín. 2021. Prólogo. En *Justicia electoral principialista*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch
- Saba, Roberto. 2007. (Des)igualdad estructural. En *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, coords. Roberto Gargarella y Marcelo Alegre. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- . 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas*. 2.^a ed. México: SCJN.

- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. 2.^a ed. México: TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Protocolo%20para%20Defensoras%20y%20Defensores.pdf (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- Tesis XXIV/2018. ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22, año 11: 25. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,XXIV/2018> (consultada el 20 de septiembre de 2021).
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. 2021. Prólogo. En *Justicia electoral principialista*, coords. Felipe de la Mata Pizaña y Roselia Bustillo Marín. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Reflexiones acerca de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la identidad

Iván Carlo Gutiérrez Zapata

Contexto y síntesis

Me referiré de manera particular a la determinación recaída en el juicio para la protección de los derechos político-electorales (JDC) identificado con la clave de expediente SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado. La sentencia tiene como origen la solicitud de Beatriz Haros Farlow y otros ciudadanos en el sentido de que se incluyeran en su credencial para votar con fotografía los datos de la etnia a la que pertenecen: los kiliwas.¹

Como respuesta a la solicitud, el vocal ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de la 03 Junta Distrital de Baja California, les informó que no era posible la inclusión de ese dato. Entonces, Beatriz Haros promovió el JDC, el cual fue resuelto en primera instancia por la Sala Regional Guadalajara en el sentido de revocar el acto impugnado y ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) que determinara la viabilidad de incluir el dato solicitado y, en su caso, realizara un análisis interdisciplinario para definir el procedimiento de identificación y pertenencia a un pueblo indígena.

¹ Los kiliwas son un grupo étnico indígena que vive en el norte del estado de Baja California, en México. Su lengua parece pertenecer a la familia hokana. El área en la que habitan los kiliwas abarca el valle de la Trinidad, el cual se localiza entre las sierras de San Miguel, San Pedro Mártir y el desierto de San Felipe, en Baja California Norte.

El Consejo General del INE emitió un acuerdo en el que determinó dos cuestiones:

- 1) Que no era viable la incorporación del dato relativo a la pertenencia a la etnia kiliwa en la credencial para votar, solicitada por Beatriz Haros Farlow.
- 2) Instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que, en breve plazo, presentara a la consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta metodológica para la celebración de reuniones con las instituciones, las organizaciones y las personas especialistas en la materia, a efectos de continuar el análisis respecto a la necesidad y las implicaciones de la inclusión del dato referente a la pertenencia de alguna etnia, pueblo o comunidad indígena en la credencial para votar.

En contra de ese acuerdo, Beatriz Haros Farlow, Arturo Copca Becerra y Ciudadanía y Gerencia Social, A. C., promovieron un JDC por considerar que les afectaba el hecho de no incluir el dato de su identidad indígena.

La sentencia concluyó, por mayoría de votos, confirmar el acuerdo impugnado² por estimar que la negativa de incluir el dato de autoadscripción indígena en la credencial para votar no transgrede el derecho a la identidad de quienes así lo solicitaron, ya que no se trata de una inscripción que corresponda a dicho documento electoral ni es parte de las facultades de la autoridad administrativa en la materia emitirla en esos términos.

Es oportuno adelantar que coincido con la determinación adoptada por la mayoría. Sin embargo, es una obligación del Estado mexicano expedir una credencial o un documento en el que se identifique de manera plena la etnia o el pueblo indígena al que pertenece una persona cuando esta así lo requiera; dicho en términos jurídicos, “a petición de parte”.

La anterior no es una posición aislada, ya que, tal como lo señaló en su momento Jorge González Galván,

² Acuerdo INE/CG167/2019.

así como en la Física existe un laboratorio disparador de partículas para crear nuevas formas de la materia, en la política tenemos un laboratorio disparador de neuronas para crear nuevas constituciones en la sociedad. Este laboratorio está en marcha en la Ciudad de México, para aprobar [...] nuestra primera Constitución, la cual deberá atender las siguientes propuestas en materia de derechos indígenas a título individual y colectivo, que podrían replicarse en la [...] Constitución Federal [...] y también en las (posibles nuevas) constituciones locales:

A. Los derechos indígenas individuales. Para asegurar el cumplimiento de los derechos indígenas a título individual son necesarias:

[...]

2. *La expedición de una credencial de identidad donde se haga constar el nombre en su idioma, origen étnico y lengua materna, para los indígenas.*^{3 §}

Por tanto, escribir acerca de la referida sentencia, así como del citado artículo, implica la posibilidad de abordar múltiples aristas que se desprenden de ambos instrumentos constitucionales (norma y sentencia). Su contenido es polifacético, toda vez que proyectan diversas temáticas que la jurisdicción constitucional electoral y el Constituyente permanente han plasmado como consecuencia y resultado de diversos acontecimientos de la historia nacional.

Así, el orden acotado de los apartados de este breve texto es: “Artículo 2 de la Constitución. ¿Una declaración o una obligación del Estado y los ciudadanos?”; “Control de constitucionalidad y convencionalidad en la sentencia SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado”, y “Conclusiones”.

Artículo 2 constitucional, ¿una declaración o una obligación?

Durante muchos años, quien suscribe ha tenido la impresión de que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³ González Galván, Jorge Alberto. 2016. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, sección tercera, vol. VI, 9.ª ed. México, p. 323.

§ Énfasis añadido.

(CPEUM) es una de las normas más importantes de la ley fundamental. Sin embargo, esa percepción también va aparejada de otro discernimiento que no resulta tan alentador: el hecho —constatado— de que, entre los juristas, los académicos, los alumnos y la población, es una norma frecuentemente olvidada —sin generalizar—, tanto a la hora de aplicarla en cualquier ámbito (jurisdiccional, ejecutivo, legislativo o privado) como en su proyección fáctica en la vida diaria.

Se debe recordar que las constituciones no son —o por lo menos no deberían ser— meras declaraciones de ornato o de buenas intenciones, pues representan, por mucho, el principal instrumento de organización de cualquier Estado. En ellas, regularmente se definen las competencias de los tres ámbitos de gobierno y las atribuciones tanto de los poderes como de los órganos constitucionales autónomos, y, desde luego, son la guía que contiene de manera enunciativa los derechos fundamentales de todas las personas, así como los mecanismos de control constitucional y convencional para su tutela jurisdiccional y no jurisdiccional.

En consecuencia, ante la pregunta de si lo dispuesto en la CPEUM se proyecta únicamente en el Estado o también en los particulares, es evidente que es en ambos, pues no solo el gobierno debe cumplir con lo establecido en la carta magna. Esta tiene fuerza vinculante también en todos los ciudadanos, quienes están sujetos a los derechos y las obligaciones contenidos en ella. Lo anterior es lo que conocemos como la fuerza normativa de la Constitución.

Resulta necesario destacar esa premisa, ya que no podemos negar —nuevamente, sin generalizar— que en México existe una evidente discriminación de la ciudadanía hacia los integrantes de los pueblos indígenas. ¿Por qué no decirlo? Es posible percatarse de ello con una simple visita al Centro Histórico de Ciudad de México o a cualquier población o región del país en la que se encuentren personas indígenas, pues en quienes son ajenos a su cultura hay una mirada de indiferencia, apatía y distancia hacia el otro. En esta discriminación,⁴

⁴ Amnistía Internacional define *discriminación* de la siguiente manera: “La discriminación tiene lugar cuando una persona no puede disfrutar de sus derechos humanos o de otros derechos legales en condiciones de igualdad con otras personas debido a una distinción injustificada que se establece en la política, la ley o el trato aplicados”. Véase <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/discrimination/>

operan tratos o críticas negativas que van desde su manera de hablar, caminar, comer y vestir, hasta otros elementos que conforman su identidad cultural.

Lo anterior es innegable, no lo podemos ocultar. No obstante, para que no ocurra, lo mejor es visibilizarlo, a fin de poder aprender y no replicarlo. Se trata nada más y nada menos que de una obligación constitucional. En otras palabras, un importante segmento poblacional incumple con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 1 de la CPEUM, el cual establece, en la parte conducente:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El contexto anterior pretende únicamente acercar al lector al tema, así como poner de manifiesto las enormes dimensiones del problema que implica la prohibición de la discriminación establecida en el artículo 1 de la carta magna, en particular cuando se trata de pueblos originarios o personas indígenas; es decir, cuando se está delante, fácilmente, del artículo 2 constitucional.

Quizá es innato al ser humano tener preferencias o discriminar acerca de una multiplicidad de cosas, servicios, objetos o situaciones, pero se tiene la obligación de no hacerlo respecto de cualquier persona,⁵ en particular las de origen indígena, pues sus ancestros se encontraban en los territorios que hoy integran la república mucho antes de que los primeros conquistadores pisaran estas tierras y, por ese solo hecho, se les debe tener un especial aprecio. Así, es fundamental supervalorar, proteger y respetar sus rasgos particulares, así como sus características socioculturales, los cuales los colocan en una condición que para todos debería ser objeto de admiración, mas no de infravaloración o discriminación interseccional, como lamentablemente ocurre.

⁵ El artículo 1 de la Constitución federal señala que queda prohibida toda discriminación motivada “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Tal como se señaló en las líneas de arriba, desbordaría por mucho los alcances de este capítulo pretender abarcar los múltiples temas legislativos, de políticas públicas, así como jurisdiccionales que nos proporciona el artículo 2 de la CPEUM. No obstante, resulta pertinente transcribir algunos de sus enunciados fundamentales:

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

De lo anterior se desprenden dos situaciones de rango constitucional:

- 1) Que México tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente —es decir, inicialmente, antes que nadie— en sus pueblos indígenas.
- 2) Que la conciencia del derecho a su identidad indígena debe ser un criterio fundamental para aplicar las disposiciones respecto de estas comunidades.

Ambos postulados deben ser respetados, tutelados y protegidos tanto por el Estado como por toda la ciudadanía.

Atendiendo a lo anterior, se coincide con la determinación de la sentencia: la credencial para votar con fotografía expedida por el INE no es el instrumento idóneo para identificar la autoadscripción indígena, ya que no se trata de una inscripción que corresponda a dicho documento electoral, cuyas emisión y entrega a cada ciudadano persiguen otros fines por todos conocidos.

En una primera aproximación conclusiva, por lo menos en el caso concreto, ello no trastoca o violenta el contenido de los artículos 2 y 4, párrafo 8, de la CPEUM y 156 de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales (LGIPE),⁶ ni siquiera en la clave del bloque de constitucionalidad o el parámetro de regularidad constitucional.

Sin embargo, la problemática que tenemos es una especie de inconstitucionalidad e inconvencionalidad por omisión legislativa, o bien de ausencia de una política pública que obligue a alguno de los entes, órganos o poderes del Estado, a entregar una credencial o un documento que constituya un instrumento idóneo para identificar la autoadscripción indígena —y no solo a un ciudadano, mayor de edad, también a los niños y jóvenes que aún no pueden tener una credencial para votar con fotografía—. En este punto, entra en juego el examen o test de ponderación⁷ e idoneidad realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la sentencia analizada.

Respecto a lo anterior, en términos de su propia ley,⁸ todo parece indicar que el órgano que debería expedir una credencial de autoads-

⁶ “Artículo 156. 1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector: a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva; b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero no será necesario incluir este requisito; c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; d) Domicilio; e) Sexo; f) Edad y año de registro; g) Firma, huella digital y fotografía del elector; h) Clave de registro, y i) Clave Única del Registro de Población. 2. Además tendrá: a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto; c) Año de emisión; d) Año en el que expira su vigencia, y e) En el caso de la que se expida al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda ‘Para Votar desde el Extranjero’”.

⁷ El test señalado se encuentra en la página 62 de la sentencia SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado, en los siguientes términos: “En el contexto apuntado, a pesar de que esta Sala Superior ha sido consistente en maximizar el ejercicio de los derechos de las personas y comunidades indígenas considerando su autoadscripción o conciencia de su identidad como criterio prevalente para su reconocimiento, lo cierto es que la petición de quienes promovieron estos juicios *debe ponderarse con los diversos valores que la utilización de la credencial para votar representa*”. Énfasis añadido.

⁸ La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas dice: “Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte”.

cripción indígena, de acuerdo con sus atribuciones legales, es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Ahora bien, al retomar algunos aspectos de la configuración material del texto vigente del artículo 2 de la CPEUM, a 20 años de su reforma, pareciera que el legislador constitucional aún tiene varios aspectos pendientes que establecer tanto en dicho artículo como en algunos otros numerales de la norma fundamental.

Por ejemplo, se podría incluir el reconocimiento de la inalienabilidad de las tierras indígenas, su jurisdicción y autonomía territorial (con mayor amplitud), sin menoscabo de otros temas, lo cual debería de ir aparejado de la expedición de las leyes reglamentarias federales o estatales correspondientes.⁹

Recientemente se ha puesto en la mesa del debate la legitimación autónoma, en los medios de control constitucional, de los entes “infraconstitucionales” (pueblos indígenas) no ligados al municipio¹⁰ —donde geográficamente se ubican—, para defender su autonomía, competencias, usos y costumbres, ya que, como señala Ibarra Palafox,

tanto por la naturaleza de sus demandas, como por razones normativas, la mejor forma de acomodar a los pueblos indígenas dentro del Estado en términos de justicia es a través del reconocimiento de diversos grados de autonomía según las necesidades de los pueblos.¹¹

Por lo anterior, también se debería incluir a los pueblos indígenas en el catálogo de entes legitimados para promover controversias constitucionales en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, en contra de actos, reglamentos municipales y leyes de la entidad federativa a la que pertenezca cada pueblo originario, así como para fomentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o estatales que violenten el contenido del artículo 2 de la carta magna.

⁹ En la actualidad, solo existen, en el ámbito federal, la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada el 13 de marzo de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*; la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada el 21 de mayo de 2003, y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada el 11 de junio de 2003.

¹⁰ Véase Agraz, César Eduardo. 2005. *Hacia una nueva legitimación de la acción de inconstitucionalidad*. México: Porrúa.

¹¹ Ibarra Palafox, Francisco. 2005. *Minorías etnoculturales y Estado nacional*. México: IIJ-UNAM, p. 133.

Dicha medida representa una verdadera defensa constitucional de la autonomía de los pueblos indígenas, ya que debemos recordar que, por lo menos tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la sentencia tiene efectos generales y, en determinadas circunstancias, también en las controversias constitucionales.

William Kymlicka —quien ha dedicado buena parte de su vida profesional y académica a escribir acerca de los derechos de las minorías y la ciudadanía multicultural— estima que las reformas constitucionales o políticas públicas que tengan por objeto regular los derechos de los pueblos originarios deben considerar nueve aspectos:

1. Reconocimiento de derechos y títulos territoriales; 2. Reconocimiento de derechos de autogobierno; 3. Defensa Histórica de tratados y suscripción de nuevos tratados; 4. Reconocimiento de derechos culturales (lenguaje; caza-pesca); 5. Reconocimiento de su derecho consuetudinario; 6. Garantía de representación-consulta en el gobierno central; 7. Declaración constitucional o legislativa del distintivo estatuto de los pueblos indígenas; 8. Apoyo y ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos indígenas; 9. Acción afirmativa.¹²

En concordancia con lo anterior, estimo conveniente mencionar que, en México, el legislador, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el TEPJE, así como distintas autoridades en su ámbito de competencias legales y constitucionales, han realizado diversos esfuerzos por garantizar, proteger y dotar de contenido al artículo 2 de la CPEUM. No obstante, aún es necesario implementar distintas acciones para que la protección de los pueblos originarios cuente con una tutela jurisdiccional, legislativa y ejecutiva reforzada, acompañada de una sociedad inclusiva.

De esa manera se finaliza este apartado, lo cual da pie para realizar algunas consideraciones acerca del control de constitucionalidad y convencionalidad del derecho a la identidad indígena realizado por la Sala Superior en la sentencia analizada.

¹² Kymlicka, William y Keith Bantig. 2007. *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*. México: IJ-UNAM, p. 36.

Control de constitucionalidad y convencionalidad en la sentencia SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado

La sentencia menciona diversos asuntos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En particular, el control de convencionalidad hecho por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia en análisis consistió en poner de manifiesto las características y los alcances del derecho a la identidad como uno fundamental integrante tanto del derecho doméstico como del internacional de los derechos humanos.

En ese sentido, las citadas resoluciones sirvieron y operaron como un estándar explicativo del derecho a la identidad, más que cómo un elemento para determinar la constitucionalidad y la consecuente confirmación del acuerdo impugnado.

Por ello, se coincide con el tipo de control convencional que desplegó la Sala Superior, ya que no utilizó la jurisprudencia de la Corte IDH en los párrafos que le pudieron ser de utilidad en el caso concreto para adecuarla en el segmento de la sentencia nacional, lo que hubiese podido operar como canon definitorio para alcanzar una determinación específica.¹³ Este ejercicio ocurre con frecuencia y, en algunas ocasiones, a pesar de que las sentencias de la Corte IDH versen acerca de temas ajenos que no se ajustan al caso analizado, son referidas y aplicadas para resolver una problemática diferente.

Como lo adelanté, la Sala Superior del TEPJF señaló¹⁴ que la identidad es un derecho humano fundamental que puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en la sociedad y, en tal sentido, comprende otros derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), según el sujeto de derechos del que se trate y las circunstancias del caso.¹⁵

¹³ De constitucionalidad/convencionalidad, inconstitucionalidad/inconvencionalidad o aplicabilidad/inaplicabilidad.

¹⁴ Cfr. SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado, pp. 37-9.

¹⁵ Corte IDH. Caso LM vs. Paraguay. Medidas provisionales respecto de Paraguay del 1 de julio de 2011, párrafo 15.

De igual manera, determinó que la identidad es un derecho complejo debido a que, por un lado, presenta un aspecto dinámico, cuyo desarrollo se encuentra ligado a la evolución de la personalidad del ser humano y, por otro, contiene un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, por lo que es un proceso en el que se debe obtener la verdad personal y biográfica del ser humano.¹⁶

Conclusiones

A manera de conclusiones podemos sostener que la Sala Superior del TEPJF, al igual que la SCJN y la Corte IDH, reconoció la identidad como un derecho complejo que comprende un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, a partir de un núcleo esencial vinculado con el derecho al nombre, a la nacionalidad y al origen familiar o la filiación.

Lo anterior denota que la Sala Superior fue sumamente cuidadosa al ponderar¹⁷ los derechos de los pueblos indígenas de forma horizontal con el derecho a la identidad, al nombre, a la nacionalidad y al origen familiar o la filiación.

El hecho de que el TEPJF hubiese llegado a la conclusión contraria —revocar el acuerdo para que la autoridad responsable dictara otro— y sentara los lineamientos para que se insertara en la credencial para votar con fotografía el dato de autoadscripción indígena podría abrir la enorme casuística que, en términos de autoadscripción individual, existe actualmente en la sociedad y, en consecuencia, también de manera casuística, permitir la posibilidad de que cada persona que así lo desee requiera al INE que se le identifique en dicho documento como perteneciente a un grupo, una minoría o una población determinada.

En ese sentido, existe un amplio consenso normativo internacional que apunta en dirección a que las identificaciones oficiales deben con-

¹⁶ Corte IDH. Caso de las hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párrafo 132.

¹⁷ SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulado, pp. 62 y ss.

tener un conjunto de datos establecidos en la ley; en el caso, se trata del artículo 156 de la LGIPE, sin que discrecionalmente permita o habilite a la autoridad administrativa para que puedan agregarse más datos que la autoridad o un peticionario considere oportunos.

En el caso del derecho a identificarse como perteneciente a un pueblo indígena —artículos 2 y 4, párrafo 8, de la CPEUM—, la problemática que se tiene es una especie de inconstitucionalidad por omisión legislativa o la ausencia de una política pública que obligue al Estado mexicano a entregar una credencial o un documento que constituya un instrumento idóneo para identificar dicha autoadscripción. Al respecto, en términos de su propia ley, todo parece indicar que el órgano que debería expedir dicha credencial, de acuerdo con sus atribuciones legales, es el INPI.

Fuentes consultadas

- Agraz, César Eduardo. 2005. *Hacia una nueva legitimación de la acción de inconstitucionalidad*. México: Porrúa.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- González Galván, Jorge Alberto. 2016. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, sección tercera, vol. VI, 9.^a ed. México.
- Ibarra Palafox, Francisco. 2005. *Minorías etnoculturales y Estado nacional*. México: IIJ-UNAM.
- Kymlicka, William y Keith Bantig. 2007. *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*. México: IIJ-UNAM.
- LCNDPI. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- LFPED. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- LGDLP. Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- LINPI. Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando. 2005. *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales*. México: IIJ-UNAM.

**Prospectivas en la evolución
de los derechos político-electorales
de los pueblos originarios**

Retos para la elección de 2024 respecto a los derechos políticos de los indígenas

Roselia Bustillo Marín

Enrique Inti García Sánchez

Introducción

El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se reformó el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al cual se adscriben los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades equiparables.

A 20 años de esa reforma constitucional, el artículo 2 ha sufrido cuatro más: una en 2015, otra en 2016 y dos más en 2019, a fin de atender las nuevas realidades que viven los pueblos indígenas, afromexicanos y las comunidades equiparables.

Respecto a la materia político-electoral, este artículo ha avanzado en lo que toca a los derechos individuales y colectivos, los de las mujeres indígenas, los que se ejercen en los sistemas de partidos políticos y en los sistemas normativos internos, los de las comunidades afromexicanas, etcétera. No obstante, esta regulación federal ha enfrentado realidades que impactarán en la elección federal de 2024, las cuales se relacionan con las siguientes temáticas:

- 1) Distritación electoral indígena.
- 2) Candidaturas independientes y partidos políticos indígenas.
- 3) Herramientas tecnológicas en los procesos democráticos.
- 4) Transversalidad de los sistemas normativos internos, los que se abordan en este trabajo y otros que se mencionan de manera genérica.

La reforma de 2001

La reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 fue la segunda respecto de la composición pluricultural de la nación mexicana, después de la reforma al artículo 4 de la *CPEUM*, publicada el 28 de enero de 1992 en el *DOF*.

La de 2001 se enmarca en procesos de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y en un fuerte movimiento indígena en México —en el que destaca el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)—, lo cual se refleja en la extensión de su contenido.

En primer lugar, hay que definir qué se entiende por pueblos y comunidades indígenas, así como el criterio de la conciencia de la identidad indígena para saber a quién se aplicarán estas reglas, pues son aspectos que en estos 20 años han presentado grandes problemas para su representatividad, tanto para los procesos electorales como para los judiciales, ya que la manera de probar dicha identidad es cada vez más calificada (Bustillo 2014, 282).

En segundo lugar, se delegó a las entidades federativas el reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas, y la adecuación de las constituciones locales y las leyes que reglamenten lo establecido en esta reforma federal, lo cual ha generado un desequilibrio de derechos en el territorio nacional, pues hay constituciones locales con mayor, igual o menor alcance que la federal, lo cual ha motivado, a su vez, el surgimiento de diversas disputas jurídicas para garantizar los derechos político-electorales establecidos en el artículo 2 de la *CPEUM*.

En tercer lugar, el apartado A del artículo 2, relativo al derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, creó dos dimensiones en las que se ejercen estos derechos: en el interior, en los sistemas normativos internos, para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, y en el exterior, para elegir sus representantes ante los ayuntamientos. Esto se ha ido ampliando a otros espacios, como la integración de poderes legislativos locales y federal, y la postulación para el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuarto lugar, hay que señalar que esta reforma dejó dos temas amplios que han representado grandes retos para las autoridades esta-

tales: por un lado, lo relativo a la equiparabilidad, pues podíamos encontrar a los pueblos originarios en Ciudad de México o, hasta 2019, a las comunidades afromexicanas en Guerrero y Oaxaca, y por otro lado, quedó plasmado en el 3 transitorio que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de propiciar su participación política, lo cual nos abre paso al primero de los retos que prevemos para el proceso electoral de 2024.

Lo anterior, no sin antes mencionar que la reforma de 2001 fue cuestionada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y su implementación, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que para esta reforma constitucional ya tenía cinco años de haberse creado y se había pronunciado en algunos casos emblemáticos en materia político-electoral indígena, tales como el de Tlacolulita, Oaxaca (SUP-JRC-152/99 y SUP-JDC-37/99), y el de Tenejapa, Chiapas (SUP-JDC-110/2001), entre otros (Pérez 2013, 313 y 344)

Distribución electoral indígena

El 17 de septiembre de 2021 se publicó en el *DOF* el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se Aprueban los Criterios y Reglas Operativas para la Distribución Nacional 2021-2023, así como la Matriz que Establece su Jerarquización (INE/CG1466/2021). En él se dispuso que, de acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), cuando sea factible, se delimitarán los distritos electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40.00 % o más de población indígena o afromexicana. Dicho aspecto ha sido controvertido desde sus orígenes, por ejemplo, en el juicio SUP-JDC-1321/2021 y acumulados, en el que se cuestiona la legitimidad del INPI para proporcionar información demográfica acerca de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha dejado claro que los trabajos de distribución electoral indígena deberán ser interinstitucionales; es decir, deberán llevarse a cabo por el Instituto Nacional Electoral

(INE), el INPI, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el propio TEPJF, para lograr que estas demarcaciones territoriales representen a los 24,451,025 indígenas en México (19.40 % de la población mexicana).¹

En los siguientes años serán relevantes las consultas previas, libres e informadas a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas en materia de distritación electoral; la ejecución de los criterios de población; la integridad municipal; la compacidad; los tiempos de traslado; la continuidad geográfica; los factores socioeconómicos, y los accidentes geográficos, para, finalmente, conocer qué entidades federativas tendrán algún número de distritos electorales indígenas y si estos varían respecto del censo pasado, con lo cual se aumentaría, mantendría o disminuiría la representatividad de este sector poblacional.

Sería oportuno que se regulara a fondo lo relativo a la distritación electoral indígena —ya que, hasta ahora, el tema ha quedado en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales—, para garantizar la participación y la representatividad de las comunidades indígenas y —justo en el proceso electoral 2020-2021— afromexicanas.

Candidaturas independientes y partidos políticos indígenas

En el proceso electoral federal de 2024 se renovarán el Congreso de la Unión y la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, cargos externos a los pueblos y las comunidades indígenas y, por lo tanto, que no se eligen por los sistemas normativos internos, sino por el de partidos políticos o candidaturas independientes.

El proceso electoral federal de 2018 fue significativo por la postulación de una mujer indígena a la presidencia de la república mexicana, María de Jesús Patricio Martínez (Marichuy), quien, al interponer el juicio SUP-JDC-1069/2017, dejó ver una realidad: la mayoría de sus apoyos ciudadanos provenían de integrantes de pueblos y comunidades

¹ Datos extraídos del Censo de Población y Vivienda 2020, publicado el 25 de enero de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

indígenas, los cuales se encuentran en situación de marginación y pobreza extrema, sin acceso a internet y a las tecnologías que se requieren para usar la aplicación móvil que recaba el apoyo ciudadano, lo cual representaba un obstáculo real y material para que la ciudadanía pudiera respaldar su postulación como candidata independiente.

Por ello, consideramos que uno de los retos para el proceso electoral federal 2024 será armonizar los avances tecnológicos en materia electoral con las condiciones contextuales de los pueblos y las comunidades indígenas, a fin de que puedan competir en condiciones de igualdad.

Por otro lado, en el proceso electoral federal intermedio de 2021, para renovar la Cámara de Diputados, al resolverse el asunto SUP-JDC-44/2021 y SUP-JDC-58/2021 acumulados, se visibilizaron algunas problemáticas en torno a la constitución de partidos políticos nacionales indígenas.

En este caso, la asociación civil Gubernatura Indígena Nacional manifestó ante la autoridad electoral nacional su intención de constituirse como partido político nacional. No obstante, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG81/2020, mediante el cual suspendió el procedimiento de su conformación hasta que existieran las condiciones sanitarias para reprogramar las asambleas estatales, debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Finalmente, el INE determinó no otorgarle el registro como partido político nacional, dado que no llevó a cabo las asambleas requeridas por la ley, por lo que la asociación solicitó que se le exceptuara de este requisito y se le permitiera participar en el proceso electoral intermedio.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF resolvió revocar el acuerdo del INE y que corresponde al Consejo General de dicho Instituto, una vez que existan elementos técnico-científicos, objetivos y certeros de salud pública que permitan reanudar integralmente el procedimiento y que concluyan los 46 días restantes para acreditar los requisitos, verificar las exigencias respectivas y, en su caso, determinar los efectos que correspondan, conforme al marco constitucional y legal. Así, la decisión de constituir un partido político indígena quedó suspendida, lo cual podría ser un tema relevante para la competencia en el siguiente proceso electoral federal.

Herramientas tecnológicas en los procesos democráticos

Los pueblos y las comunidades indígenas no solo participan en los procesos electorales, sino también en ejercicios de democracia directa que, en el contexto de la pandemia, presentan grandes retos para la democracia mexicana.

En ese sentido, cabe destacar la sentencia SUP-REC-35/2020 y acumulados, en la que se subraya la importancia de reconocer las instituciones de los pueblos y las comunidades originarios de Ciudad de México, ya que, al homologarlas con una figura genérica para todos los territorios, no se reconoce el carácter pluricultural de nuestro país. Dicho aspecto se ha mantenido desde la reforma de 2001.

También, en estos procesos de democracia directa, en tiempos de pandemia, los barrios originarios se enfrentaron a la celebración de asambleas virtuales, lo cual se consideró que va en contra de sus sistemas normativos internos. Lo anterior, sumado a la falta de acompañamiento de los medios necesarios para su ejercicio, vulnera sus derechos político-electorales.

Por lo tanto, se advierte que uno de los retos en materia indígena es el uso de herramientas tecnológicas, ya que, por un lado, debe tomarse en cuenta que este sea una práctica interna, que se cuenten con las condiciones socioeconómicas para su ejercicio y que estas nuevas formas de hacer democracia sean aceptadas por la población indígena o afromexicana; de lo contrario, volveríamos a las etapas de asimilación.

Transversalidad de los sistemas normativos internos

Como señalamos al principio, uno de los aspectos cuestionables de la reforma de 2001 fue el acotamiento al ámbito municipal del uso de los sistemas normativos internos, con lo cual se dejó afuera la posibilidad de que elijan mediante estos al resto de las autoridades.

No obstante, en el asunto SUP-REC-65/2021 se solicitó a la Sala Superior implementar una tercera vía (distinta de los partidos políticos

y las candidaturas independientes) para que dichos pueblos y comunidades pudieran acceder, por medio de sus sistemas normativos, a cargos de elección popular.²

Al respecto, la Sala Superior concluyó que ni de la normativa constitucional ni de la convencional se desprende la obligación de implementar un modelo electoral en el que los pueblos y las comunidades indígenas accedan a cargos de elección popular mediante una tercera vía.

Asimismo, señaló que obligar a que se emita esa regulación constitucional o convencional en sede jurisdiccional podría quebrantar (o menoscabar) no solo el principio de división de poderes, sino también la integridad del sistema electoral y, con este, la unidad política que comparte el Estado mexicano, en la medida en que reconoce que la ciudadanía puede acceder a cargos de elección popular por medio de los partidos políticos y las candidaturas independientes.

Sin embargo, como quedó puntualizado en el desarrollo histórico del artículo 2 constitucional, del proceso legislativo (en concreto, de la reforma de 2001) se desprende que fue voluntad expresa del poder reformador establecer que la regulación detallada mediante la cual se hiciera posible el ejercicio de los derechos o aspectos sustantivos de los pueblos y las comunidades indígenas (entre ellos, sus derechos de participación política, en su aspecto externo) correspondería al legislador de las entidades federativas.

En ese sentido, la previsión de una vía paralela a los partidos políticos y las candidaturas independientes correspondería al Poder Legislativo estatal, en el ejercicio de su libertad configurativa o, en todo caso, al federal, mediante una reforma constitucional, por tratarse de una cuestión que involucra aspectos (económicos, sociales y políticos), cuya valoración escapa de las facultades concedidas al TEPJF.

Es decir, si bien no existe obligación alguna de implementar la vía propuesta, el Tribunal Electoral tampoco advirtió un impedimento constitucional o convencional en ese sentido. En todo caso, existe —como se mencionó— una deferencia a favor del legislador (estatal o nacional) para establecer el sistema electoral que responda de manera

² Ver, también, la sentencia SUP-REC-14/2021, relativa a la omisión del Congreso y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones de regular el derecho de las comunidades indígenas a elegir las diputaciones locales mediante sus sistemas normativos internos.

adecuada a circunstancias determinadas, sin que esa decisión pueda presumirse, *per se*, inconstitucional o inconvencional. De esta manera, el Congreso local deberá analizar la posibilidad de ampliar el uso de los sistemas normativos internos, lo cual podría cambiar drásticamente el sistema electoral mexicano.

Otros retos

Finalmente, cabe mencionar que, en el ámbito nacional, hay temas de relevancia que serán un reto para el proceso electoral federal de 2024, tales como los derechos de las indígenas (Bustillo y García) y, en especial, la violencia política en razón de género; la autoadscripción calificada y el papel activo de las autoridades electorales para visitar *in situ* a los pueblos indígenas y afromexicanos y verificar la validez de los medios probatorios; las reglas de postulación para los partidos políticos en distritos electorales indígenas, a fin de que los ganadores sean representantes de estos pueblos; la impartición de una justicia electoral con perspectiva intercultural; la interseccionalidad de los derechos indígenas y afromexicanos, con el objeto de garantizar una mayor inclusión de los grupos vulnerables en las comunidades, y la cooperación que debe existir entre todas las autoridades del Estado mexicano para atender las nuevas realidades en 2024.

Esta es la riqueza del derecho electoral mexicano: diferentes sistemas normativos conviviendo y distintas cosmovisiones interactuando en una sola realidad. Sin embargo, como se muestra a lo largo no solo de este capítulo, sino de todo el libro, existe la cooperación de las autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales, en los ámbitos local y federal, para atender los aspectos que se planteen desde la ciudadanía indígena, por medio del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

La conmemoración de los 20 años del artículo 2 constitucional resulta oportuna para otras celebraciones, por ejemplo, la del 20 aniversario de la creación del mandato del relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas y la de los 25 años del TEPJF, las cuales representan reformas fundamentales para los pueblos originarios y afromexicanos.

Fuentes consultadas

- Bustillo Marín, Roselia y Karolina Monika Gilas. 2014. *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*. México: TEPJF/ Tirant lo Blanch.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1992. 28 de enero. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf.
- . 2001. 14 de agosto. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.
- . 2021. 17 de septiembre. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5630123&fecha=17/09/2021.
- Pérez De los Reyes, Marco Antonio. 2013. *Los derechos fundamentales de los indígenas. Perspectivas federal, regional, local e internacional en materia electoral*. México: TEPJF/Porrúa.
- Sentencia SUP-JDC-1069/2017. Actora: Ma. de Jesús Patricio Martínez. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-1069-2017.pdf>.
- SUP-JDC-44/2021 y SUP-JDC-58/2021 acumulados. Actora: Gubernatura Indígena Nacional A. C. Autoridad responsable: Consejo General del INE y otro. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0044-2021.pdf.
- SUP-JDC-1321/2021 y acumulados. Actores: Víctor Antonio Ibarra Flores y otros. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1321-2021.pdf.
- SUP-REC-35/2020 y acumulados. Actores: Salvador Méndez Romero y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0035-2020.pdf.
- SUP-REC-14/2021. Actores: Juan Cocoltzi Conde y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Ciudad de México. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0014-2021.pdf.

- SUP-REC-65/2021. Actor: Octavio de Jesús Palma Estrada. Autoridad responsable: Sala Regional Toluca. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0065-2021.pdf.

Acción afirmativa indígena.

Dilemas de la autoadscripción calificada

Rubi Araceli Burguete Cal y Mayor

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido un protagonista en la defensa y el avance de los derechos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas (Bustillo y García s. f.).¹ Después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, ha contribuido de manera significativa a colocar la defensa de los derechos de los colectivos de dichos pueblos en un lugar relevante de su agenda (Jiménez 2013)² y, de igual forma, ha incorporado el tema de los derechos de las mujeres indígenas (Hernández 2016).³

Para reforzar lo anterior, el TEPJF aprobó la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (2016), un órgano auxiliar de la Comisión de Administración cuyo objetivo es prestar los servicios de defensa y asesoría de manera gratuita (DOF 2016).⁴ Adicionalmente, desde su sello editorial, el TEPJF ha producido

¹ Bustillo, R. y E. García. S. f. *Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas*. México: TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf.

² Jiménez, L. 2013. *Estándares internacionales de los derechos de los indígenas aplicados a la materia electoral*. México: TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/53_estandares.pdf.

³ Hernández, J. 2016. *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF. Disponible en <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/ebc3f7e93a465e4.pdf>.

⁴ DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2016. 7 de marzo. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016.

una abundante literatura que reflexiona y divulga temas en materia de derechos político-electorales de los pueblos indígenas, publicaciones que son accesibles y de utilidad para los actores interesados —por ejemplo, el *Protocolo para Defensores y Defensoras de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (TEPJF 2017)—,⁵ así como para los centros académicos especializados.

La incidencia del TEPJF en la vida de los pueblos indígenas aumentó a partir de 2017, cuando Sala Superior emitió la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la cual mejoró los alcances de la acción afirmativa indígena que había propuesto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) (Acuerdo INE/CG508/2017). En las páginas siguientes, se documenta el diseño y los componentes de la sentencia, así como su implementación, y se evalúa su desempeño de manera crítica, sin dejar de valorar su relevancia para avanzar hacia el cumplimiento del 3 transitorio del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se concluye esta contribución con unas breves sugerencias de mejora de la acción afirmativa.

Derechos político-electorales de los pueblos indígenas: un derecho autonómico

En el marco de los Diálogos por la Paz con Justicia y Dignidad que se realizaron entre el gobierno de México y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se llevaron a cabo conversaciones y mesas de trabajo correspondientes al tema de los derechos y la cultura indígenas. Como resultado, emanaron documentos a los que se les ha llamado los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas (16 de febrero de 1996), que comprenden pronunciamientos, propuestas y compromisos entre las partes.

⁵ TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas. México: TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Protocolo%20para%20Defensoras%20y%20Defensores.pdf.

En dichos acuerdos se estableció que debía haber una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, así como un reconocimiento de sus derechos, los cuales deberían de ser incorporados a la CPEUM, tales como los culturales, económicos, sociales, políticos y de jurisdicción.

Respecto a los últimos, el gobierno federal se comprometió a fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y la administración pública. Después de un largo camino de desencuentros entre las partes, finalmente, el 14 de agosto de 2001, se publicaron reformas al artículo 2 que derogaban el párrafo 1 del artículo 4. En el nuevo texto constitucional, dividido en dos apartados (A y B), se recogieron algunos de los compromisos signados en San Andrés Larráinzar, Chiapas, pero en ninguno de ellos se hizo referencia a los derechos político-electorales, sino que estos quedaron incorporados en el artículo 3 transitorio, en los siguientes términos:

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política (DOF 2001).

Para dar seguimiento a lo anterior, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha implementado dos procesos de redistribución para delimitar los territorios electorales con identidad étnica y garantizar que los representantes indígenas tengan escaños reservados en las instancias legislativas del país y, más recientemente, desde 2017, se ha desplegado una estrategia de acción afirmativa indígena que ha sido reforzada por sendas sentencias del TEPJF.

Las acciones afirmativas buscan compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación, y alcanzar una mejor representación o un nivel de participación equilibrado (jurisprudencia 11/2015).

En seguimiento al mandato constitucional de crear circunscripciones indígenas, en 2004-2005 el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) realizó una redistribución electoral en el país que incorporó la variable cultural en los criterios electorales para elegir a las y los legisladores, la cual se pondría en marcha en los comicios de 2006 y, también, 2008-2009. El Acuerdo INE/CG379/2017 determinó la demarcación

territorial de 300 distritos electorales federales de mayoría relativa y, de estos, delimitó 28 distritos indígenas, cuya población era superior a 40 %, como se aprecia en el cuadro 1. Se proponía a los partidos políticos nacionales que los candidatos seleccionados en estos distritos fueran de origen indígena, aunque no se estableció una obligación expresa de hacerlo, y menos aún que demostraran que sus candidatas y candidatos lo eran (González 2008).

Cuadro 1. Los 28 distritos electorales indígenas con más de 40.00 % de hablantes de una lengua indígena

Número	Estado	Distrito	Hablantes de una lengua indígena (%)
1	Yucatán	1	89.50
2	Oaxaca	2	89.10
3	Yucatán	5	84.20
4	Guerrero	5	83.20
5	Puebla	4	80.20
6	Hidalgo	1	78.00
7	Oaxaca	4	76.60
8	Chiapas	2	74.80
9	San Luis Potosí	7	74.30
10	Veracruz	2	72.90
11	Chiapas	5	72.20
12	Chiapas	1	71.80
13	Chiapas	3	66.80
14	Oaxaca	7	63.80
15	Oaxaca	6	62.50
16	Yucatán	2	61.40
17	Puebla	16	57.60
18	Veracruz	18	52.20
19	Veracruz	9	52.10
20	México	2	49.60
21	Quintana Roo	2	47.20

Continuación.

Número	Estado	Distrito	Hablantes de una lengua indígena (%)
22	Hidalgo	11	45.80
23	Oaxaca	10	43.20
24	Oaxaca	1	42.40
25	Puebla	5	41.50
26	Oaxaca	1	41.50
27	Campeche	1	40.50
28	Oaxaca	1	40.40

Fuente: INE (2006).

Se esperaba que en las elecciones de 2006 y 2009 hubiera, por lo menos, 28 legisladores indígenas en el Congreso de la Unión, pero tal cosa no ocurrió (Sonnleitner 2013). Además de la omisión de los partidos políticos, se enfrentaba la dificultad de definir quién era indígena, pregunta pertinente para acotar quiénes podían, legítimamente, ser elegibles y ocupar una curul en el Congreso con tal representación. Era un desafío metodológico y político, ya que no se contaba con herramientas para “probar” la identidad indígena de los postulantes (Acosta 2016). En 2016, el recientemente creado INE (2015) aprobó una nueva redistribución en el país, en la que refrendó que eran 28 los distritos federales con 40 % o más de población indígena.

Acción afirmativa indígena. Acuerdo INE/CG508/2017

En un horizonte de inclusión e igualdad política, el Consejo General del INE aprobó una acción afirmativa indígena para superar la histórica subrepresentación de estos colectivos (INE 2017). La acción afirmativa aprobada por el Consejo General del INE estableció los criterios que los partidos políticos nacionales o las coaliciones deberían cumplir en el registro de candidaturas federales a diputaciones y senadurías, a fin de salvaguardar el principio de paridad entre géneros y garantizar fórmulas integradas por candidatas y candidatos indígenas para el proceso electoral 2017-2018. Se propuso que los institutos políticos postularan a personas que se autoadscribieran como indígenas en 12

de los 28 distritos federales que contaran con 40 % o más de población indígena, de manera paritaria (Alanís y Vázquez 2020).

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados

El acuerdo INE/CG508/2017 fue impugnado ante la Sala Superior del TEPJF por 3 partidos políticos, 14 ciudadanos y 1 ciudadana. Mediante sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior confirmó el acuerdo del INE y dio respuesta a los 11 agravios que dicho órgano jurisdiccional sintetizó en el cuerpo de la sentencia. A continuación, se ponen de relieve los criterios temáticos más relevantes de la estrategia del INE y la Sala Superior enfocados en el fortalecimiento de los derechos indígenas, cuyo propósito es reforzar su representación. Aunque —se observa— los resultados no han alcanzado lo propuesto, ya que el diseño y la implementación han sido erráticos, sus falencias requieren ser superadas en el horizonte de las próximas elecciones de 2024.

Trece distritos electorales indígenas

Además de confirmar la acción afirmativa, la Sala Superior aumentó de 12 a 13 los distritos donde, según su criterio, se concentraba la mayor cantidad de población indígena, superior a 60 % (del listado de los 28 distritos delimitados en la redistribución de 2014-2016), como se aprecia en el cuadro 2. En ellos, estableció como obligatoria la cuota indígena, por lo que los partidos políticos nacionales y las coaliciones debían postular únicamente candidatos que pertenecieran a dichos pueblos.

Cuadro 2. Los 13 distritos electorales indígenas con más de 60.00 % de población indígena

Número	Estado	Distrito	Población indígena (%)
1	Chiapas	1	74.19
2	Chiapas	2	75.31
3	Chiapas	3	84.24
4	Chiapas	5	73.68

Continuación.

Número	Estado	Distrito	Población indígena (%)
5	Chiapas	11	61.13
6	Guerrero	5	75.41
7	Hidalgo	1	72.34
8	Oaxaca	2	63.81
9	Oaxaca	4	60.42
10	San Luis Potosí	7	72.57
11	Veracruz	2	70.70
12	Yucatán	1	79.04
13	Yucatán	5	83.72

Fuente: TEPJF (2017).

Más recientemente, la Sala Superior dictó nuevas resoluciones que ampliaron las acciones afirmativas a otros grupos vulnerables (DOF 2021). Para la acción afirmativa indígena, al mismo tiempo que aumentó de 13 a 21 el número de distritos —como se observa en el cuadro 3—, estableció que en cada circunscripción de representación proporcional (de las cinco en el país) se postularan personas que se autoadscribieran como indígenas, en un total de nueve fórmulas.

Cuadro 3. Los 21 distritos electorales indígenas con más de 60.00 % de población indígena

Estado	Número de distritos
San Luis Potosí	1
Veracruz	3
Hidalgo	1
Guerrero	2
Puebla	2
Oaxaca	5

Continuación.

Estado	Número de distritos
Chiapas	5
Yucatán	3
Quintana Roo	1

Fuente: TEPJF (2021).

Autoadscripción indígena

Para que la medida afirmativa que proponía el INE alcanzara a beneficiar realmente a los indígenas y que únicamente ellos fueran los elegibles en esos distritos, se consideró necesario resolver el eterno dilema de quién es indígena. El INE se adhirió al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y al artículo 2 constitucional acerca de la autoadscripción indígena.

Sin embargo, ese criterio fue impugnado. La Sala Superior aceptó como fundado el agravio que presentaron los ciudadanos que sostenían que la autoadscripción de personas que se autorrepresentaban como indígenas era insuficiente para identificarlos como miembros de esas comunidades. Observaron el riesgo de la suplantación, esto es, que personas que dijeran ser indígenas no lo fueran; que carecieran del vínculo comunitario o no formaran parte de los pueblos, por lo que podrían hacer un uso indebido de la medida. El TEPJF estuvo de acuerdo y, a su juicio, a fin de garantizar la eficacia de la acción afirmativa, debía exigirse a las candidatas y los candidatos una autoadscripción calificada.

Autoadscripción calificada

Para evitar candidaturas fraudulentas, la Sala Superior propuso crear un candado que se sustentara en elementos objetivos y no limitados a la autoconciencia de la autoadscripción simple. En la opinión del Tribunal Electoral, los partidos políticos debían registrar como candidatos y candidatas a quienes, además de autoadscribirse indígenas (subjetivo), acreditaran el vínculo con la comunidad a la que decían

pertenecer, con la finalidad de salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de garantizar el cumplimiento de la medida afirmativa.

Criterios del Tribunal Electoral para la autoadscripción calificada

La autoadscripción calificada se diferenciaba de la simple en que el dicho del aspirante debía ser sustentado mediante pruebas idóneas, que objetivaran puntualmente, mediante una constancia, los elementos que validaran el vínculo efectivo con la comunidad. La Sala Superior estableció que dicho vínculo podía acreditarse mediante los siguientes criterios:

- 1.- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulad[a].
- 2.- [Haber participado] en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o Distrito por el que pretenda ser postulad[a].
- 3.- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.
- 4.- Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).⁶

Sin embargo, en el proceso electoral 2020-2021, estos cuatro criterios se convirtieron en amplias avenidas por las que transitaron decenas de candidaturas que se presumían indígenas y cuyos registros fueron motivo de inconformidad por parte de líderes comunitarios en razón de una suplantación de la identidad indígena (Burguete 2018 y 2021). Es urgente revisar estos criterios para lograr los propósitos que la acción afirmativa se ha propuesto.

⁶ Es importante precisar que el criterio número 4 es de reciente creación: el Instituto Nacional Electoral lo incorporó en 2021 (INE/CEG/24/2021), lo cual abre aún más la posibilidad del uso indebido de los vínculos, dada su imprecisión.

Acreditar el vínculo en perspectiva intercultural

La Sala Superior estableció que el vínculo efectivo debía ser acreditado en perspectiva intercultural; esto es, que los medios de prueba idóneos para demostrar la pertenencia debían resultar de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la población indígena; por las elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, o por la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad. La perspectiva intercultural aceptaba la diversidad de posibilidades para que un candidato o candidata pudiera ser reconocido como miembro de la comunidad.

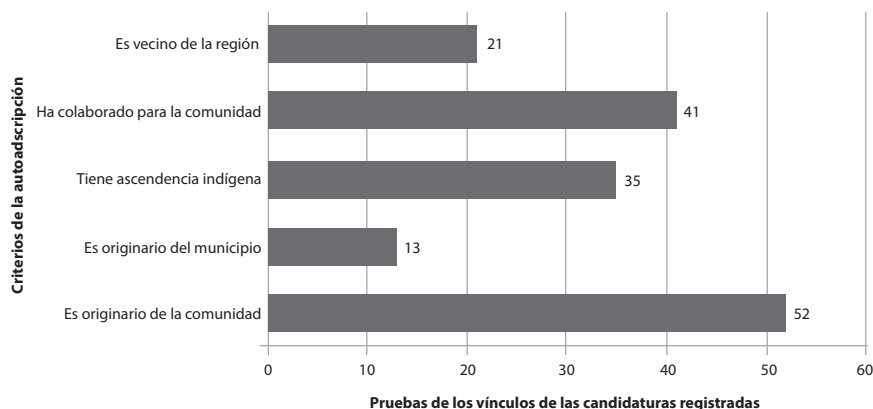
Desafortunadamente, en el proceso electoral 2020-2021, las constancias expedidas fueron motivo de debate y de denuncia de parte de líderes comunitarios, ya que con frecuencia se obtuvieron de manera indebida o fueron avaladas por personas de dudosa pertenencia a las comunidades indígenas de las que se suponía se postulaban, lo cual generó un fenómeno de “mercado de constancias”.⁷

La gráfica 1 ilustra cómo se comportaron algunos de los criterios de los medios de prueba del vínculo efectivo. Es de notar la frecuencia con que se presentaron los criterios de: “es originario de la comunidad” (52), “tiene ascendencia indígena” (35), “es vecino de la región” (21) y “es originario del municipio” (13). Dichos criterios no se corresponden con los tres que inicialmente quedaron incorporados en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

La información que se presenta en la gráfica 1 fue obtenida de la matriz que el Consejo General del INE discutió, en sesión videotransmitida, del 3 al 9 de abril, para aceptar —o no— las candidaturas propuestas por autoadscripción calificada indígena (INE 2021c).

⁷ Los medios de comunicación registraron numerosas denuncias de ciudadanas y ciudadanos que lo alertaron e interpusieron en los tribunales. Véase “El INE rechaza candidatura de ‘El Mijis’ por usurpar identidad indígena. El INE detectó al menos 56 casos de intentos de usurpación de identidad indígena con constancias falsas, documentos solicitados bajo engaño o firmados en blanco, entre ellos el de ‘El Mijis’”. *Proceso*, 7 de abril del 2021. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/4/7/el-ine-rechaza-candidatura-de-el-mijis-por-usurpar-identidad-indigena-261566.html>.

Gráfica 1. Acción afirmativa indígena.
¿Por qué motivo se reconoce la autoadscripción
calificada indígena? Mayoría relativa, 2021



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2021c).

En este mismo tenor, tomando como base el acuerdo (INE 2021c), se pudo documentar, respecto al emisor de las constancias, que era notable la ausencia de asambleas y autoridades comunales, mientras que abundaban las emitidas por autoridades municipales, comisarios ejidales, organizaciones sociales, gubernaturas indígenas y funcionarios indigenistas.

La combinación de estas variables mostraba, en el listado en cuestión, la ausencia de liderazgos orgánicos de las comunidades indígenas. Así las cosas, todo parece indicar que el problema es que tal y como está acreditado el vínculo favorece reclutar candidaturas de personas que tienen un perfil o práctica indigenista. Este escenario ya había sido observado en 2018 por el magistrado Juan Carlos Silva Adaya en un voto particular. Dicho en sus palabras:

se debe distinguir entre una persona indígena de una indigenista, concibiendo a la primera como integrante de una comunidad o pueblo, que conforma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias conforme con sus usos y costumbres, en términos de lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo tercero, de la Constitución federal, en tanto que una persona indigenista es aquella que simpatiza o es una activista a propósito de las causas de las comunidades y pueblos indígenas o las ha estudiado en forma directa y profusa, pero que por esas circunstancias, no

necesariamente es integrante de éstos, aunque pueden coincidir tales calidades. En este sentido, los distritos reservados para candidatos indígenas, no pueden otorgarse a personas que, aunque han demostrado interés, simpatía y labor en favor de los pueblos y comunidades indígenas, no sean integrantes de esas comunidades (ST-JR-65-2018, 33).

No está de más recordar que este escenario de riesgo ya lo había previsto la Sala Superior, en los siguientes términos:

Ciertamente, este Tribunal Constitucional considera que la efectividad de la acción afirmativa, también debe pasar por el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima, entendiendo por ésta, que sujetos no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida, al reclamar para sí derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, constitucional y convencionalmente, solamente corresponden a dichas comunidades, pues de lo contrario, se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

Así, ocurrió la paradoja de que los candados propuestos —la autoadscripción calificada y los medios de prueba idóneos del vínculo efectivo— fueron, en los hechos, las puertas de entrada a la usurpación de las identidades indígenas, que se presentó como fenómeno generalizado en las elecciones de 2021. Estas falencias evidencian problemas en el diseño y la implementación de la acción afirmativa.

Constancia del vínculo efectivo, requisito para el registro de candidaturas indígenas

Una vez obtenida la constancia del vínculo efectivo, lo que seguía era que la o el vocal ejecutivo de la junta distrital respectiva —o la persona que designara— debería corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora. Este requisito tenía que verificarse antes de la expedición de la constancia de mayoría o de designación por la vocalía ejecutiva de la junta distrital correspondiente.

Llama la atención la secrecía de estas candidaturas que se postulan de manera casi clandestina; es decir, que nadie sabe que tales candidatos lo hacen por una acción afirmativa. Esto es así porque gozan de

la protección de sus datos personales: “se ordena al INE tutelar la posibilidad de cada persona registrada como candidata pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa” (TEPJF 2021). Dicha medida contribuye a profundizar los obstáculos para que sean personas indígenas las que se postulen en estos distritos, lo cual provoca discriminación y violencia contra estos colectivos, ya que el engranaje, el diseño y su implementación, impide que sean indígenas las personas beneficiadas de la acción afirmativa.

A manera de conclusión y algunas propuestas

El hecho de que haya 21 personas electas en 21 distritos indígenas por mayoría relativa o 9 por representación proporcional no quiere decir que haya 21 personas indígenas electas. Un escaño ocupado por un diputado electo en un distrito indígena no significa que un indígena esté ocupando su lugar en la Cámara de Diputados, que por derecho le correspondería. Se está frente a un grave problema de simulación desde las instituciones electorales y de usurpación desde los partidos políticos.

Propuestas

- 1) Recuperar el espíritu de la resolución SUP-RAP-00726-2017 y acumulados, que propone que en los distritos indígenas únicamente contiendan personas indígenas. Hasta ahora la autoadscripción calificada no lo ha logrado, por lo que debe ser puesta en revisión y, eventualmente, sustituida.
- 2) Que en la nueva redistribución, que ya ha comenzado (2022), se acuerden nuevos criterios, culturalmente pertinentes, para cada uno de los 28 distritos, que validen la pertenencia efectiva a un pueblo indígena de los aspirantes a una candidatura. La universalización de criterios no favorece a la acción afirmativa indígena.
- 3) Impulsar una reforma a la Constitución, en el artículo 14, y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Es conveniente que la acción afirmativa indígena transite hacia un reconocimiento legal e incorpore un capítulo en materia de repre-

sentación política de los pueblos en cuestión en la ley electoral nacional.

- 4) Eliminar las complicidades, como la protección de los datos personales de las candidatas y los candidatos, apelando al principio de máxima publicidad, que es un principio rector del INE.

Fuentes consultadas

- Acosta, B. 2016. *Diputados indígenas en México*. Tesina, CIDE.
- Alanis, M. y M. Vázquez. 2020. La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas. En *Sentencias electorales a debate*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 231-51. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6230/21a.pdf>.
- Burguete, Araceli. 2018. “Usurpación y despojo de candidaturas indígenas en distritos electorales federales en Chiapas”. *Chiapas Paralelo*, 21 de julio. Disponible en <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2018/07/usurpacion-y-despojo-de-candidaturas-indigenas-en-distritos-electorales-federales-en-chiapas/>.
- . 2021. “Usurpación de la identidad indígena en distritos electorales federales en Chiapas, en las elecciones 2021”. *Chiapas Paralelo*, 10 de abril. Disponible en <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/04/usurpacion-de-la-identidad-indigena-en-distritos-electorales-federales-en-chiapas-en-las-elecciones-2021/>.
- Bustillo, Roselia y Enrique García. s. f. *Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas*. México: TEPJF. Disponible en https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001.

- . 2016. Acuerdo general por el que se establece las bases de la organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. 7 de marzo. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016.
- González, J. 2008. “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (enero-abril): 173-2011.
- Hernández, J. 2016. *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/ebc3f7e93a465e4.pdf>].
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/94036>.
- . 2021a. Acuerdo INE/CG24/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a la consulta formulada por el Partido Revolucionario Institucional, en relación con las constancias idóneas para acreditar la existencia del vínculo efectivo de las personas que se pretendan postular conforme a la acción afirmativa indígena. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116390>.
- . 2021b. Acuerdo INE/CG337/15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Disponible en https://www.dof.gob.mx/2021/INE/INE_150421.pdf.
- . 2021c. Acuerdo INE/CG337/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facul-

- tad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118883>.
- Jiménez, L. y M. Aguilar. 2013. *Estándares internacionales de los derechos de los indígenas aplicados a la materia electoral*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/53_estandares.pdf].
- Jurisprudencia 11/2015. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-11-2015/>.
- Sentencia ST-JRC-65/2018. Voto particular que formula el magistrado Juan Carlos Silva Adaya, en el juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave ST-JRC-65/2018, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0065-2018.pdf>.
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/726/SUP_2017_RAP_726-694733.pdf.
- SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf.
- Sonnleitner, W. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/32_representacion.pdf].
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Protocolo%20para%20Defensoras%20y%20Defensores.pdf].

Desafíos de la representación política indígena

Josefina Elizabeth Bravo Rangel

Edward Rodríguez Ortíz

Marcos Shilón Gómez

Introducción

La importancia de la reforma al artículo 2 constitucional en 2001, respecto a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, ha sentado las bases para la discusión de este tema, ya que una de las posturas ideológicas señala que no tuvo legitimidad plena ni el aval completo de dichos pueblos por no responder a sus demandas históricas y traicionar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, al limitar el ejercicio de sus derechos a la libre determinación y la autonomía y no reconocerlos como sujetos de derecho público.

Lo anterior implicó la irrupción de una nueva etapa del constitucionalismo mexicano y de los sistemas jurídicos contemporáneos, ya que exigió una modificación estructural de las relaciones de poder, así como la creación de nuevos modelos de estados, en los que se da cabida al pluralismo jurídico y político de la nación mexicana. Actualmente, en el marco de los derechos humanos y, en específico, de los derechos de los pueblos originarios, se reclama un reconocimiento amplio de estos. En materia política, se demanda una mayor participación y representación indígenas en los distintos espacios públicos para garantizar sus derechos políticos, los cuales son poco reconocidos.

Desde este punto de vista, surge la importancia de la representación política indígena en el Poder Legislativo, dado que dicha población demanda su participación acorde a un sistema democrático

pluricultural, vinculado con sus modos de vida y necesidades culturales. En efecto, los derechos políticos, a partir de la reforma del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), enfrenta, aún en la actualidad, la contraposición del derecho positivo, cuyo sustento es el individuo, y los derechos políticos con sistemas normativos propios, con base en la colectividad.

Por lo anterior, este capítulo se centra en el impacto de la reforma constitucional al artículo 2, por medio del derecho político a ser votado, y en si han sido eficaces las acciones afirmativas implementadas a partir de la reforma. El análisis consta de tres apartados. El primero aborda el contexto de la transición jurídica de los derechos políticos de los pueblos indígenas a partir de la reforma constitucional. Posteriormente, en el segundo apartado se analizan los datos de la representación indígena en la Cámara de Diputados en distintos periodos. Y, para finalizar, se presentan las conclusiones, en las que se determinará si dichas acciones afirmativas han sido eficientes para garantizar los derechos políticos de los pueblos originarios.

Transición jurídica de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas

Los derechos políticos del ciudadano son un elemento medular para el funcionamiento del sistema democrático de cada nación, aunados a la necesaria interrelación del sistema electoral y de partidos. En este sentido,

los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado, en otras palabras, se trata de facultades o, mejor dicho, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política (Picado 2007, 48).

Dichos preceptos están contenidos en artículo 35 de la CPEUM y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE), así como en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Dere-

chos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como señalamos, los derechos políticos son inherentes a los derechos humanos, por lo que deben ser garantizados constitucionalmente, ya que son fundamentales para todo ciudadano en un Estado democrático moderno. Es importante mencionar que uno de los derechos políticos primordiales es la posibilidad de que el ciudadano elija libremente a sus gobernantes y les dé legitimidad. Sin embargo, estos no se acotan solo a este precepto. Existen, además del derecho al voto, el de ser electo o electa, el de participar en el gobierno, el de ejercer funciones públicas y el de petición (Picado 2007, 51).

Es importante señalar que a partir de la reforma constitucional de 2001 y sus posibles limitaciones, se logró impulsar la reglamentación de ciertos derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, mediante la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (DOF 2003), en la que se reconocieron las lenguas indígenas como “lenguas nacionales por su origen histórico y por su misma validez” y fueron consideradas como “parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional”. En este sentido, se establecen las primeras obligaciones del Estado mexicano, desde los tres ámbitos de gobierno, de garantizar el uso de las lenguas indígenas como criterio de identidad de estas personas, sus comunidades y pueblos para que, “en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, tanto en lo individual como en lo colectivo”, se tomen en cuenta “sus costumbres y especificidades culturales”.

Con base en esa disposición constitucional, los tribunales electorales también se han dado la tarea de emitir novedosos criterios jurisprudenciales respecto al uso de las lenguas indígenas en la acreditación de la identidad en los procesos de participación política. Además, la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con esa misma ley,

fortaleció las políticas públicas de formación, capacitación y certificación de los intérpretes en estos idiomas para dar cumplimiento a las obligaciones técnicas que requieran las autoridades jurisdiccionales.

Esta reforma constitucional también incidió en la transformación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y, en la actualidad, en el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y su ley respectiva. La relevancia de estas normas reglamentarias, en especial de la última, estriba en que estipuló que “las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas son sujetos de derecho público” (Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, artículo 3). Con este imperativo, rescató la esencia del artículo 2 constitucional y de los convenios y tratados internacionales en materia indígena, fortaleciendo el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Aunado a esos avances, se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED 2003), la cual dio pie a la creación de políticas públicas, acciones e instituciones para garantizar mejor los derechos humanos en igualdad de condiciones. Derivado de ello, en materia político-electoral, el 17 de marzo de 2016 se creó la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya responsabilidad es brindar a los pueblos indígenas una protección jurídica especial para acceder, en condiciones de igualdad material, a la jurisdicción electoral completa y efectiva en la defensa y protección de los derechos político-electorales.

De la misma manera, sucedió la transformación institucional de la instancia encargada de la negociación en Chiapas —derivada del conflicto zapatista de 1994—, es decir, la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, la cual se convirtió en 2013 en la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM), un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación que asumió la responsabilidad de ser el puente de interlocución entre las comunidades y los pueblos indígenas del país, los tres ámbitos de gobierno y los Poderes de la Unión, mediante el diálogo plural, culturalmente pertinente y con perspectiva de género, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por ello, los tribunales electorales tuvieron también que modificar sus criterios de interpretación normativa, así como los de sus resolu-

ciones, para dar cabida a las nuevas prescripciones constitucionales por la vía jurisdiccional. De esta manera, se instituyó en 2016 la figura jurídica denominada juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, conocido comúnmente como JDC, un mecanismo de protección utilizado por los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos político-electorales, ya que es similar al juicio de amparo. El JDC se interpone ante cualquier violación de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A partir de dichos mecanismos procesales y recursos legales, los tribunales electorales han generado varios criterios jurisprudenciales en torno a la efectividad de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, como la jurisprudencia 28/2011, que establece que “las normas procesales deben interpretarse de la forma que les resulten más favorables a las comunidades indígenas”; es decir, debido a su carácter tutelar, deben regirse por formalidades especiales para su adecuada protección.

Otro criterio importante es la jurisprudencia 27/2011, ya que refiere que “el análisis de la legitimación activa en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano de las comunidades indígenas debe ser flexible” y que se debe evitar exigir requisitos o medidas que puedan impedir la impartición de justicia o el ejercicio de algún derecho de esta población.

Asimismo, es importante recalcar la jurisprudencia 13/2008, que establece “la suplencia de la queja en los juicios electorales promovidos por integrantes de las comunidades indígenas” con el objeto de superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas, sociales, políticas e incluso geográficas. De la misma manera, cabe destacar la jurisprudencia 32/2014, que obliga al juzgador a valorar, “en los medios de impugnación, la designación de un intérprete traductor a fin de garantizar el pleno acceso a la justicia de las comunidades indígenas”.

En cuanto al ejercicio de la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, en la elección de sus autoridades o representantes mediante sus sistemas normativos propios, el TEPJF también ha emitido resoluciones y jurisprudencias importantes, como las tesis CXLIII/2002, que reconoce la atribución de las autoridades electorales en “tomar en cuenta los usos y costumbres en las elecciones”, y la

tesis CLII/2002, que arguye que “las elecciones por sistemas de usos y costumbres no implica por sí misma violación al principio de igualdad”.

De igual forma, es relevante la jurisprudencia 15/2008, pues “obliga a las autoridades electorales [a] llevar a cabo elecciones por usos y costumbres”, las cuales deben proveer todo lo necesario para la consecución de los fines y propiciar la conciliación y la consulta previa, libre e informada. Asimismo, es digna de destacar la jurisprudencia 11/2014, que reconoce que “los sistemas normativos indígenas sirven como medidas alternativas de solución de conflictos electorales”, siempre y cuando no contravengan los preceptos y principios constitucionales y convencionales.

Además la tesis LXV/2016, no vigente por ahora por la determinación de las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, establece que

es derecho reconocido constitucionalmente de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, que consiste en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, que incluye, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden.

Asimismo, la jurisprudencia 22/2016 remarca “la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y el hombre en las elecciones por sistemas normativos indígenas (Legislación de Oaxaca)”; es decir, que los usos y costumbres de los pueblos indígenas deben promover y respetar el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en igualdad de condiciones.

En esa tesitura, el TEPJE, en términos del artículo 2 constitucional, generó nuevos criterios de interpretación normativa para la maximización de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, como la jurisprudencia 37/2016, que obliga a las autoridades electorales a reconocer “el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia”.

Ahora bien, es importante señalar los avances y la evolución en materia de participación política de los pueblos indígenas mediante la implementación de acciones concretas. Al respecto, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) recobró la esencia del artículo transitorio

de la iniciativa de reforma del 17 de agosto de 2004, cuando emitió el primer acuerdo general CG-104-2004, en el que reconoció y estableció 28 distritos electorales indígenas de los 300 distritos electorales federales uninominales, con el argumento de que “era necesario lograr una mejor representatividad política de los ciudadanos” (Lara 2003).

A partir de dicho acuerdo, se dio lugar a la aplicación de la acción afirmativa en favor de las comunidades y los pueblos indígenas para tener una representación distribuida en 11 entidades federativas. Posteriormente, con la expedición de la LGIPE, el 4 de abril de 2014, se ampliaron las atribuciones y facultades del ahora Instituto Nacional Electoral (INE), lo cual dio pie a una nueva demarcación electoral federal, mediante el acuerdo INE/CG59/2017.

En efecto, se conservaron los 28 distritos electorales uninominales indígenas reconocidos con anterioridad, pero con modificaciones en su integración territorial, al tomar en cuenta el criterio de 40.00 % y más del total de la población indígena, que se redistribuye en 9 estados de la república: 5 en Chiapas, 2 en Guerrero, 2 en Hidalgo, 7 en Oaxaca, 4 en Puebla, 1 en Quintana Roo, 1 en San Luis Potosí, 3 en Veracruz y 3 en Yucatán.

Para materializar la acción afirmativa, el INE emitió el acuerdo general INE/CG508/2017, con la finalidad de exhortar a los partidos políticos y las coaliciones a que postularan, en los 12 distritos electorales que cumplían con el criterio de 60.00 % y más de población indígena, a personas que se autoadscribieran como tales, divididas en 6 mujeres y 6 hombres. Sin embargo, este acuerdo fue impugnado y el TEPJF resolvió la ampliación a 13 distritos electorales indígenas, que se implementaron en los procesos electorales de 2017-2018, mediante la resolución SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Por lo anterior, y a fin de garantizar la idoneidad de los candidatos postulados por los partidos políticos o las coaliciones en los distritos declarados indígenas, las autoridades electorales debían generar un criterio de calidad, ya que no bastaría la sola manifestación de la voluntad de las personas de autoadscribirse como indígenas, sino que deberían acreditar su vínculo comunitario para ser legítimas y dignas representantes de dichas comunidades y pueblos.

En efecto, el TEPJF, en la resolución SUP-RAP-726/2017 y acumulados, intentó establecer un estándar de autoadscripción calificada con

el objeto de que “las personas que se postulen en las contiendas electorales demostraran su calidad indígena con base a una serie de elementos objetivos de vinculación comunitaria”, a fin de que no quedara duda de que la autoconciencia estaba justificada, pero no era suficiente.

Por ello, fue necesario emitir otra tesis jurisprudencial, la IV/2019, que obliga a

los Partidos Políticos a presentar elementos objetivos que demuestren el vínculo de la persona que pretende postularse con la comunidad a la que pertenece, en cumplimiento a una acción afirmativa de las comunidades indígenas.

En ese sentido, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberían presentar elementos objetivos que demostraran el vínculo comunitario de las personas que pretenden postularse con la comunidad a la que dicen pertenecer, tales como las constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o del pueblo indígena, avalladas por su asamblea general, en términos de los sistemas normativos indígenas.

Derechos políticos indígenas mediante la representación

En materia de representación y derechos políticos, que es el tema central del capítulo, cabe destacar los Acuerdos de San Andrés, ya que plantearon una mayor participación, por medio de una adecuada representación de las comunidades y los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Además, propusieron criterios en la delimitación de los distritos electorales correspondientes a estos pueblos. También, plantearon la participación y la organización de sus comunidades en los procesos electorales, sin la necesaria incorporación de los partidos políticos.

Esos planteamientos aún no se materializan en la práctica efectiva. Sin embargo, la reforma al artículo 2 constitucional de 2001 ha tenido un impacto significativo en las comunidades indígenas, al considerar a México como una nación pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y, en materia de derechos políticos, lograr una representación

equilibrada en los cargos de elección popular, para resarcir la condición histórica de desigualdad política.

Si bien se han dado avances legislativos significativos respecto a los derechos políticos de dichos pueblos y comunidades, en términos reales se ha avanzado muy poco, ya que los 28 distritos electorales con población mayoritariamente indígena solo representan 9.30 % de los 300 distritos uninominales y 5.20 % de las 500 curules que componen la Cámara de Diputados. Estos datos señalan que esos distritos electorales no garantizan necesariamente su representación. Por esto, la acción afirmativa es muy cuestionada.

Antes de la redistribución que configuró los 28 distritos indígenas, ya se registraban diputados pertenecientes a estos pueblos en la Cámara de Diputados. En 1988, fueron elegidos 4 diputados indígenas; tres años después, en 1999, hubo 1 solo legislador. Respecto a 1994, fueron electos 4 diputados. En la legislatura correspondiente a 1997 hubo 5. Asimismo, en 2000 resultaron electos 4 legisladores y en 2003, 7 (Sonnleitner 2010, 28). Posterior a la redistribución de 2004, la tendencia aumentó, al pasar a 18 diputados en 2006 y a 16 en 2009 (Sonnleitner 2010, 21), aunque no todos los legisladores provinieron de los 28 distritos indígenas.

Como resultado de las elecciones de 2006, 18 de los 500 legisladores integrantes de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, el 3.6%, pertenecía a alguna de las 62 etnias del país. La presencia de representantes indígenas en la Cámara no estuvo, sin embargo, del todo vinculada a los 28 distritos indígenas, pues la base geográfica en la que fueron electos incluyó a otros distritos

[...] sólo 12 de los 28 diputados electos en los distritos electorales indígenas en 2006 el 42.8% pertenecía a alguna comunidad étnica. De ellos, seis fueron postulados por el PRI, dos por el PAN, dos por el PRD, uno por el PT y otra por Convergencia (Báez 2010, 12-3).

Cabe señalar que, en las elecciones de 2006, 17 de los 18 diputados indígenas electos provinieron de elecciones uninominales; en 2009 fueron 10 legisladores de los 16 electos. Referente a los 28 distritos indígenas, la LX Legislatura (2006-2009) registró 7 diputados procedentes de los 28 distritos indígenas (González 2011), mientras que en la LXI Legislatura (2009-2012) hubo 9 (González 2010, 73). En la LXII Legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente 2.80 %

era ocupado por personas indígenas; es decir, 14, de las cuales 4 eran mujeres. En la LXIII Legislatura (2015-2018), el INE registró 6 diputados indígenas —todos hombres—, lo que representó 1.20 % de la Cámara, aunque no especificó si estos fueron elegidos dentro de los distritos indígenas. Posteriormente, en la LXIV Legislatura (2018-2021), fueron elegidos 13 diputados indígenas (10 hombres y 3 mujeres), lo que representó 2.60 % del total de la Cámara y 46.43 % de los 28 distritos electorales indígenas. Finalmente, en 2021 hay 21 diputadas y diputados indígenas por autoadscripción calificada, como se explica en los párrafos posteriores.

Como se señaló en el apartado anterior, en las elecciones de 2018 el INE y el TEPJF obligaron a los partidos políticos a postular, con paridad, a personas adscritas como indígenas en por lo menos 13 distritos. Por ello, en teoría, las 13 curules fueron ocupadas por personas pertenecientes a estos pueblos, aunque con una disparidad total respecto a las mujeres indígenas. En torno a las elecciones de 2021, el INE incrementó de 13 a 21 el número de distritos y estipuló que en al menos 11 se postularán fórmulas de mujeres.¹

Tanto en las elecciones de 2018 como en las de 2021, el INE y el TEPJF solicitaron hacer efectiva la acción afirmativa² por medio del vínculo comunitario efectivo; es decir, la autoadscripción calificada. Este procedimiento originó que, en 2018, muchos de los partidos políticos obtuvieran constancias fraudulentas con las autoridades comunitarias y confirmaran, así, su vínculo, y en 2021 presentaran constancias avaladas por autoridades indígenas que cedieron ante prebendas ofrecidas por los candidatos. Con ello, se dio la usurpación y la simulación de identidades indígenas.

¹ En el acuerdo INE/CG572/2020, el Consejo General consideró indispensable incrementar de 13 a 21 el número de distritos (de los 28 con 40.00 % o más de población indígena) en que los partidos políticos o las coaliciones deberían postular personas que acreditaran la adscripción indígena y, como acción afirmativa, que en al menos 11 de esos distritos se postularán fórmulas de mujeres. Asimismo, indicó que los institutos políticos debían postular en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional a 9 indígenas, en proporción a la población y el número de distritos electorales indígenas de cada uno, a fin de propiciar su mayor participación y representación; de estas candidaturas, al menos 1 fórmula debería ubicarse en los primeros 10 lugares de cada lista.

² El Tribunal Electoral argumentó que la sola manifestación de la autoadscripción no era suficiente.

En general, los 28 distritos han ayudado a postular y elegir a más diputados indígenas. Sin embargo, el derecho político a ser votado aún enfrenta varias dificultades para las personas y los pueblos originarios, tanto de manera individual como colectiva.

Conclusiones

La democratización en México ha propiciado una transformación compleja en los ámbitos cultural, económico, social y político, pues tenemos un país muy distinto al de varias décadas atrás. Los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas no son ajenos a este proceso de las democracias representativas.

Por lo tanto, si bien la reforma constitucional de 2001 marcó un avance en materia de pluriculturalidad de la nación mexicana, también ha evidenciado las dificultades para su puesta en práctica, ya que los pueblos y las comunidades indígenas fueron reconocidos como objetos de derecho y no como sujetos de derecho público.

Respecto a los derechos políticos, la representación indígena en los órganos legislativos, mediante su participación en cargos de elección popular, es de suma importancia, puesto que con dicha figura pueden transmitir sus intereses, opiniones e inquietudes en la Cámara de Diputados.

Esta acción afirmativa, iniciada en 2004 y plasmada en 2006, ha mostrado un proceso intermitente hasta 2015. Al inicio, se notó un aumento de personas indígenas en las legislaturas federales; posteriormente, una disminución. Para 2018 y 2021, hubo un incremento notable de 13 y 21 diputadas y diputados indígenas, respectivamente, provenientes de los 28 distritos asignados. Es importante señalar que en estos dos últimos procesos se obligó a la paridad en la postulación de candidaturas, sin que se haya logrado un equilibrio en la representación de la mujer indígena, lo cual representa un tema pendiente de analizar y un derecho pendiente de ejercer en estos distritos.

Además, en las dos últimas elecciones, se generó otro fenómeno que ha ocasionado la usurpación de identidades indígenas y la simulación de espacios de representación, mediante la obtención de constancias del vínculo comunitario que les otorgó la calidad de indígenas a

candidatos y representantes que no lo eran o no tenían dicho vínculo. Estos lamentables sucesos se han presentado, principalmente, por la endeble verificación del INE al acreditar las candidaturas y por la falta de ética política de los partidos y sus candidatos.

Otro elemento de esta acción afirmativa es que el espacio ocupado dentro de los distritos indígenas no garantiza que la diputada o el diputado considere en su agenda el tema indígena y posicione o legisle las demandas de estos pueblos y comunidades.

Ese conjunto de factores revela que es necesario un ordenamiento legal que, en materia indígena, coadyuve a postular democráticamente a candidatos de los pueblos originarios, sin acudir a medidas superfluas, tales como la afirmación positiva; es decir, hay que contar primeramente con mecanismos jurídicos para que dichos pueblos gocen de una mayor participación en los asuntos públicos.

Es importante señalar que respecto a este tema ha habido una omisión legislativa, ya que no se ha garantizado, mediante ordenamientos jurídicos, el pleno ejercicio de los derechos políticos indígenas, tanto de ser electos por el sistema representativo vigente como de elegir a sus propias autoridades por sistemas normativos propios. También, cabe resaltar que ello no garantizaría un trabajo responsable y efectivo, pero sí permitiría disponer de elementos legales para una representación más incluyente de dicha población en la escena pública del país y se avanzaría hacia una igualdad política.

Asimismo, es indispensable mantener el diálogo con los tribunales y los órganos electorales, tanto locales como federales, para analizar, discutir y establecer los mecanismos idóneos que garanticen el criterio de la autoadscripción calificada en términos de los sistemas normativos indígenas, ya que no hay mucha claridad respecto a los elementos objetivos, como la diferenciación de las autoridades indígenas, para establecer procesos y procedimientos idóneos para tal efecto.

También, es importante reafirmar que, ante la diversidad de formas y procedimientos en la elección de las autoridades o los representantes indígenas, la asamblea constituye el espacio de diálogo y reflexión para la construcción de acuerdos y consensos —mediante la convocatoria y conducción de las autoridades comunitarias, en su caso—, y al tratar asuntos político-electorales, una mesa de debates integrada por ciudadanas y ciudadanos electos en ella —para su mayor legitimidad y

legalidad—, lo cual se traduce en la figura de la interlegalidad o la interculturalidad electoral, que las autoridades jurisdiccionales y administrativas deben respetar o, en su caso, avalar o convalidar.

Por último, podemos concluir que ha habido intentos jurídicos para una participación y una representación política indígena, pero estos no han sido totalmente incluyentes y, por ende, son muy limitados. Es evidente que el modelo actual para acceder a cargos de representación popular funciona por medio de candidaturas independientes y partidos políticos, los cuales elijen a sus candidatos acorde a sus intereses, lo que dificulta la inclusión de hombres y mujeres indígenas. Esta situación vulnera su derecho político de ser votados y votadas.

Fuentes consultadas

- Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Disponible en www.cedoz.org (consultada el 30 de septiembre de 2021).
- Báez Carlos, Adriana. 2010. “Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009”. *Estudios Políticos* 19.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. OAS. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-2_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 26 de septiembre de 2021).
- Carbonell, Miguel. 2004. *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Legislación básica*. México: Porrúa.
- Casas Cárdenas, Ernesto. 2008. “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. *Estudios Políticos* 13, 14 y 15.
- Ceceña, Ana Esther. 2002. “El reconocimiento de derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano”. *Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología* 5 (segundo semestre), año 2.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. y Serapaz A. C. 2001. *Cuadro comparativo entre los derechos del Convenio 169 de la OIT, la iniciativa Cocopa, los Acuerdos de San Andrés y el dictamen de reforma constitucional*. Senado de la República, 25 de abril de 2001. Disponible en <http://www.centroprodh.org.mx> (consultada el 30 de septiembre de 2021).

- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> (consultada el 25 de septiembre de 2021).
- Coneculta Chiapas. Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas. 2003. *Los Acuerdos de San Andrés*, ed. bilingüe español-tsotsil. Tuxtla Gutiérrez.
- Corzo Corral, Noé. 2009. "Los derechos políticos-electorales del ciudadano en el contexto del sistema mexicano de partidos: evolución, retos y perspectivas desde el punto de vista jurisdiccional". *Justicia Electoral* 4, vol. 1, 3.^a época. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx> (consultada el 29 de septiembre de 2021).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: IFE.
- Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.sp) (consultada el 28 de septiembre de 2021).
- DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (consultada el 28 de septiembre de 2021).
- DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 25 de septiembre de 2021).
- Gómez, Magdalena. 2005. La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano 1995-2003). En *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, coords. Escárzaga y Gutiérrez. México: Casa Juan Pablos/Gobierno del Distrito Federal/BUAP/UNAM/UACM.
- González Galván, Alberto. 2008. "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígena en México. Balance y perspectivas (2006-2009)". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 21. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/art/art6.htm#P15> (consultada el 13 de octubre de 2021).

- . 2010. *El Estado, los indígenas y el derecho. Capítulos primero, segundo, tercero y octavo*. México: IIJ-UNAM.
- González Hidalgo, Vicente. 2010. *La representación política de los indígenas en México: legislaturas LX y LXI de la Cámara de Diputados*. Tesis de maestría, UAM-Iztapalapa.
- ICERD. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm> (consultada el 27 de septiembre de 2021).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Acuerdo INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118883/CGes202104-03-ap-1-VP.pdf?fbclid=IwAR0gpvtFWQwWl4V3Vj517Xr4giXMkxtnOHPIEo8Dk5fQNstxyi_yFrDaolI (consultada el 5 de octubre de 2021).
- Jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> (consultada el 30 de septiembre de 2021).
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México. IFE.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169 (consultada el 27 de septiembre de 2021).
- Olivé, León. 2004. *Inter-culturalismo y justicia social*. México: UNAM.
- Picado, Sonia. 2007. “Derechos políticos como derechos humanos”. Disponible en http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf (consultada el 5 de octubre de 2021).
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ACNUDH. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 26 de septiembre de 2021).

- Ramírez Cuevas, Jesús. 2001. “¿Por qué está reformada la reforma?”. *La Jornada*, 13 de mayo (consultada el 5 de octubre de 2021).
- Rodríguez Lascano, Sergio. 2001. “La propuesta de ley indígena aprobada por el Senado: un paso adelante, dos pasos atrás”. *La Jornada*, 27 de abril (consultada el 28 de septiembre de 2021).
- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf (consultada el 11 de octubre de 2021).
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (consultada el 12 de octubre de 2021).
- Singer Sochet, Martha y Carlos Sirvent. 2007. Muticulturalismo democrático: evidencias y debate. En *México democracia y participación política indígena*. México: Gernika/UNAM.
- Sonnleitner, Willibald. 2012. *La representación legislativa de los indígenas en México: de la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF.
- Tello Díaz, Carlos. s. f. “Formas de gobierno en las comunidades indígenas de México”. Disponible en www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigación/formas_de_gobierno_comunidades.htm (consultada el 4 de octubre de 2021).

Autorías y colaboraciones

Eva Barrientos Zepeda

Licenciada en Derecho con mención honorífica y doctora en Derecho Público por la Universidad Veracruzana en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Titular del seminario de Investigación II e integrante del Comité Doctoral en Derecho Electoral de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primera y segunda generaciones. Actualmente es magistrada de la Sala Regional Xalapa.

Josefina Elizabeth Bravo Rangel

Es originaria y residente de Ciudad de México. Bióloga de profesión con especialidad en Desarrollo Rural y Derechos Indígenas. Actualmente es comisionada para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. Ha colaborado en la Administración pública como directora de Capacitación y Desarrollo de Capacidades en el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Rubi Araceli Burguete Cal y Mayor

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha recibido reconocimientos académicos: Premio Fray Bernardino de Sahagún, por su tesis de maestría; Premio de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, y Premio Jan de Vos, por su tesis doctoral. En el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Sureste, fue coordinadora académica del Posgrado, de 2017 a 2019; directora, de 2020 a 2021, y, desde 1999, ha sido profesora-investigadora.

Roselia Bustillo Marín

Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas; maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana; especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, así como doctorante en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral. Actualmente es secretaria de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ernesto Camacho Ochoa

Maestro en Derecho Electoral y especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México; máster internacional en Justicia Constitucional Latinoamericana por la Universidad de Castilla-La Mancha, de la que también es candidato a doctor, así como de la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con publicaciones especializadas y tiene aproximadamente 25 años de experiencia en el ámbito jurisdiccional. Actualmente, es magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Eufrosina Cruz Mendoza

Activista social indígena originaria de Santa María Quiegolani, Oaxaca. Los usos y costumbres de su pueblo le arrebataron el triunfo en una elección a la presidencia municipal por ser mujer, lo que marcó el inicio de su lucha. Primera mujer en presidir el Congreso de su estado e impulsar una reforma a la Constitución general de México, donde, en un hecho histórico, logró modificarla, para que en el artículo 2 se reconociera el derecho de las mujeres indígenas al voto activo y pasivo.

Enrique Figueroa Ávila

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con los grados de maestro en Derecho Procesal Constitucional, maestro en Ciencias Jurídicas y doctor en Derecho, todos por la Universidad Panamericana.

Cuenta con 23 años de experiencia jurisdiccional electoral. Es profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Escuela Judicial Electoral, entre otras. Desde el 17 de marzo de 2016 es magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Antonio Flores Saldaña

Secretario de apoyo jurídico regional de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, sede Guadalajara; especialista en Justicia Constitucional por la Universidad Castilla-La Mancha de Toledo, y maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho de Amparo y doctor en Derecho Constitucional. Ingresó al Poder Judicial de la Federación en 1991 como secretario del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Desde 2016, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la cual fue presidente de enero de 2019 a noviembre de 2020.

Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz

Nació en el municipio de Tepatepec, Hidalgo. Es ingeniera en Computación egresada de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1992 fundó la empresa High Tech Services. En 2000 fue galardonada por el Foro Económico de Davos. Ingresó al servicio público durante la administración del expresidente Vicente Fox Quesada a cargo de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Desde el 1 de septiembre de 2018 ocupa un escaño en el Senado de la República.

Enrique Inti García Sánchez

Licenciado en Derecho, maestro en Administración Pública y doctor en Derecho. Autor de diversas obras en derecho electoral y derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas. Ha participado como tutor y profesor en posgrados, conferencista en materia electoral y dictaminador en revistas especializadas en justicia electoral. Es secretario de apoyo en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Iván Carlo Gutiérrez Zapata

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Profesor de Derecho Procesal Constitucional, Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad La Salle y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Autor del libro *La acción o recurso de inconstitucionalidad-Estudio comparativo entre España y México*. Secretario técnico de mando superior de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue secretario de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colaboró en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Rubén J. Lara Patrón

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se graduó como maestro en Derecho y cursó estudios de doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid.

Durante 15 años ha colaborado en el Poder Judicial. El 29 de julio de 2020 fue designado por el Senado como magistrado de la Sala Regional Especializada y el 4 de agosto siguiente fue elegido presidente de dicha institución. Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM desde 2005.

Nuvia Magdalena Mayorga Delgado

Licenciada en Contaduría con especialidad en Impuestos y un diplomado en Simplificación Administrativa y Habilidades de Alta Dirección por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Se ha desempeñado como secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo, directora general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del gobierno federal y diputada federal. Actualmente es senadora por Hidalgo.

Fabiola Navarro Luna

Licenciada en Derecho, maestra en Administración Pública, doctora en Derecho y especialista en Justicia Electoral.

Ha sido especialista en Justicia Electoral en la Organización de los Estados Americanos. Trabajó en el Instituto Federal Electoral y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora en diversos programas académicos. Es secretaria de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Janine M. Otálora Malassis

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbona. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido secretaria instructora de ponencia en la Sala Superior (2006-2013); magistrada presidenta de la Sala Ciudad de México (2013-2016) y titular de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. En 2016, el Senado la designó magistrada de Sala Superior por 9 años, órgano que presidió de noviembre de 2016 a enero de 2019.

Reyes Rodríguez Mondragón

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Realizó estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, España. Ha ocupado cargos en los tres poderes públicos y en órganos autónomos. Fue magistrado en la Sala Regional Monterrey y, actualmente, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Edward Rodríguez Ortíz

Tsotsil del municipio de Mitontic, Chiapas. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y candidato a maestro en Derecho Procesal, Constitucional y Electoral en el Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales. Actualmente es subdirector de Atención en Chiapas de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

Jorge Sánchez Morales

Licenciado, maestro y doctor en Derecho; especialista en Justicia Constitucional, Valoración de la Prueba y Justicia Electoral.

En Puebla, se desempeñó como magistrado electoral, consejero electoral presidente y presidente de la Comisión de Justicia. Fue observador en las elecciones de Honduras, Bolivia y Estados Unidos de América. Es autor de diversos libros en derecho electoral. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue magistrado presidente regional y, actualmente, es director general de Transparencia.

Ma. Fernanda Sánchez Rubio

Licenciada en Derecho y maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Tiene, además, una maestría en Derechos Humanos por la University College London, la cual fue financiada mediante la beca Chevening, que otorga el gobierno del Reino Unido. Actualmente estudia el doctorado en Filosofía en la Universidad Veracruzana. Desde 2009 se dedica a la materia electoral y cuenta con 10 años de experiencia jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Marcos Shilón Gómez

Originario de San Juan Chamula, Chiapas, y hablante de la lengua tsotsil maya. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, cuenta con una maestría en Juicios Orales y es doctorante en Investigación sobre Juicios Orales por el Instituto Profesional Educativo del Sureste. Actualmente, se desempeña como director de Diálogo y Concertación de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

Karem A. Torres Betancourt

Es abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y tiene una maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral.

Colaboró en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y en el Instituto Nacional Electoral. Actualmente, labora como secretaria de estudio y cuenta en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

José Luis Vargas Valdez

Abogado mexicano, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Derecho Público por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España, institución donde cursó estudios doctorales en Derecho Público con especialidad en Derecho Constitucional. Entre otros cargos, ha sido titular de Unidad en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, con grado de subprocurador general de la República. Como magistrado, además de su labor jurisdiccional, tiene el encargo

de impulsar y fortalecer la vinculación internacional del TEPJE, e integra las comisiones de Jurisprudencia y de Comunicación Social. En 2017 fundó la Red Mundial de Justicia Electoral, foro compuesto por cortes, tribunales y órganos judiciales electorales de 28 países y 15 organismos internacionales e instituciones académicas.

Ha sido docente en el ITAM, el Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Nacional de Administración Pública; la Universidad Veracruzana; la Universidad Pompeu Fabra; la Universidad Carlos III; y la Universidad Complutense de Madrid, entre otras. Ha publicado en diversos medios de comunicación como *El Universal*, *Milenio*, *Excélsior*, *Voz y Voto*, *Este País* y *Reforma Judicial*.

*Derechos constitucionales de pueblos originarios
en materia político-electoral. El papel del TEPJF a 20 años
de la reforma al artículo 2 constitucional*
fue editada en marzo de 2023
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En esta obra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conmemora los 20 años transcurridos a partir de la reforma al artículo 2 constitucional, publicada el 14 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual consagró la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y reconoció que la conciencia de su identidad es un criterio fundamental para el ejercicio de sus derechos.

El libro reúne voces especializadas que, desde los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la academia, han enriquecido el impacto de este importante precepto, que constituye un parteaguas para los derechos político-electorales de las comunidades indígenas.

ISBN 978-607-708-631-4



9 786077 086314