

ACCIONES AFIRMATIVAS

EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN
CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Augusto Hernández Abogado



ACCIONES AFIRMATIVAS

EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN
CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Augusto Hernández Abogado



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	4
ANTECEDENTES	6
Representación indígena en el orden municipal	7
Representación indígena en el orden submunicipal	9
ACCIONES AFIRMATIVAS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL (2018-2022).....	10
Acciones afirmativas	10
Representación indígena (Poder Legislativo).....	13
ELECCIONES LOCALES 2017-2018.....	15
Caso Huejutla de Reyes	16
Representación indígena en el orden federal (Poder Ejecutivo)	18
Representación indígena en el orden estatal (Poder Ejecutivo).....	18
HISTORIAS DE ÉXITO Y FRACASO DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS	19
Proceso Electoral 2017-2018.....	19
Caso Bochil	20
Proceso Electoral Ordinario 2018-2019	21
Proceso Electoral Ordinario 2019-2020	21
Proceso Electoral Ordinario 2020-2021	22
Proceso Electoral Ordinario 2021-2022	23
DESAFÍOS Y ACCIONES PENDIENTES.....	23
CONCLUSIONES	27
¿Uso pernicioso del derecho a la consulta?.....	28
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	29

PRESENTACIÓN

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana con enfoque en la cooperación internacional, allegada a la democracia cristiana, que en América Latina trabaja desde hace más de 60 años, y que tiene como objetivo principal de trabajo el prestar un aporte significativo a la profundización de procesos democráticos de la región.

El trabajo que la KAS realiza en México se ha enfocado en cuatro ejes temáticos: fortalecimiento de la democracia, consolidación del estado de derecho, desarrollo de la economía con justicia social y sostenibilidad ambiental y la promoción de la política internacional. Colaboramos con socios estratégicos como partidos políticos, gobiernos estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, jóvenes, think tanks, universidades, comunidades y líderes indígenas, periodistas y expertos en comunicación.

Dentro del eje temático “Democracia”, hemos enfocado nuestros esfuerzos en promover que los miembros de las comunidades indígenas de este país, participen activamente en los espacios públicos, económicos, sociales y culturales de decisión, reconociéndolos como parte fundamental de los sistemas democráticos. Estamos convencidos que, para garantizar el correcto desempeño de cualquier democracia, es imprescindible que todos los sectores de la sociedad estén debidamente representados. Nuestro trabajo no se enfoca únicamente en la promoción del voto indígena o para candidatos indígenas, por el contrario, nosotros hemos apostado por estrategias mucho más robustas, que propicien incentivos para la participación de pueblos y comunidades indígenas en la vida pública de México. Impulsando actores que generen un marco legal que favorezca y respete la participación indígena; al mismo tiempo que se impulsen entornos de participación efectiva, donde los pueblos y comunidades indígenas estén verdaderamente representados.

Por lo ya mencionado, es que propiciamos la creación de este documento que tienes en tus manos, cuyo objetivo es analizar el impacto de las acciones afirmativas establecidas por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales para la participación de representantes de comunidades y pueblos indígenas, en candidaturas a puestos de elección popular (federales y locales) desde el año 2018 a la fecha. Pretendemos identificar los casos de éxito y fracaso en candidaturas indígenas, como resultado de dichas acciones afirmativas; buscamos conocer cuál ha sido la respuesta de los partidos políticos y las organizaciones indígenas ante estas acciones. Todo con la finalidad de encontrar mejores soluciones en lo que respecta a la participación de personas indígenas en los procesos electorales.

Agradecemos la importante contribución de Arturo Hernández como autor de este documento, y de todos los que de manera directa e indirectamente han colaborado con la KAS México en este importante tema.



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto proponer una aproximación analítica sobre el impacto de las acciones afirmativas establecidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) para la participación de personas indígenas y afro-mexicanas en candidaturas a cargos de elección popular (federales y locales) desde el 2018 a la fecha (2022). La aproximación que se presenta no ha tenido por propósito la exposición de datos numéricos o estadísticos, sino que aspira a ser una provocación analítico-cualitativa de las diferentes acciones afirmativas implementadas a partir del Proceso Electoral Local 2017-2018.

Para una mejor comprensión de las acciones afirmativas implementadas es ineludible referenciar diversos fallos jurisdiccionales que, sin duda, han potencializado la vigencia y ejercicio de los derechos político electorales de toda la gama de sujetos del derecho indígena y afromexicano, dentro y fuera del régimen de partidos políticos. La representatividad política de personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, en su integración hacia los órganos de gobierno y poderes públicos, requiere ser reformulada desde el análisis del propio sistema electoral bajo un enfoque pluricultural, porque si bien se dio un reconocimiento constitucional en el año 1992 sobre dicho carácter de la diversidad cultural de la Nación, fue a partir de la reforma constitucional del 2001, (incluso hasta la implementación de la profunda reforma político-electoral constitucional del 2014, pasando por la reforma constitucional del Estado mexicano en materia de derechos humanos del 2010), que se ha venido construyendo desde el ámbito normativo, -aunque preponderantemente desde la función jurisdiccional y administrativa-, el que la función de garantía de toda actividad del estado tuviera como base y guía la tutela de los derechos humanos, flexibilizando con ello el sistema jurídico mexicano desde una base interpretativa que ha ido permitiendo, de manera progresiva y más o menos efectiva según el caso, hacer compatibles los sistemas normativos indígenas con los sistemas jurídicos constitucional, federal estatal y municipales. Para una mejor comprensión de la diversa gama de derechos político electorales conviene conceptualizar y señalar que por derechos de participación y representación política indígena y afromexicana se entiende¹:

Por Derechos de PARTICIPACIÓN POLÍTICA: asociación (individual y comunitaria –inter e intra); petición política (individual y comunitaria –inter e intra); nombramiento en el servicio público (función en el gobierno); iniciativa ciudadana (individual); participar en Consultas Populares (individual); libre determinación (autonomía) formas de convivencia y de organización (política); cambio de régimen de

¹ El análisis y sistematización de derechos que se presenta, corresponde a un desarrollo propio.





partidos a sistema normativo propio; aplicar sistemas normativos propios para regular y solucionar conflictos internos; acceder y desempeñar cargos públicos (bajo principio de paridad); ser consultados en la elaboración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo (derecho individual y colectivo); derecho a participar en Consulta Indígena (individual o colectivo o representativo); formar parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática (democracia deliberativa) y; administración directa de los recursos que les corresponden por autogobierno comunitario.

Por Derechos de REPRESENTACIÓN POLÍTICA: Por Elección Popular (sistema de partidos políticos); Acceder y desempeñar cargos en la integración en ayuntamientos, diputaciones (locales y federales) y gubernatura, bajo principio de paridad. Por Sistema Normativo Interno; acceder y desempeñar cargos en el ejercicio de formas propias de organización comunitaria y; acceder y desempeñarse como representante comunitario ante ayuntamientos.

Democracia Liberal versus Comunalidad

El sistema político electoral, como base del sistema democrático, ha sido construido desde los pilares del liberalismo político, en el que el individuo es el centro en torno al que gira el conjunto de derechos garantizados por el Estado. En paralelo, los procesos históricos y la realidad que se vive en México ponen de manifiesto formas de organización colectiva que subsisten y en donde muchas de ellas son, incluso, previas a la conquista, en donde la comunalidad² pone en el centro de la vida social, la pertenencia y la acción desde lo colectivo. El reconocimiento de derechos no gira en torno a la persona, sino al reconocimiento colectivo que dota de sentido a los individuos que integran a una comunidad. La comunalidad, para el maestro Jaime Martínez Luna,³ consta de al menos cuatro elementos centrales: 1. **poder político**, ejercido por la comunidad a través de la asamblea y el sistema de cargos; 2. **trabajo comunitario**, donde se pueden encontrar formas de trabajo en común como el tequio, las faenas, las guelagueltas; 3. **el territorio**, elemento central de la autonomía de los pueblos y que no solo contempla la idea de propiedad sobre la tierra, sino de interacción con esta y la responsabilidad de su cuidado y; 4. **la fiesta**, donde toda la comunidad disfruta por igual de los dones producidos y comparten, tiempo, espacio y frutos de los esfuerzos, además, funciona como un mecanismo para que la riqueza circule por todas las manos (redistribución).

Ahora bien, es desde una dicotomía analítica de derechos colectivos (indígenas y afromexicanos) y derechos individuales (político-electorales), que se ha levantado un muro conceptual que ha generado

² Categoría formulada por el maestro Floriberto Díaz Gómez, líder y pensador mixe.

³ El maestro Jaime Martínez Luna se reconoce como un Ser Comunal de Guatemala de Juárez. Véase: <http://jaimemartinezluna.blogspot.com/>

una aparente imposibilidad, tanto teórica como normativa, de hacer compatible una gama de derechos de tradición liberal/individual frente a derechos comunitarios. Sin embargo, a partir del reconocimiento de las prácticas comunitarias como un sistema normativo propio y del uso de teorías de sistemas, se asoma una posibilidad desde el reconocimiento de la interacción de sistemas, tal y como ocurre entre el sistema jurídico federal, estatal y municipal, y el reconocido hace relativamente poco tiempo, sistema jurídico comunitario como depositario o receptor de un cuarto orden o nivel de gobierno. Y es así, ya que el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos implica la modificación sustancial del paradigma del sistema jurídico mexicano, al reconocer que el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado. Por tanto, el derecho indígena no debe ser considerado como simples “usos y costumbres” que, conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, porque se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación.

ANTECEDENTES

En la investigación titulada *Usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos político-electorales* publicada por el hoy Instituto Nacional Electoral, Carlos Tello Díaz⁴ señala que desde principios de los años setenta los indígenas mexicanos pugnaron por una mayor participación política. Contextualiza que hacia finales de los 80 y principios de los 90, esa demanda de participación adquirió fuerza, en parte porque el contexto en que se dio era propicio: en esos años se celebró el V Centenario del Descubrimiento de América; tuvo lugar el Año Internacional de los Pueblos Indígenas; fue otorgado el Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú; se reformó en 1992 el artículo 4o constitucional para el reconocimiento de la composición pluricultural de la Nación mexicana; tuvo lugar la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas. Y agrega que las propuestas concretas en torno a la participación política empezaron a tomar forma real en 1994, año en que se produjo la Convención Nacional Electoral Indígena en la búsqueda de sensibilizar a los candidatos a la Presidencia de la República, al demandar una cuota de 10% para candidaturas indígenas⁵, así como fue propuesta una sexta circunscripción indígena. También hubo intentos de participación en el plano electoral mediante la conformación de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), que años más tarde fue reconocida por el Instituto Federal Electoral como agrupación política nacional, aunque a decir de Ma. Teresa Zegada, en realidad nunca pretendió convertirse en partido político.

A mediados de los años 90, con la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas convocada por el Poder Legislativo y Ejecutivo Federal en el contexto del conflicto zapatista, se hizo patente la proclama por una mayor participación en los cargos de representación a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Hagamos un repaso de la búsqueda institucional por mejorar la representación política:

⁴ Carlos Tello, en: *Formas de gobierno en las comunidades indígenas*, IFE: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022, visible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECE-YEC/vgn_investigacion/formas_de_gobierno_comunidades.htm

⁵ Citado por María Teresa Zegada Claire, en libro: *Indígenas y mujeres en la democracia electoral*. Análisis comparado. México: TEPJF, pág. 20





Representación indígena en el orden municipal

a) En 1992, Oaxaca fue la primera entidad federativa en hacer una reforma constitucional local en la que reconoció la composición pluriétnica y pluricultural, así como el respeto a las prácticas democráticas de las comunidades indígenas. Sin embargo, fue hasta 1995 con una reforma constitucional y legal al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, que propició el reconocimiento de elecciones para la renovación de ayuntamientos, por usos y costumbres⁶. Así, fueron garantizadas elecciones municipales por usos y costumbres en 417⁷ de 570 municipios (sin candidaturas por sistema partidista), mientras que 153 municipios que eligen a sus autoridades municipales por vía de partidos políticos.

b) En un proceso social complejo debe destacarse el caso del municipio michoacano de Cherán en el año 2011, del que el Orlando Aragón, abogado comunitario, relata:

“Apenas me interesa enumerar algunos hechos que parecen los más visibles y significativos; en ese sentido se pueden contar: (i) el problema del incremento de la explotación ilegal de la madera por la aparición de un “nuevo” actor en la región, como es crimen organizado; (ii) el incremento de la inseguridad al interior de la comunidad a consecuencia precisamente del creciente poder del crimen organizado; (iii) la corrupción e ineptitud de la autoridad municipal y también de las autoridades estatales; (iv) la crisis política y la disputa que había dejado el último proceso electoral en el municipio, dividiendo abiertamente a los cheranenses entre los seguidores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

“El enfrentamiento entre los purépechas de Cherán y talamontes se prolongó durante horas, dejando como saldo varios heridos por arma de fuego. Ante el hecho de que algunos talamontes habían logrado escapar y de que otros cómplices habían quedado retenidos, la preocupación principal de los comuneros y comuneras de Cherán fue el temor de que los talamontes volvieran con más pistoleros a tratar de rescatar a sus secuaces o a vengarse de las personas que les habían hecho frente. Por esta razón los purépechas de Cherán decidieron tomar algunas medidas inmediatas ante un eventual ataque del crimen organizado. Estas medidas tuvieron un carácter defensivo y consistieron en la instalación de barricadas resguardadas por los propios comuneros en todas las entradas de la comunidad, así como el establecimiento de fogatas en cada una de las esquinas de la comunidad, mismas que fueron veladas y alimentadas por los vecinos de cada una de las cuadras del casco urbano de Cherán. Estas acciones fueron acompañadas de fuertes protestas contra la ya de por sí debilitada autoridad municipal, y que simplemente permaneció pasiva ante el curso de los acontecimientos. Según cuentan las comuneras que participaron en el enfrentamiento del 15 de abril, ese mismo día el presidente municipal huyó de Cherán con lo que quedaba de sus colaboradores, dejando el Palacio municipal abandonado.”

⁶ Véase Marisol Vázquez, *Disposiciones constitucionales y legales del estado de Oaxaca en materia de derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas*. México: IEEPCO, 2020, visible en: https://www.ieepco.org.mx/archivos/Gaceta/2021/proceso_formativo/Modulo%206%20tema%204%20VAZQUEZ.pdf

⁷ Marisol Vázquez, señala que ya en el año 2012 dentro de la sentencia SUP.JDC-3131/2012 de la Sala Superior del TEPJF, se ordenó la realización de una consulta sobre el cambio de régimen en el municipio de San Andrés Cabecera Nueva, obteniendo la mayoría de votos la adopción de cambio de sistema normativo indígena al de partidos políticos. Es decir, que antes de ese año, en Oaxaca 418 municipios se regían por sistema normativo interno.



Así, como respuesta al conflicto, surgió en Cherán un fuerte proceso organizativo al interior del municipio que derivó en el nombramiento del nuevo gobierno municipal distinto al tradicional (fuera del sistema de partidos políticos). Seguido de una batalla legal por el reconocimiento del derecho a la libre determinación, resolviéndose dentro del expediente SUP-JDC-9167/2011⁸ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de reconocerles el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades en el ámbito municipal, siguiendo para ello sus propias normas, procedimientos y prácticas. Lo anterior mediante una consulta directa organizada por la autoridad administrativa electoral local, para determinar si la mayoría de los integrantes del municipio de Cherán estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres. A este proceso se le reconoce actualmente como “derecho de migración de sistema” o “cambio de régimen” de partidos políticos al de usos y costumbres o sistemas normativos internos o viceversa.

c) Otro antecedente relevante debido el reconocimiento judicial del derecho de cambio de régimen de partidos políticos al de sistemas normativos internos, es el del municipio de Ayutla de los Libres en el estado de Guerrero en el año 2018, en donde el propio abogado Manuel Vázquez Quintero⁹ relata:

“Efectivamente, creo que surge la idea para promover la autode-terminación o el autogobierno, la causa principal de todo esto fue la marginación, la discriminación y el rezago que tienen los pueblos y las comunidades sobre el tema de las

⁸ Véase: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-09167-2011>

⁹ Tesis a cargo de Sergio Anacleto Aguilar, *Sistema de autogobierno: Ayutla de los Libres, Guerrero*, Tesis para la obtención de grado, BUAP:2020, visible en: <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/9828>

obras, sobre el tema de la política pública y el control que los partidos han tenido, y también la comunidad han sido objeto de dadas y que han sido objeto de zozobras, después de mucho tiempo las comunidades analizaron de que tenían que buscar otra forma de elección, sin la participación de los partidos políticos, eso originó buscar otra forma de elección e impulsar otro tipo de órgano municipal"

d) Por otra parte, a las comunidades indígenas asentadas en el municipio Oxchuc en el estado de Chiapas y luego de un complejo conflicto poselectoral desde el 2015, finalmente en el 2019 les fue reconocido el derecho a la libre determinación y por ende, su derecho a modificar el régimen de elecciones municipales por usos y costumbres, previo proceso de consulta municipal¹⁰.

En los cuatro únicos precedentes de municipios en México que han "migrado" de sistema político electoral subsiste el hecho de que las autoridades administrativas electorales negaron, en primera instancia, el derecho de las comunidades al "cambio de régimen", habiéndose garantizado en sede jurisdiccional tal derecho. Conviene referir que actualmente en México existen 2,471 municipios y demarcaciones territoriales¹¹ en los que se erige en cada uno, un gobierno municipal o alcaldía. Del total en el país, solamente 420 eligen a su órgano de gobierno mediante sistemas normativos internos.

Representación indígena en el orden submunicipal

a) En 1996, el estado de Sonora también reconoció y garantizó la participación política indígena en el ámbito municipal¹² creando la figura conocida como: regiduría étnica. La reforma reconoció el derecho de los pueblos indígenas para elegir una regiduría por usos y costumbres, que sería integrada al ayuntamiento como órgano municipal de gobierno electo por candidaturas de partidos políticos. Sobre esta forma de participación política, Miguel Ángel Paz Frayre¹³ sostiene que en general, la propuesta se caracterizó por un elemento fundamental: la no comprensión de los usos y costumbres. Afirma que se buscó ajustar el proceso de designación de una regiduría indígena al de una elección partidista. Se trata de la imposición de una nueva estructura de organización que buscaría darle

¹⁰ Véase la sentencia: <https://teechiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-019-2017.pdf>

¹¹ Confróntense con los datos proporcionados por el INEGI, dentro del *Catálogo Único de Claves Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades*, de septiembre de 2021, visible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=1>

¹² Atzimba Xitlalic Alejos, *El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento: reconocimiento legislativo*. IEEQ-Instituto de Estudios Constitucionales: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 14 de octubre de 2022: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/7.pdf>

¹³ Miguel Ángel Paz Frayre, *Regidurías indígenas tohono o'otham: política y tradición*, México: 2015 en Revista: *Alteridades* volumen 25, número 49 Ciudad de México, ene/junio, visible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172015000100009

cierta "validez democrática" a los denominados usos y costumbres. Lo relevante de esta acción afirmativa local, fue que se incentivó la discusión de esta forma de participación política, así como de los cauces de la participación política de las comunidades indígenas dentro del régimen político electoral.

b) Otra entidad federativa implementó acción afirmativa en sede legislativa fue Tlaxcala, con la figura reconocida como: "Presidencia de comunidad", considerada como un órgano desconcentrado de la administración pública municipal, subordinada al Ayuntamiento. La Presidencia de comunidad es electa por el principio de mayoría relativa cada tres años cuando se lleva a cabo la elección de ayuntamientos. Las presidencias de comunidad hasta antes del 2015 contaban con las mismas facultades y obligaciones que las regidurías de los ayuntamientos municipales, sin embargo, "en un franco retroceso de los derechos de autonomía y libre determinación y participación política indígena"¹⁴, el Congreso local suprimió dicha equiparación y las presidencias de comunidad dejaron de votar en las sesiones del Ayuntamiento. Sin embargo, la propia autora señala que, no obstante lo anterior, la legislatura local optó en el año 2018 por reformar nuevamente su legislación para reconocer el derecho al voto de las presidencias de comunidad en las sesiones de Ayuntamiento, aunque con una vigencia de derechos para las elecciones municipales del año 2021.

c) El Estado de México reconoce también el derecho de pueblos y comunidades indígenas para elegir de conformidad a su sistema normativo interno, a una persona como representante indígena ante el ayuntamiento, pero sin voto dentro del órgano de gobierno.

d) En una investigación realizada por la abogada Atzimba Xitlalic Alejos¹⁵, señala que referencialmente en los cuerpos normativos constitucionales de los estados de Campeche, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz, se contempla el derecho a elegir a una o un representante indígena ante los ayuntamientos, sin embargo, hasta el momento no se han aprobado disposiciones legales que hagan efectivo tal derecho.

e) Mención especial merece la sentencia identificada como SUP-REC-157/2022¹⁶, emitida por la Sala Superior del TEPJF y que constituye un precedente relevante en relación a la acción declarativa de certeza de derechos a favor de una COMUNIDAD EQUIPARABLE que en un primer momento, le fue negado. Al considerar

¹⁴ Véase Atzimba Xitlalic Alejos, obra citada.

¹⁵ Véase Atzimba Xitlalic Alejos, obra citada.

¹⁶ Véase: <https://www.te.gob.mx/media/pdf/952eaa9cdadae10.pdf>

que no se trataba de una comunidad indígena. Y en efecto, la Sala Superior reconoció que la comunidad Le Barón asentada en el municipio de Galeana, estado de Chihuahua, no es una comunidad indígena, sin embargo, el artículo 2 constitucional reconoce la existencia de comunidades equiparables que se hacen acreedoras a la tutela de los mismos derechos de las comunidades indígenas. Reconociéndose así la existencia jurídica de sociedades culturalmente diferenciadas dentro de la Nación mexicana, en donde resta el poder identificar las implicaciones para la vigencia de sus derechos políticos electorales.

ACCIONES AFIRMATIVAS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL (2018-2022)

Una muy importante serie de precedentes judiciales sobre tutela de los derechos político electorales de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos que pueden ser identificadas en las etapas judiciales que, para el estudio del pluralismo jurídico y tutela judicial en México, ha propuesto el magistrado José Luis Ceballos Daza¹⁷, con los contenidos siguientes: 1. **Etapas fundacional** (1999-2005), (acceso a la jurisdicción, obligatoriedad de garantizar el cauce al poder público, universalidad del sufragio); 2. **Etapas potenciadora** (2006-2016), (deber institucional de propiciar la conciliación, reconocimiento de normas y procedimientos indígenas, maximización de la autonomía, participación de mujeres en las asambleas, suplencia total de la queja y, responsabilidad de autoridades electorales), y: 3. **Etapas de mínima intervención y armonización** (2017 a la fecha), (reconocimiento a las agencias como autónomas, perspectiva intercultural de género, composición colegiada de las autoridades con integrantes de la propia comunidad, pluralismo jurídico e interlegalidad, distritos electorales indígenas obligatorio para personas indígenas).

Acciones afirmativas

Conforme a la Tesis XXIV/2018¹⁸ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es a través del trato diferenciado justificado que se asegura que la población indígena acceda a cargos de elección popular. Sobre dicha garantía, en el Convenio 169¹⁹ no hay mayor referencia expresa a favor de derechos de participación y de representación política indígena, que la prevista en el inciso b) del párrafo 1, del artículo 6 del Convenio, cuyo verbo rector como obligación gubernamental, es el ESTABLECIMIENTO de medidas compensatorias que garanticen la participación de los pueblos indígenas **en la misma medida que otros sectores de la población**. Con la reforma constitucional al artículo 2º, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de agosto del año 2001, entre otras reformas y adiciones, en el artículo Tercero Transitorio se mandató que, 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.

Paulatinamente, se han implementado medidas afirmativas en sede legislativa (—las menos—), en sede jurisdiccional y en sede administrativa, a fin de propiciar la participación y la representación política indígena y afromexicana. Las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos desventajados, que tienen como propósito revertir es-

¹⁷ José Luis Ceballos Daza en conferencia: *Sentencias relevantes en materia indígena*, dictada el día 7 de agosto del año 2019, en la sala de Plenos del Consejo General Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, consultable en: <https://youtu.be/GLcVxgS51EI>

¹⁸ Véase: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2018&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

¹⁹ El Convenio fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y en vigor, a partir del 5 de septiembre de 1991.





cenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello se busca garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Como se indica en la jurisprudencia 30/2014²⁰, las acciones afirmativas tienen como característica el ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos, es decir, la exigencia de que todas las personas sin distinción gocen de los mismos derechos universales. Por lo anterior, -afirma el TEPJF-, es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de favorecer a las personas y que derive de una situación de desigualdad, es acorde con el principio pro persona previsto en el artículo 1 de la Constitución. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos y sus elementos fundamentales, conforme a la tesis de jurisprudencia 11/2015²¹, son: a) **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; b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y; c) **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.

Por otra parte, en el expediente SUP-REC-28/2019²², la Sala Superior del TEPJF definió los parámetros que deben considerarse para implementar acción afirmativa indígena y afroamericana, siendo los siguientes: a) **Cargos a elegir:** el número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados; b) **Proporción poblacional:** la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal; c) **Participación indígena:** la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria, y ; d) **Multiculturalidad:** la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de una entidad federativa; entre otras que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

A continuación, se presenta un concentrado²³ respecto de la adopción de acciones afirmativas por parte de organismos electorales administrativos nacional y estatales:

²⁰ Véase: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

²¹ Véase: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

²² Véase: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-28-2019>

²³ De elaboración propia con información proporcionada por integrantes de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por la Democracia Incluyente, RENACEDI, A.C.

ENTIDAD	PROCESO ELECTORAL 2017-2018	PROCESO ELECTORAL 2018-2019	PROCESO ELECTORAL 2019-2020	PROCESO ELECTORAL 2020-2021	PROCESO ELECTORAL 2021-2022
FEDERAL (INE)	SI	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
AGUASCALIENTES	NO	NO	SIN ELECCIÓN	NO	NO
BAJA CALIFORNIA	SIN ELECCIÓN	NO	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
BAJA CALIFORNIA SUR	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
CAMPECHE	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
CHIAPAS	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
CHIHUAHUA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
CIUDAD DE MÉXICO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
COAHUILA	NO	SIN ELECCIÓN	NO	SI	SIN ELECCIÓN
COLIMA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	NO *	SIN ELECCIÓN
DURANGO	NO	NO	SIN ELECCIÓN	SI	SI
ESTADO DE MÉXICO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	NO *	SIN ELECCIÓN
GUANAJUATO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
GUERRERO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
HIDALGO	SI	SIN ELECCIÓN	SI	SI	SI
JALISCO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
MICHOACÁN	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
MORELOS	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
NAYARIT	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
NUEVO LEÓN	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
OAXACA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SI
PUEBLA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
QUERÉTARO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	NO*	SIN ELECCIÓN
QUINTANA ROO	NO	NO	SIN ELECCIÓN	SI	SI
SAN LUIS POTOSÍ	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
SINALOA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
SONORA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
TABASCO	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
TAMAULIPAS	NO	NO	SIN ELECCIÓN	NO	NO
TLAXCALA	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
VERACRUZ	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
YUCATÁN	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN
ZACATECAS	NO	SIN ELECCIÓN	SIN ELECCIÓN	SI	SIN ELECCIÓN

* Los estados de Colima, Guanajuato, Estado de México y Querétaro, contemplaron acciones afirmativas indígenas en el Proceso Electoral 2020-2021, pero sin carácter obligatorio hacia los partidos políticos. En el caso de Tamaulipas existe una reforma legal indígena cuya vigencia inicia en el año 2024.

* Solamente el INE y los OPLE de los estados de Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz aprobaron acciones afirmativas hacia el pueblo afromexicano, en el Proceso Electoral 2020-2021.



Representación indígena (Poder Legislativo)

a) También con la influencia del contexto indigenista de inicios de los años 90, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) contempló, desde el ajuste a la geografía electoral en 1996, como uno de sus 12 criterios-guía, el abarcar “preferentemente en forma completa pueblos, barrios, colonias, comunidades de población indígena integrada con base en aspectos socioculturales”. Según Adriana Báez²⁴, al término de la redistribución, el Instituto Nacional Indigenista concluyó que 37 de los 300 distritos federales electorales configurados ese año, el 12.3% del total a nivel nacional, podían considerarse indígenas debido a que 30% o más de su población formaban parte de las comunidades originarias.

El artículo Tercero Transitorio por el que se reformó el artículo 2 constitucional, mandató que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales debería tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política. Por lo anterior, el IFE a partir de 2004 incluyó, para la distritación electoral federal,

criterios de etnicidad que impactaron en 28 de los 300 distritos federales. No obstante la declaratoria de distritos indígenas, ninguna consecuencia jurídica práctica tuvo dentro del sistema electoral, que de manera alguna constituyera un mecanismo de garantía para la postulación y acceso a cargos de elección popular federal a personas indígenas, sino hasta el año 2018²⁵.

b) En el 2016, de cara a la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG/52/2016²⁶ sobre la convocatoria para la elección de diputaciones. Mismas que fueron controvertidas por integrantes de pueblos indígenas. Así, la Sala Superior del TEPJF resolvió dentro del expediente SUP-RAP-71/2016²⁷, que se actualizaba una omisión al no definir medidas específicas que garantizaran el derecho de representación de pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México. Ordenando a los partidos políticos registrar a personas indígenas por la vía de la representación proporcional, en los primeros

²⁴ Adriana Báez, *Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009*, México: 2010, en Revista Estudios Políticos, núm. 19, Ciudad de México, ene/abr 2010, visible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100003

²⁵ Adriana Báez, en un estudio sobre el impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009, afirma la utilización de los distritos indígenas “tuvo efectos poco satisfactorios”.

²⁶ Véase: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5443841

²⁷ Véase: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf

diez lugares de la lista. Adicional a ello, debería de acreditarse que dicha persona cuente con el reconocimiento o respaldo de la comunidad a la que pertenecen.

Como consecuencia de lo anterior, dos mujeres indígenas de la Ciudad de México solicitaron a su partido político el derecho a ser postuladas como militantes, dentro del expediente SUP-JDC-1246/2016²⁸ resuelto por la Sala Superior del TEPJF, sin embargo, debieron de impugnar para garantizar la respuesta a su petición, ya que fue negativa por parte del partido al argumentar que la sentencia SUP-RAP-71/2016 no le surtía efectos al no haber sido parte, ordenándose revocar la negativa y formular un nuevo estudio para el efecto de analizar si las solicitantes lograban acreditar el respaldo o reconocimiento de la comunidad a la que pertenecen y ser entonces incluidas en la lista de candidaturas de representación proporcional para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Mediante dos incidentes por denuncias de incumplimiento de sentencia, las actrices acudieron a la Sala Superior del TEPJF, ordenándose²⁹ en ambos analizar el **grado de apoyo o reconocimiento** de las actrices frente a las demás candidaturas postuladas con esa misma calidad, debiendo especificar al Tribunal el procedimiento llevado a cabo para dar cumplimiento a su obligación de registrar al menos una fórmula de candidaturas indígenas en el primer bloque de diez de la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional. Sobre el incumplimiento declarado, se dio vista al Instituto Nacional Electoral para que en el ámbito de sus atribuciones, adoptara las medidas necesarias para el debido cumplimiento³⁰ de lo ordenado por la Sala Superior.

El segundo incidente de incumplimiento fue reencusado como juicio ciudadano identificado bajo el expediente SUP-JDC-1541/2016³¹ de la Sala Superior del TEPJF, quien lo declaró infundado, al considerar que el partido político si dio cumplimiento al fallo incidental ordenado, no obstante que no hubieran sido registradas las actrices como candidatas dentro de la lista de representación proporcional, puesto que esa fórmula postulada en ejercicio de su libertad de auto-organización y auto-determinación por el instituto político, ponderó además tanto los apoyos como el trabajo llevado a cabo a favor de las diversas comunidades indígenas en la Ciudad de México. Es así que la postulación partidista fue asignada a favor de diversa fórmula en la que también acreditó su pertenencia o apoyo comunitario.

c) El 15 de marzo de 2017, el Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG59/2017³², por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos Distritos Electorales Federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras Distritales, declarando nuevamente la existencia de 28 distritos indígenas.

d) Proceso Electoral Federal 2017-2018

El 8 de noviembre de 2017 el INE aprobó el acuerdo identificado como INE/CG508/2017³³, 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, implementado por primera vez como Acción Afirmativa Indígena, la postulación de personas que se autoadscriben como

28 Véase: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1246-2016-Acuerdo1.pdf

29 Véase el incidente de incumplimiento de sentencia en: <https://mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-04-13/sentencia-sup-jdc-1246-2016-inc1/>

30 Durante la realización del ensayo, sin éxito se realizó una búsqueda sobre el seguimiento dado por la autoridad administrativa electoral nacional.

31 Véase: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1541/SUP_2016_JDC_1541-563424.pdf

32 Véase: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92303/CGext201703-15-ap-7_NFQzTwl.pdf?sequence=1&isAllowed=y

33 Véase: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>





indígenas, de forma paritaria en 12 de los 28 distritos electorales federales indígenas declarados mediante el diverso Acuerdo INE/CG59/2017³⁴.

SUP-RAP-726/2017

En contra de Acuerdo INE/CG508/2017³⁵ fueron interpuestos y acumulados diversos recursos de apelación y juicios ciudadanos, los que fueron resueltos dentro del expediente SUP-RAP-726/2017 de la Sala Superior del TEPJF. En los medios de impugnación, se alegaron diversos puntos, haciéndose destacar el identificado bajo el numeral ocho de la sentencia y que consistió en: Insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena, declarándolo parcialmente fundado, ordenando optimizar la medida adoptada por el INE hacia 13 y no 12 distritos electorales federales en los que debería postularse a personas indígenas. En esta determinación sobrevino un viraje importante en el criterio adoptado por la Sala Superior del TEPJF dentro del expediente que resolvió la elección de la asamblea Constituyente de la CDMX, al puntualizar:

*“... a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar **una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos**, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigidas, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.*

*Bajo estas premisas, este Tribunal Constitucional considera que para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la Norma Suprema, que funda la adscripción de la calidad de indígena, a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que además de la declaración respectiva se acredite **el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.**”*

ELECCIONES LOCALES 2017-2018

En el año 2018 concurren 32 Procesos Electorales Locales con el Proceso Electoral Federal para la renovación de la Presidencia de la República, Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores³⁶. De las elecciones en 32 entidades federativas, fueron ocho elecciones para la renovación de gubernaturas, 29 para la renovación de congresos locales y 27 para renovación ordinaria de ayuntamientos.

En el marco del proceso para la renovación del Congreso del estado de Hidalgo, el 21 de diciembre de 2017, el OPLE de Hidalgo aprobó el Acuerdo CG/057/2017 implementando una acción afirmativa que, luego de la impugnación resuelta dentro del expediente TEEH-JDC-240/2017 a cargo del Tribunal Electoral del Estado Hidalgo (TEEH), fue ampliada en el sentido de obligar a los partidos políticos a postular en los tres distritos locales electorales indígenas a personas indígenas, añadiendo la incorporación del criterio de adscripción calificada. Para el cumplimiento de la acción afirmativa implementada: 1. Se definió un mecanismo

34 Véase: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/discover?scope=/&rpp=10&page=1&query=dc.identifier.govdoc:INE/CG59/2017&group_by=none&etal=0

35 Véase: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>

36 Véase: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/mapa-electoral-2018.pdf>

de verificación con posibilidad de requerimientos para subsanar o bien, sustituir y con ello respetar garantía de audiencia partidista; 2. Se aprobó un impedimento para cancelar postulaciones en distritos indígenas, solo permitiéndose sustituir las fórmulas de candidaturas. Lo anterior ante la potestad partidista de no postulación en la totalidad de distritos electorales; 3. Se hicieron capacitaciones y se emitió el Documento de Trabajo como orientación y referencia no limitativa sobre AUTOADSCRIPCIÓN CALIFICADA INDÍGENA (vínculo comunitario) cuyo objeto fue ser una guía de consulta para los partidos políticos, funcionarios electorales y medios de comunicación acerca de cuáles podían ser los posibles documentos o las relaciones vinculares para acreditar la autoadscripción calificada; 4. El OPLE Hidalgo emitió dictámenes de cada una de las postulaciones partidistas, incluso fue rechazada una candidatura por no acreditar el vínculo comunitario³⁷. Los dictámenes que fueron adjuntados al acuerdo del Consejo General pueden ser consultados en la página institucional del OPLE.

Caso Huejutla de Reyes

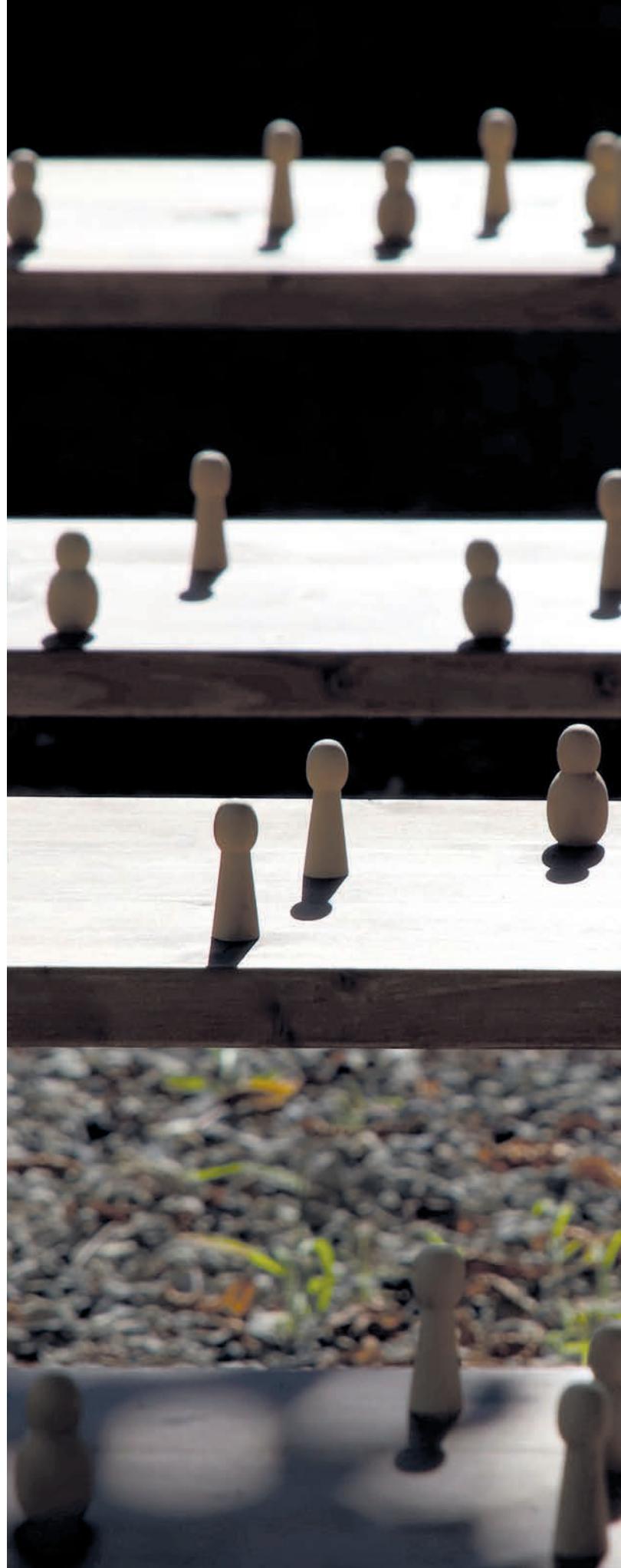
El Consejo General del IEEH mediante acuerdo IEEH/CG/035/2018 de fecha 5 de mayo de 2018, aprobó los registros de las candidaturas a diputaciones locales de un partido político, inconformándose otro instituto político al señalar que las candidatas registradas no eran personas indígenas ni acreditaban su vínculo comunitario. Dentro de la sentencia ST-JRC-65/2018³⁸ emitida por la Sala Regional Toluca del TEPJF, se confirmó por mayoría el registro aprobado³⁹. Sin embargo, por la relevancia y potencia argumentativa, se transcriben fragmentos del voto particular formulado por el entonces magistrado Juan Carlos Silva Adaya:

“Como primer punto, se debe tener presente que, en el caso, no se trata simplemente de que una persona se autoadscriba como indígena, para poder ser postulada como candidata en el distrito precisado, puesto que no se trata de una mera manifestación, sino que el asunto cursa por la forma de concebir la vida. Asimismo, 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

³⁷ Véase: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2018/abril/20042018/IEEHCG0482018.pdf>

³⁸ Véase: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutorial/sentencias/toluca/ST-JRC-0065-2018.pdf>

³⁹ Véase: <https://criteriohidalgo.com/elecciones-2018/confirman-candidatura-indigena-en-huejutla>





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 calidades¹⁴. En ese 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.

...

En el Amparo Directo 36/2012, la Suprema Corte refirió a la autoadscripción, no solo como manifestación de que se es integrante de una comunidad, sino esencialmente porque los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de una comunidad o pueblo indígena se asumen como propios por la persona que se autorreconoce con ese carácter.

Finalmente, en dicha sentencia, se determinó que la valoración de si existe o no una autoadscripción "debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, amén de que debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas".

Para proteger a los pueblos o comunidades indígenas, en este caso, no se puede omitir un ejercicio crítico de la autoadscripción manifestada, bajo la perspectiva equivocada de que esto supuestamente implicaría un procedimiento discriminatorio o basado en criterios estigmatizados de su condición biológica o fenotípica, porque una adecuada solución de la cuestión implica atender a elementos ciertos, objetivos y suficientes que permitan corroborar la pertenencia del sujeto y no mediante la realización de una asimilación forzada o porque se incurra en errores por el "fenómeno de blanqueamiento" o mestizaje, provocando la disfunción de la medida impuesta como acción afirmativa. Una actuación semejante que no mire críticamente o procure hacia la adscripción de quienes auténticamente son indígenas, puede provocar fraudes a la ley.

Es decir, para asegurar que en los distritos expresamente señalados se postularan a personas que efectivamente fueran integrantes de las comunidades indígenas, la manifestación de dicha pertenencia no podría provenir únicamente de la persona interesada, así como tampoco podría ser efectuada legítimamente por agentes externos a la comunidad, menos aún por el propio partido político postulante, ya que la instancia idónea, en principio, para reconocer a un integrante de una comunidad es la propia comunidad, a través de sus representantes. Lo anterior no significa que dicha probanza sea la única o que se ocupe un texto solemne o específico sino aquel que sea suficiente y necesario en una perspectiva intercultural. En efecto, así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 59/2013 de la Primera Sala.

Por tanto, la documentación que se presente debe contar con los elementos mínimos que permitan observar, por una parte, la legitimidad de quien se ostenta como autoridad tradicional, y por otra, la manifestación expresa e inequívoca de reconocer a la ciudadana que se postula como integrante de la comunidad indígena, con la responsabilidad que de ello deriva de cara a la comunidad.

...

... por lo que lo procedente era revocar tanto la sentencia impugnada, como el registro otorgado por del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, para el efecto de que se llevara a cabo la prevención correspondiente al instituto político, a fin de salvaguardar los derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades indígenas en el distrito referido."

Representación indígena en el orden federal (Poder Ejecutivo)

Iniciado el Proceso Electoral 2017-2018 para la renovación del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional Indígena (CNI) eligió a María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy”, como candidata indígena independiente a la Presidencia de la República, mediante una convención en el estado de Chiapas que reunió al Consejo de Gobierno Indígena y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional⁴⁰. Con ello inició un proceso legal ante el Instituto Nacional Electoral conforme a la normatividad establecida previamente. El 21 de octubre, la aspirante presentó escrito dirigido al Instituto Nacional Electoral para manifestar su inconformidad por la implementación y fallas en el uso de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, así como solicitar se le permitiera recabar dicho apoyo mediante cédula física en diversos municipios en situación de marginación y vulnerabilidad. Por oficio de 26 de octubre de ese año, el INE dio respuesta a su solicitud.

El 7 de noviembre, la candidata presentó un segundo escrito para inconformarse sobre diversas fallas y complicaciones que, a su juicio, presenta el uso de la aplicación móvil. Asimismo, reiteró su petición para que se le autorizara recabar el apoyo ciudadano mediante cédula en papel en las zonas de muy alta o alta marginación indicadas en el “Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017”. El INE, reconociendo una “incipiente operación móvil” de la plataforma digital en la que se registran los apoyos ciudadanos, otorgó 7 días de prórroga para continuar recabando apoyo ciudadano mediante la aplicación digital móvil. Adicionalmente, el INE dispuso que los Lineamientos para el uso de la plataforma digital debían facilitar que los aspirantes a candidatas independientes eviten generar una solicitud para que determinada localidad o municipio se considere dentro como un supuesto de excepción, siempre y cuando se encuentre dentro del catálogo emitido por ella, el alcance que se le da a dicho lineamiento garantiza aún más, la posibilidad de que, ante casos debidamente justificados, un número mayor de comunidades o municipios puedan estimarse como idóneos para que los aspirantes recaben apoyos ciudadanos, a través de cédulas físicas. Por lo que corresponderá al interesado, aportar a la autoridad nacional electoral los argumentos y medios de convicción que estime pertinentes, a fin de demostrar que se está ante un supuesto que amerita la necesidad de implementar el régimen de excepción para recabar el apoyo ciudadano de forma impresa por encima de la aplicación informática, pues no debe soslayarse que la carga argumentativa corresponde a la parte solicitante. Finalmente, mediante juicio ciudadano SUP-JDC-1069/2017⁴¹, Ma-

40 Véase: <https://www.culturalsurvival.org/es/publications/cultural-survival-quarterly/es-el-tiempo-de-la-gente-maria-de-jesus-patricio-martinez>

41 Véase: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-01069-2017>

ría de Jesús Patricio Martínez se inconformó contra el acuerdo INE/CG514/2017 por el que “se modifican los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017 relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y se da respuesta a los escritos presentados por aspirantes.”, el acuerdo fue confirmado al considerar que el INE flexibilizó los requisitos y maximizó con ello el derecho de participación política.

Representación indígena en el orden estatal (Poder Ejecutivo).

El único caso estatal identificado corresponde a Oaxaca, en donde el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) aprobó, mediante acuerdo IEEPCO-CG-32/2020⁴², los Lineamientos de candidaturas independientes, considerando bajo perspectiva intercultural la figura de candidaturas independientes indígenas, sustituyendo los mecanismos de apoyo ciudadano por el Asambleas Comunitarias, flexibilizando los requisitos con pertinencia cultural. Los Lineamientos consideraron este mecanismo para el caso de renovación de ayuntamientos, distritos electorales y gubernatura. Dichos lineamientos fueron recurridos para finalmente, ser ratificados mediante sentencia SUP-REC-53/2021⁴³ emitida por la Sala Superior del TEPJF.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de fecha 23 de junio de 2005 en el asunto conocido como Caso Yatama contra Nicaragua⁴⁴, fue resuelto el reclamo presentado por el partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (“YATAMA” por sus siglas), por la omisión de adopción de medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos derechos políticos, especialmente ya que el estado nicaragüense no previó “normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan”. Decretando en el Punto Resolutivo 11, que:

“11. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales

42 Véase: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2020/IEEPCO322020.pdf>

43 Véase: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REC/53/SUP_2021_REC_53-966707.pdf

44 Véase: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en los términos del párrafo 259 de la presente Sentencia.”

“259. El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención (supra párrs. 214, 218 a 221 y 223) y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en el marco de la sociedad democrática. Los requisitos que se establezcan deben permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales, que conciernen a la sociedad en su conjunto, y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que dichos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política.”

Para el Proceso Electoral 2020-2021, el INE, mediante los Acuerdos INE/CG18/2021⁴⁵ e INE/CG160/2021¹⁷, estableció un conjunto de cuotas para garantizar que en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados y Diputados federal tuviera, en su integración, al menos 30 personas indígenas, ocho personas con discapacidad, cuatro personas afro-mexicanas, tres personas de la diversidad sexual y cinco personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero por representación proporcional.

HISTORIAS DE ÉXITO Y FRACASO DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS

Ante lo novedoso de las acciones afirmativas implementadas durante el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 en el plano de la elección federal, resulta necesario destacar que el Instituto Nacional Electoral no parece haber previsto acciones o actividades tendientes a definir una ruta de atención o preparación institucional para brindar certeza en el mecanismo institucional adoptado.

Proceso Electoral 2017-2018

Solamente el INE y el OPLE de Hidalgo, implementaron acción afirmativa indígena en sede administrativa para la renovación de las diputaciones federal y locales. En los casos del INE e Hidalgo, posterior a ser impugnadas, las acciones afirmativas fueron ampliadas a más distritos electorales indígenas, así como se mandató la implemen-

⁴⁵ Véase : <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

tación del criterio denominado: adscripción calificada. El porcentaje de representación indígena mediante escaños garantizados en el órgano a renovar, a nivel federal fue de 2.66% (13 de 500 escaños), mientras que en Hidalgo fue del 10% (3 de 30 escaños).

Mediante acuerdo INE/CG299/2018⁴⁶ de fecha 29 de marzo de 2018, el INE aprobó los registros de las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018. En el cuerpo del referido acuerdo puede leerse la única motivación **legal** utilizada por el Consejo General del INE para tener por cumplida la acción afirmativa indígena, a saber:

“Con base en tales criterios, debió acompañarse a la solicitud de registro, cualquier documento a través del cual se acreditará la pertenencia y conocimiento de la persona indígena postulada por los partidos políticos o coaliciones, a las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

En razón de lo anterior, el Secretario del Consejo, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, constató que todos los partidos políticos dieran cumplimiento a la acción afirmativa indígena, siendo el caso que todos los partidos políticos cumplieron a cabalidad con las disposiciones señaladas, como consta en las tablas que se presentan:...”

El énfasis es propio.

Respecto de dicho acuerdo, la abogada Ana Claudia Martínez⁴⁷ señala que una mujer indígena mazahua que solicitó apoyo y asesoría electoral a la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, al considerar que no existía información pública que señalara cómo se habían revisado los vínculos comunitarios de las candidaturas indígenas registradas en los distritos indígenas. Llama la atención, que haya sido la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia interna encargada de analizar con perspectiva intercultural, el cumplimiento de la acción afirmativa indígena.

La mujer mazahua requirió información al INE acerca de los parámetros que se habían seguido para revisar el cumplimiento de la acción afirmativa, sin que el INE le brindara una respuesta, por lo que la Sala

⁴⁶ Véase: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95612/CGesp201803-29-ap-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁷ Ana Claudia Martínez Coutigno, *Vínculo comunitario. Herramienta para la representación política de los pueblos indígenas*, en: Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, México: 2020.

Superior del TEPJF mediante el expediente SUP-JDC-260/2018⁴⁸, ordenó dar respuesta. Así, el INE mediante acuerdo INE/CG451/2018⁴⁹ de fecha 11 de mayo de 2018, dio respuesta a la solicitante. De las 14 fojas que integran el acuerdo, la respuesta fue brindada en dos párrafos y un cuadro de triple entrada ejemplificando el análisis de 4 registros otorgados:

“En ese sentido, esta autoridad electoral, tuvo a la vista la constancia con la que los ciudadanos acreditaron su vínculo con alguna de las comunidades indígenas, estos documentos, forman parte de los expedientes que contienen las solicitudes de registro de los ciudadanos en cuestión y una vez revisados, se remitieron a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, mediante oficio número INE/DEPPP/DE/DPPF/2945/2018 del 29 de marzo de 2018.

Como ejemplo de la documentación que fue analizada por esta autoridad electoral obran constancias suscritas por Comisariados Ejidales, por Presidentes municipales, por Agentes Municipales, Asociaciones Comunales, Asociaciones Civiles, organizaciones de la Sociedad Civil al servicio de las comunidades indígenas, fondos regionales indígenas, fundaciones, así como actas de asambleas comunitarias, entre otros.

...”

Caso Bochil

El día 30 de junio de 2018, un día antes de la jornada electoral federal, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG578/2018, a través del cual tuvo por aprobada, entre otras, la solicitud de candidaturas de la fórmula de propietario y suplente de la coalición “Todos por México” en el distrito 02 con cabecera en Bochil, estado de Chiapas y uno de los 13 distritos indígenas electorales federales materia de la acción afirmativa indígena. Contra el resultado de la elección, recaen diversos medios de impugnación, entre ellos el identificado bajo el expediente SUP-REC-907/2018 promovido por un grupo de personas indígenas pertenecientes a la comunidad de Monte Grande, municipio de Bochil, al considerar que los candidatos no reúnen los requisitos para ser considerados como personas indígenas, ya que además obtuvieron constancias para demostrar un vínculo comunitario, por parte de una autoridad no reconocida por la propia comunidad.

La Sala Regional Xalapa declaró la nulidad de la elección y revocó la constancia de validez expedida a favor de la referida fórmula, esencialmente, porque consideró desvirtuada la calidad probatoria,

48 Véase: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/260/SUP_2018_JDC_260-728482.pdf

49 Véase: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95996/CGex201805-11-ap-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

en cuanto a su alcance y contenido, de los escritos que acreditaban la auto-adscripción indígena calificada. Posteriormente la Sala Superior determinó revocar dicha sentencia, confirmar la validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría.

Al margen del amplio debate público desarrollado en torno a este paradigmático caso⁵⁰, para Ana Claudia Martínez⁵¹, debe destacarse la relevancia de la sentencia SUP-REC-876/2018⁵² de la Sala Superior del TEPJF, por lo siguiente: a) Define a la auto-adscripción calificada como una condición personal inherente a la persona propuesta en una candidatura, en tanto que define una relación de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada, que resulta exigible a quienes aspiren a ocupar alguno de los escaños reservados; b) Esto revela que, la auto-adscripción calificada tiene por objeto garantizar que se materialice la acción afirmativa, razón por la cual una candidatura indígena, en tanto requisito de elegibilidad, puede ser impugnada en dos momentos dentro del proceso electoral; es decir, en la etapa de preparación de la elección respectiva, específicamente en el registro y/o sustitución correspondiente y, en la de resultados y declaraciones de validez de la elección, sin que ello implique una doble oportunidad; c) Sin embargo, del propio análisis de la sentencia, se desprende que el estándar de valoración de la prueba se pondera de manera diferenciada en los dos momentos procesales que subsiste la posibilidad de controvertir el vínculo comunitario o incluso la identidad indígena, ya que posterior a haberse celebrado una jornada electoral, debe atenderse al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, de modo que se deben aportar medios idóneos y suficientes que derroten esa presunción (reversión de la carga de la prueba) y; d) Valoración probatoria con perspectiva intercultural.

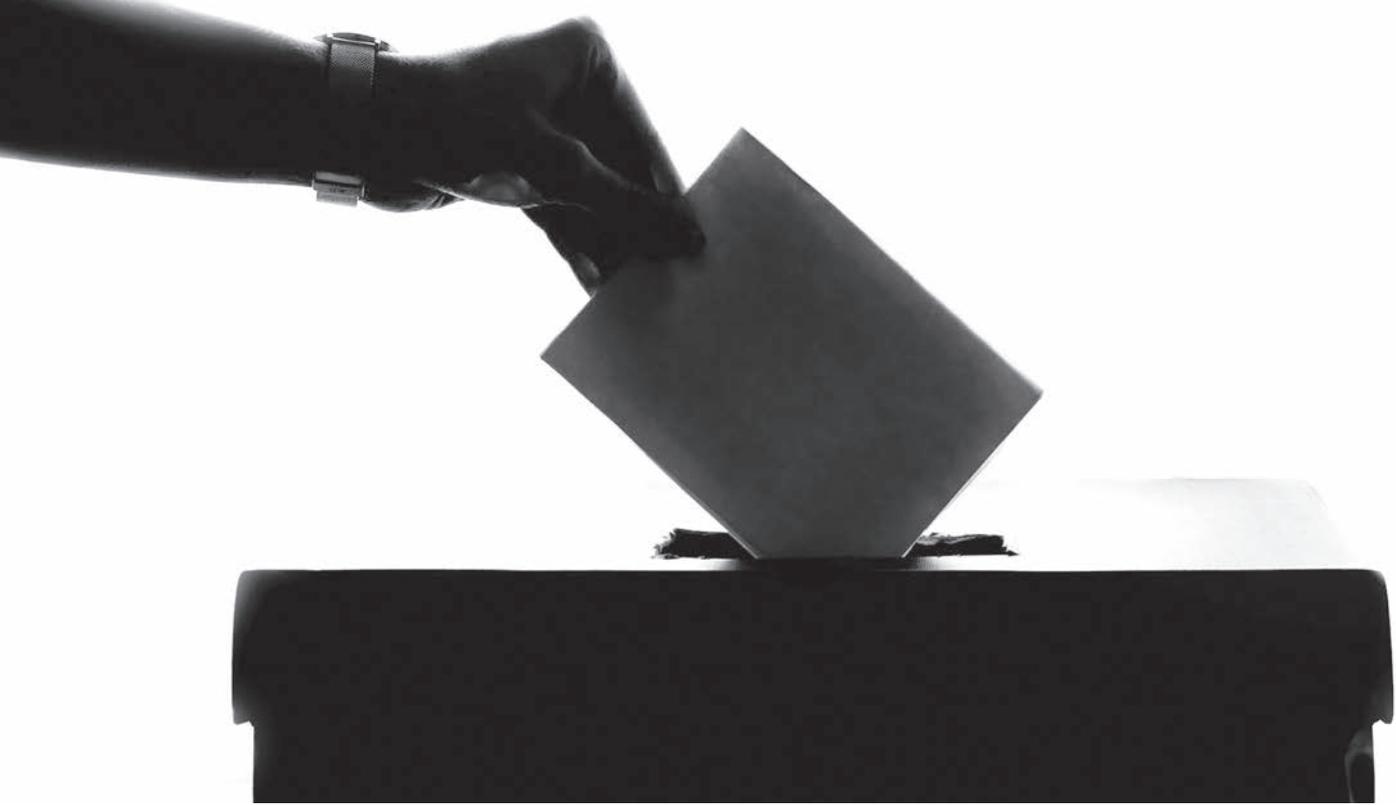
En un fallo judicial poco conocido, más de 200 personas indígenas tsotsiles y tzeltales pertenecientes al distrito electoral federal 2 con cabecera en Bochil, Chiapas, solicitaron a la Defensoría Pública Electoral Para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, impugnar el acuerdo INE/CG299/2018 mediante el cual se aprobaron los registros de candidaturas a diputaciones federales, particularmente el registro de los candidatos de su distrito electoral federal, al considerar que las personas postuladas no cumplían la vinculación comunitaria, integrándose el expediente SX-JDC-330/2018⁵³ en la Sala Regional

50 Los candidatos registrados eran funcionarios estatales titulares de nivel secretaría, no eran oriundos del Ejido Monte Grande y fueron controvertidos por personas indígenas de la comunidad que pertenece al propio ejido, para saber un poco más del asunto, véase: <https://alertachiapas.com/2018/08/20/devuelve-tep-jf-triunfo-a-los-falsos-indigenas-humberto-pedrero-y-roberto-rubio/>

51 Véase Ana Claudia Martínez, obra citada.

52 Véase: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REC/876/SUP_2018_REC_876-798018.pdf

53 Véase: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-00330-2018>



Xalapa del TEPJF. En dicho fallo que fue dictado el día 8 de junio de 2018, se ordenó al Consejo General del INE, verificar a detalle el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y autoadscripción calificada indígena del candidato a diputado registrado por el distrito electoral 2 del estado de Chiapas. En dicha resolución, la Sala Regional Xalapa señaló:

*“se desprende que la autoridad responsable (INE) pese a que reconoció la obligación de verificar el cumplimiento de diversos requisitos, **no realizó una revisión acuciosa de los criterios establecidos para acreditar la autoadscripción calificada, sino que, simplemente, se refirió a su cumplimiento de forma genérica y sin especificar en cada uno la manera en que estaban satisfechos. Por lo que pasó por alto la trascendencia de verificar con mayor rigor las pruebas que se presentaran para efecto de acreditar la autoadscripción, bajo la óptica de que la finalidad que persigue esta medida es que efectivamente se postulen personas que tengan un vínculo con la comunidad y en esa medida permita una adecuada representación de las personas pertenecientes a grupos indígenas. En razón de lo anterior, es evidente que la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse de manera exhaustiva sobre la procedencia del registro [. . .]. Tal proceder acarrea la consecuencia de estimar que no se encuentran satisfechos los requisitos mínimos que se debieron tener en cuenta para dotar de eficacia a los instrumentos que han señalado la necesidad de hacer efectiva las acciones afirmativas indígenas.”***

Proceso Electoral Ordinario 2018-2019

Renovación de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos en Baja California, diputaciones en Quintana Roo y Tamaulipas, así como de ayuntamientos en Aguascalientes y Durango. En ningún caso fueron implementadas acciones afirmativas indígenas.

Proceso Electoral Ordinario 2019-2020

Los estados de Coahuila e Hidalgo desarrollaron proceso electoral para la renovación de su Congreso local y ayuntamientos, respectivamente. Cabe destacar que dichos procesos ordinarios fueron pospuestos por espacio de cuatro meses, ante la emergencia sanitaria por el brote del virus SARS-COV2. Fueron las primeras elecciones en México en tiempos de pandemia.

Solamente el estado de Hidalgo implementó acciones afirmativas indígenas en la renovación de ayuntamientos⁵⁴, consistentes en: a) en el rubro de la adscripción calificada, se incorporó en las Reglas de postulación para garantizar la paridad de género y la participación indígena⁵⁵, aprobadas por el Consejo General, lo siguiente: 1. No aceptar constancias de partidos políticos y en caso de asociaciones que aclararan en qué consistía la participación; 2. Criterio de adopción del principio pro persona a favor de la población indígena en general y no de personas en lo particular; 3) No admisión de caudal

⁵⁴ Véase: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2020/enero/20012020/IEEHCG0032020.pdf>

⁵⁵ Véase: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/octubre/151019/IEEHCG0302019.pdf>

probatorio expedido por partidos políticos o autoridades municipales. Las constancias sobre participación con asociaciones requieren la persona postulada sea representante o asociada y que se acompañe evidencia de participación activa dentro de la asociación; 4. El OPLE desarrolló una tipología respecto de: 23 municipios indígenas (65%+1 de población indígena), 16 municipios con presencia indígena (35% a 65% de población indígena) y 45 municipios sin representación indígena (menos del 35% de población indígena), para lo cual se generó un documento denominado: Carpeta Complementaria para la aplicación de las reglas de postulación⁵⁶, para orientar a los partidos políticos y candidaturas independientes en el cumplimiento de las disposiciones aprobadas; 5. Se desarrolló un listado de municipios vinculados a postulación indígena, anexando la referencia de todas las comunidades y/o localidades indígenas; 6. Se generó una bolsa especial de municipios indígenas para la revisión de la paridad indígena en los 23 “municipios indígenas”, considerando la existencia de una brecha de género en el caso de los municipios reconocidos como indígenas; 7. En las Reglas se facultó al OPLE para realizar “corrimientos” a fin de garantizar la postulación efectiva de mujeres indígenas; 8. Obligación para que las candidaturas independientes en municipios indígenas sean encabezadas por personas indígenas; 9. Realización de debates electorales entre candidatas y candidatos, con garantía de derechos lingüísticos, y; 10. Promoción institucional del voto mediante uso de lenguas indígenas.

Proceso Electoral Ordinario 2020-2021

Considerada la elección más grande del país por la concurrencia de elecciones federales de Presidencia de la República y Cámara de Diputados, así como diferentes elecciones locales en las 32 entidades federativas. Conviene destacar que para este proceso electoral, se advierte un importante crecimiento entre las entidades federativas en el proceso 2017-2018, en el que se inició la adopción de acciones afirmativas indígenas dentro del régimen de partidos políticos, pasando por el proceso (en pandemia) 2019-2020, en donde solamente una entidad federativa implementó y amplió las acciones afirmativas. Mientras que para la elección 2020-2021, 30 estados adoptaron medidas afirmativas, aunque tres de ellos, (Colima, Estado de México y Querétaro) no las desplegaron con carácter vinculante u obligatorio hacia partidos políticos, ni candidaturas independientes. Únicamente fueron dos entidades federativas (Aguascalientes y Tamaulipas) quienes no asumieron postura alguna sobre el resguardo de derechos indígenas y afroamericanos.

En relación al proceso 2017-2018 y 2020-2021, gracias a una nueva distritación electoral federal, el INE aumentó el número de distritos

⁵⁶ Véase: http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/octubre/151019/ANEXOS_s30.pdf

obligatorios para la postulación de personas indígenas, pues pasó de 13 a 21, mientras que generó una nueva acción afirmativa consistente en procurar el acceso a nueve escaños más, mediante fórmulas completas en la Lista de Representación Proporcional⁵⁷.

Para el caso del INE y del OPLE de Hidalgo, debe destacarse que ambas instituciones modificaron (en alguna idea de mejora), la estrategia institucional de atención al cumplimiento y verificación de las acciones afirmativas implementadas por el INE y por el OPLE de Hidalgo, lo que evidencia una curva de aprendizaje institucional. Con el “ajuste” a sus medidas afirmativas, el porcentaje de representación indígena mediante escaños garantizados en las cámaras de diputaciones a nivel federal fue de 4.4% (22 de 500 escaños), mientras que por ejemplo en Hidalgo, fue garantizada a razón del 16% (5 de 30 escaños).

Por otra parte, el INE aprobó una verificación concreta sobre las pruebas expedidas a favor de personas indígenas que fueron postuladas por partidos políticos, en sentido de solicitar la ratificación o reconocimiento de expedición a cargo de la persona o autoridad emisora de la probanza. No debe pasar por alto, que tanto el INE como las 27 entidades federativas que aprobaron acciones afirmativas vinculantes⁵⁸, se hicieron en paralelo con la adopción de acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad, personas migrantes, personas de la diversidad sexual, personas jóvenes, personas adultas mayores. Lo que derivó en la definición de criterios tan variados entre entidades federativas, entre los que destacan el tener por cumplida la acción afirmativa con solamente alguna postulación partidista, ya que en la idea de acciones afirmativas incluyentes, llegó a desdibujarse la garantía concreta a favor de personas indígenas y afroamericanas. Esto por dos fenómenos identificados: uno relativo a que el cumplimiento de “acción afirmativa por la inclusión”, era colmada con la postulación de alguno de los diversos grupos sociales identificados como vulnerables. El otro fenómeno se vincula con la presencia de interseccionalidades, es decir, la suma de condiciones de vulnerabilidad en alguna persona en específico (por ejemplo, persona joven e indígena, o persona indígena con discapacidad), en cuyo caso, se actualizaron hipótesis en las que una sola persona postulada con interseccionalidades, se le podía tener por acreditadas varias acciones afirmativas de varios sectores en situación de vulnerabilidad.

Ello ocurrió no obstante lo considerado en el fallo emitido por la Sala Superior del TEPJF dentro del expediente SUP-RAP-47/2021⁵⁹ y acu-

⁵⁷ Véase: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

⁵⁸ Véase: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/INFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_EN_POSTULACIONES_DE_CANDIDATURAS_PROCESO_ELECTORAL_20202021_Correc9_COMPLETO.pdf

⁵⁹ Véase: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf

mulado, en el sentido de haber definido que la forma que debían contabilizarse tales acciones afirmativas de la manera siguiente: 1. **Postulación por fórmula.** A partir de lo establecido en los acuerdos previos del INE y lo señalado por esta Sala Superior, las acciones afirmativas se deberán computar por fórmula y no por persona; 2. **Concurrencia.** Los partidos políticos nacionales y coaliciones podrán postular a personas que formen parte de más de un grupo en situación de exclusión, subrepresentación y/o vulnerabilidad para la que se han diseñado acciones afirmativas. Si ello ocurre, para efectos del cumplimiento de las medidas afirmativas, esa persona se colocará únicamente dentro de una fórmula, lo que se definirá a partir de la autodeterminación de la persona en cuestión (al tratarse de un tema de identidad) y de lo que decida en conjunto con el partido o coalición correspondiente. Así, la fórmula correspondiente deberá integrarse por dos personas que compartan el mismo grupo. Una similar consideración debe hacerse respecto de los estándares impuestos para la acreditación o calificación de la cualidad de las personas, toda vez que no se establecieron estándares “calificados” de comprobación objetiva de pertenencia al sector de población a quien sería dirigida la acción afirmativa.

Por todo lo anterior, el análisis sobre las acciones afirmativas implementadas requiere una muy amplia revisión, tan extensa que escapa de las posibilidades de extensión dispuesta para el presente ensayo. El estudio pendiente se propone debería abordarse en dos dimensiones: una sobre el estudio de la acción afirmativa en sí, el andamiaje jurídico e institucional adoptado para su vigencia y, la ejecución misma. Además, se hace necesario el análisis de los resultados obtenidos en cuanto a la eventual mejora de la representación del sector poblacional a quién fue dirigido.

Proceso Electoral Ordinario 2021-2022

Elecciones para renovar al poder ejecutivo en: Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca y Tamaulipas, así como gubernatura y diputaciones en Quintana Roo. En Durango gubernatura y ayuntamientos.

El estado de Oaxaca mantuvo vigente su acción afirmativa respecto de las candidaturas independientes indígenas a la gubernatura. Dos candidaturas independientes indígenas contendieron por primera vez en el país.

El estado de Hidalgo mantuvo la acción afirmativa consistente en garantizar derechos lingüísticos indígenas, ahora no entre las personas registradas a la candidatura a la gubernatura ya que ninguna se autoadscribió indígena o afromexicana, sin embargo, en los tres debates obligatorios organizados por el IEEH, se garantizó la traducción simultánea en idiomas náhuatl y hñahñú, en las plataformas digitales

institucionales. Adicionalmente, el organismo local aprobó mediante acuerdo IEEH/CG/016/2022⁶⁰, la implementación de una acción afirmativa obligatoria y vinculante para que la propaganda electoral que produzcan y difundan los partidos políticos, coalición, candidatura común, candidatas y candidatos registrados para el Proceso Electoral Local 2021-2022, se traduzca e interprete en las lenguas indígenas predominantes en el estado de Hidalgo, generando mecanismos institucionales de seguimiento, evaluación y sanción para el caso de incumplimiento⁶¹. Asimismo, el OPLE Hidalgo generó y difundió una *Guía para la incorporación de la interculturalidad en la propaganda electoral*⁶², con el propósito de contar con una herramienta de apoyo para el cumplimiento de la acción afirmativa implementada con el objetivo contribuir a derribar las barreras del lenguaje, a través del mecanismo de traducción e interpretación en los materiales de campaña que producen y difunden los partidos políticos.

DESAFÍOS Y ACCIONES PENDIENTES

Nuevas resoluciones judiciales ante la eclosión de acciones afirmativas a favor de los derechos de participación y representación política indígena y afromexicana, tanto a nivel federal como en las entidades federativas por parte de autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, hacen necesarias algunas reflexiones, no solo en torno al derecho a la consulta indígena, sino también respecto del sujeto de la consulta indígena. Ya que se advierte una falta de claridad tanto en determinaciones jurisdiccionales, como en ejercicios consultivos. Previo a desarrollar algunas reflexiones en torno a las acciones pendientes, es importante identificar como un gran desafío, el que constituye la garantía del derecho a la consulta indígena.

Parte del desafío radica en el hecho de que el estado mexicano no ha promulgado ley federal o general que regule el derecho a la consulta indígena⁶³, ello a pesar de esfuerzos institucionales como el de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que desarrolló un modelo de Protocolo⁶⁴, incluso, a pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló la Recomendación General No. 27/2016, en el sentido de promover el aseguramiento legislativo del derecho a la consulta libre, previa e informada. El derecho a la consulta implica que los pueblos indígenas deben tener información y otorgar su consentimiento informado antes de que

60 Véase: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/marzo/18032022/IEEHCG0162022.pdf>

61 Véase: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/abril/27042022/PrimerInformeDCPI.pdf>

62 Véase: http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf

63 La CNDH en la Recomendación 27/2016, precisa que en 25 entidades federativas se cuenta con disposiciones que reconocen y regulan el derecho a la consulta.

64 Puede consultarse en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/CDI_Protocolo_Consulta_Pueblos_Indigenas_2014.pdf



se adopte cualquier ley o medida administrativa que les pueda afectar, directa o indirectamente, para así, de forma previa e informada, conocer la medida propuesta y en su caso, expresar su consentimiento⁶⁵. Un principio que sustenta este derecho humano colectivo es la buena fe, y las consultas deben realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos⁶⁶.

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conocido como Convenio 169 de la Organización del Trabajo (OIT)⁶⁷, obliga a los gobiernos a establecer una gama de medidas compensatorias, así como implementar acciones o medidas encaminadas a allanar condiciones desfavorables de vida y de trabajo. Conviene contextualizar que dicho Convenio surgió de la necesidad de mitigar la precariedad laboral⁶⁸ de pueblos indígenas frente a la explotación de sus territorios a cargo de terceros. En el concierto internacional, el reconocimiento expreso a la participación y la representación política indígena, se plasmó hasta la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007⁶⁹, instrumento que ha permeado aspiracionalmente al marco interamericano de tutela de los derechos humanos. El tamiz

para identificar si una medida administrativa o legislativa deba ser materia de consulta, ha sido interpretado por la Segunda sala Constitucional de la SCJN, estableciendo al ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO, como elemento esencial de procedencia⁷⁰. Así, la Corte mantiene una línea interpretativa muy clara sobre la obligatoriedad de la realización de la Consulta Indígena sobre cualquier reforma legal electoral que mencione siquiera la palabra “indígena”.

En aras de contribuir a un debate que debe verificarse sobre la existencia o inexistencia del estándar de impacto significativo en las reformas o medidas afirmativas dentro del sistema de partidos políticos, conviene referir que en México existen 2,471 municipios y demarcaciones territoriales⁷¹ en los que se erige en cada uno, un gobierno municipal o alcaldía. Del total de municipios en el país, solamente 420 eligen a su órgano de gobierno mediante sistemas normativos internos, sin embargo, en prácticamente todos los municipios del país se registra presencia de población indígena⁷². Por otra parte, en todos los distritos electorales tanto locales como federales, la elección de autoridades para la integración de poderes legislativos se verifica a través del sistema de partidos políticos. Lo anterior evidencia que la población indígena participa y convive del sistema de partidos políticos, de modo que la implementación de medidas afirmativas orientadas a garantizar mejoras en la representatividad

65 Véase caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku VS Ecuador, en Sentencia del 27 de junio de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

66 La referencia “representativa” de los pueblos, es expresa en el Convenio 169.

67 El Convenio fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, aprobado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y en vigor, a partir del 5 de septiembre de 1991.

68 La precariedad laboral se entiende como la inestabilidad en el empleo, la vulnerabilidad, los menores ingresos, y la menor accesibilidad de la población afectada a prestaciones y beneficios sociales.

69 El Estado mexicano respaldó desde 1985 el proceso de adopción y aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la que forma parte, votando siempre a su favor.

70 Véase la Tesis Aislada Constitucional XXVII.3º.157 K(10º.) de Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2269 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

71 Confróntense con los datos proporcionados por el INEGI, dentro del *Catálogo Único de Claves Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades*, de septiembre de 2021, visible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

72 La Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, señala que en 33 municipios del país, no se registra presencia de población indígena.

de la población indígena dentro del régimen político electoral local y nacional, no necesariamente requiere de una consulta indígena, a menos que la medida modifique alguna práctica intracomunitaria indígena o afromexicana.

Lo anterior, en modo alguno hace nugatorio el derecho que tienen pueblos y comunidades indígenas, para “migrar”⁷³ del sistema de partidos políticos hacia un sistema normativo interno, tal y como lo han hecho en Cherán en Michoacán, Ayutla de los Libres en Guerrero y Oxchuc en Chiapas. Incluso, hace poco tiempo en el estado de Guerrero existió un caso en el que comunidades indígenas habían solicitado “migrar” a nivel distrital electoral local de sistema de partidos políticos a sistema normativo indígena, sin embargo, ante la falta de seguimiento de la solicitud ante el organismo electoral, la petición fue finalmente desechada por el OPLE. El hecho mencionado es relevante ante la posibilidad de convivencia entre sistemas jurídicos, ya que un distrito electoral podría erigirse propiamente en una circunscripción indígena o afromexicana.

Otro hecho relevante consiste en identificar que la acción afirmativa impulsada en el año 2016 para el registro de candidaturas a la Asamblea Constituyente de la CDMX a cargo de la Sala Superior del TEPJF, así como la implementada por el Consejo General del INE para el Proceso Electoral Federal 2017-2018 y ampliada por la propia Sala Superior respecto de los distritos electorales indígenas, **en ningún caso fueron precedidas por una consulta indígena** que en todo caso, debía haberse verificado en la capital del país. Similar consideración respecto de la medida implementada por el OPLE de Hidalgo que tampoco organizó consulta alguna. Posterior a la implementación y mandamientos judiciales sobre acciones afirmativas indígenas de esos años, se reinició el debate sobre la necesidad o incluso la pertinencia consultiva a la luz de la vigencia de derechos indígenas. Sin embargo, la propagación mundial del virus SARS-COV2, trastocó la vigencia y ejercicio de muchos de los derechos humanos. Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó el 10 de abril del año 2020, la Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas⁷⁴, en donde en el resolutive 57 recomendó:

“57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.”

73

74 Véase: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

En complemento a la necesidad de reflexionar en torno a la consulta, debe tomarse en consideración el reconocimiento jurisdiccional de una gama de SUJETOS DEL DERECHO INDÍGENA⁷⁵ Y AFROMEXICANO⁷⁶ en la vigencia de derechos político-electorales, se hace indispensable promover la reflexión acerca de esas implicaciones con el derecho a la consulta. Juan Carlos Silva Adaya, como magistrado ponente de la sentencia en donde se advirtió el reconocimiento de diversos sujetos jurídicos en materia indígena, propuso la identificación de: 1. **Indígena y afromexicano:** Es la persona en lo individual, como depositaria o receptora de derechos, cuyo criterio determinante para considerarla como tal, es la autoadscripción; 2. **Pueblos indígenas y afromexicanos:** 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; 3. **Comunidades indígenas y afromexicanas:** Son integrantes de cada pueblo indígena, y son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentados en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; 4. **Comunidades equiparables:** Forman una unidad social, económica y cultural, asentados en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Rancherías, núcleos agrarios, ejidos, etc. y; 5. **Grupos indígenas:** Son grupos de personas indígenas y afromexicanas provenientes de diversos pueblos y/o comunidades (indígenas o equiparadas) que se encuentran organizados y que residen transitoria o permanentemente en el lugar en donde surgió la nueva forma organización. Pueden ser identificados también, como: desplazados, migrantes internos o externos, en reclusión, etc.

Esta identificación de sujetos jurídicos diferenciados, debe implicarse en la vigencia y ejercicio de los derechos que deban ser identificados en el plano, tanto de los derechos de participación, como de representación política indígena y afromexicana, ya que bajo estas distinciones, no será lo mismo, por ejemplo, la vigencia del derecho de cambio de régimen o de migración de sistema de partidos políticos a sistema normativo propio, cuando busque ser ejercido por una persona individual, o por un pueblo, o por una comunidad, o por un grupo. Debe asumirse pues, que las implicaciones serán diversas en cada caso, ante la vigencia de una variedad de derechos y también ante la variedad de sujetos del derecho indígena y afromexicano. Lo anterior hace también necesaria la precisión de qué sujeto deberá o podrá ser consultado como receptor de la medida legislativa o administrativa sometida a consulta. Si se tratare de una reforma consti-

75 La Sala Regional Toluca del TEPJF, a partir de la página 57 de la sentencia recaída al expediente ST-JDC-2/2017, identificó el reconocimiento de cinco sujetos jurídicos en materia indígena. El análisis puede consultarse en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0002-2017.pdf>

76 La emisión de la sentencia arriba referida es previa al reconocimiento constitucional, en el mes de agosto de 2019, de los derechos del pueblo y las comunidades afromexicanas, de modo que para el presente trabajo, se han realizado los ajustes correspondientes.

tucional federal, al considerar a los Pueblos de México como sujetos de consulta, deberían entonces verificarse al menos 68 consultas diferentes, ya que se reconoce la existencia de 68 Pueblos en México y tendrían que ponderarse sus votos como Pueblo y lo que se llegara a decidir, es decir que la propuesta sometida a consideración, fuera consentida por la mayoría de Pueblos consultados. Si se reconoce como sujetos de la consulta a las Comunidades indígenas y afromexicanas, deberían participar las decenas de miles de Comunidades que existen en el país, con voto consultivo ponderado sobre la decisión de la mayoría de Comunidades. Si fuera la población indígena en lo individual, debiera garantizarse la participación efectiva del 21.6% de la población mexicana que se autoadscribe como indígena. Similares consideraciones si la propuesta o medida administrativa o legislativa la realiza una autoridad federal, estatal o municipal.

Por otra parte, debe también reconocerse además, una tipología consultiva y su variedad metodológica que garantice la vigencia del derecho a la consulta indígena y afromexicana, porque en los fallos judiciales y en los ejercicios consultivos parece no haberse advertido esta necesidad, es decir, poco o nada se ha analizado respecto de “el sujeto de la consulta”, análisis que resulta fundamental no solo para el desahogo de cualquier consulta, sino para la vigencia del derecho a tutelar con la medida legislativa o administrativa a adoptar. Debe decirse que diversos precedentes orientados a delimitar a qué sujeto hacen referencia, se hacen menciones generalizantes e indistintas sobre Pueblos y/o Comunidades o instituciones representativas, se torna aún más complejo cuando se hacen referencias ambiguas, tales como: “instituciones o autoridades representativas”, “representantes legítimos”, “población indígena”.

El sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. El reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios o procedimientos que involucren a las comunidades o sus integrantes, se hace necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social⁷⁷. Con las reflexiones que se han presentado en torno a las determinaciones tanto administrativas como jurisdiccionales en materia de derechos políticos en régimen de partidos políticos, en modo alguno se ha pretendido desdibujar la importancia de lucha histórica y los procesos sociales mediante los cuales, los pueblos y comunidades indíge-

⁷⁷ Este párrafo es una transcripción de la Tesis LIII/2016 de la Sala Superior del TEPJF, consultable bajo el rubro: *Sistema Jurídico Mexicano. Se integra por el derecho indígena y el derecho formalmente legislado.*





nas y afroamericanas, han resistido y resisten toda clase de formas de colonialismo y políticas asimilacionistas que subsisten en México, pues no debe haber ninguna duda: El sujeto colectivo del derecho indígena y afroamericano, es la Comunidad.

Todo esfuerzo por la reivindicación de derechos político electorales indígenas que no se oriente a garantizar la libre determinación de La Comunidad y su reconocimiento en la práctica cotidiana como un cuarto orden de gobierno, como un sistema jurídico propio dentro del sistema jurídico mexicano (federal, estatal y municipal), será simplemente estar mirando hacia otro lado. Desde la lógica del comunitarismo deben considerarse formas novedosas para la deconstrucción e interacción con un sistema jurídico y político que históricamente ha sido monolítico, colonialista y hegemónico. No debe perderse de vista pues, que el análisis de acciones afirmativas indígenas y afroamericanas dentro del régimen de partidos políticos, constituye apenas una pequeña parte de la amplia gama, tanto de derechos como de sujetos del derecho. El reto por venir, lo constituye la interlegalidad.

CONCLUSIONES

Es probable que la vigencia de la Recomendación 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al haber solicitado no organizar consultas indígenas durante el periodo de pandemia, facilitara con ello el tránsito en la adopción de medidas afirmativas por parte de autoridades electorales estatales y federales durante las elecciones desarrolladas en el marco del Proceso Electoral 2020-2021 y el subsecuente. No obstante, dicha recomendación, los OPLE de los estados de Guanajuato y Nuevo León, sí desarrollaron bajo protocolos sanitarios, procesos consultivos previos a la implementación de sus acciones afirmativas. En el marco del derecho a la consulta, se hace necesario intensificar el debate en torno a los estándares de impacto significativo cuando se pretenden implementar acciones afirmativas, ya que cada medida y su contexto defina si se trata de ejercicios consultivos de participación directa o indirecta, en los que tampoco ha sido sencillo identificar al sujeto de derecho que deba participar como titular o beneficiario de la consulta y de la medida propuesta por alguna autoridad administrativa o legislativa. Y es que en algún sentido, la escasa participación numérica en las consultas, (al considerar como referencia al total de la población autoadscrita) parece alentar los fallos judiciales que declaran violado el derecho a la consulta, aún y cuando este criterio no sea material ni judicialmente relevante cuando se trata, por ejemplo, de elecciones dentro del régimen de partidos políticos porque subsisten conceptos como el de "mayoría relativa" o principios como el de "de conservación de los actos públicos válidamente celebrados", sin que tampoco exista suficiente reflexión en torno a los efectos del posible vicio vulnerado, porque la lógica jurisdiccional en torno a calificar una

consulta indígena, es de todo o nada. Es absolutamente buena o absolutamente mala y se invalida todo un proceso, a pesar de quienes sí hubieran participado.

Esta postura podría estar desincentivando la adopción de medidas afirmativas por parte de autoridades que ante la ausencia de presupuestos financieros específicos o incluso el temor de no lograr ajustar los parámetros convencionales consultivos, así como el “costo” político del “fracaso consultivo”, se opta por no hacer consultas ni tampoco establecer medidas afirmativas ni de nivelamiento. Ahí el ejemplo de la paradigmática Acción de Inconstitucionalidad 83/2015⁷⁸ y acumuladas en materia de derechos político electorales que, a siete años en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la reforma electoral indígena del Congreso de Oaxaca, sigue sin reponeerse la consulta y sin haberse legislado.

¿Uso pernicioso del derecho a la consulta?

El 22 de agosto del presente año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional 56/2021⁷⁹ interpuesta por el municipio de Tangamandapio, Michoacán, en contra del Congreso del Estado por haber expedido una reforma a la Ley Orgánica Municipal, específicamente el capítulo que corresponde a los derechos de los Pueblos Indígenas, en la que se reconoció el derecho a la libre determinación de las comunidades y el derecho a la transferencia directa de recursos. Las luchas y resistencias de años recientes en Michoacán, precisamente, han constituido un espacio de disputa entre autoridades comunitarias y autoridades municipales y estatales. El derecho a la transferencia directa de recursos, es considerado para algunas voces “municipalistas”, como una pérdida de territorio económico y político para los ayuntamientos, debiendo considerar, además, que en la retórica constitucional mexicana, en el municipio libre descansa la base del federalismo. Y es paradójico que en el caso michoacano, un municipio que considera deteriorado su ámbito de control económico y político frente al ejercicio presupuestario directo por parte de una comunidad, promueva un medio de control constitucional alegando agravios a las comunidades indígenas al considerar que no fueron suficientemente consultadas en la entidad federativa. La comedia se vuelve trágica cuando la Corte invalida una ley que garantiza derechos convencionales como el autogobierno, promovida por un municipio en nombre de un supuesto agravio a las comunidades indígenas de Michoacán.

Desde esta lógica, las comunidades indígenas como sujetos colectivos muy poco o casi nada han logrado avanzar en el terreno político

78 Véase: https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/742

79 Véase: https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-08-26/MP_ContConst-56-2021.pdf

electoral. Algunos cimientos apenas se están construyendo y no ha sido desde la base de los poderes legislativos federal y estatales, sino desde la adopción de medidas afirmativas jurisdiccionales y administrativas por parte de autoridades electorales. No obstante que estas adopciones tampoco hayan sido resultado de procesos lineales, sino de una serie de resistencias y litigios a cargo de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

El abogado comunitario Orlando Aragón, señala que:

*“... los reconocimientos legales que los pueblos indígenas obtuvieron en los últimos veinte años en México no revirtieron, como se suponía, la relación asimétrica que históricamente han mantenido con el Estado mexicano. Al contrario, cada vez queda más claro que los reconocimientos legales pueden llegar a convertirse en una nueva tecnología de dominación sobre los pueblos indígenas. ... **Los límites del derecho, sin embargo, no deben llevar a asumir una posición indolente con respecto de su uso en favor de las luchas de los pueblos indígenas. Aquí la experiencia de Cherán arroja una primera lección: el derecho sí puede tener alguna utilidad para las luchas de los pueblos indígenas, solo que —me parece— sus alcances son mucho más limitados de lo que tradicionalmente se está dispuesto a conceder. Por tal motivo, y a pesar de las evidentes limitaciones del discurso legal, queda claro que no es inútil, sino que puede ser un arma de lucha con una eficacia limitada si se moviliza junto con otros elementos en las luchas políticas de los pueblos indígenas.**”⁸⁰*

En este contexto, un sistema electoral desde la teoría del estado moderno debe garantizar el acceso a la representatividad política para la toma de decisiones de la vida pública y de todas las formas de organización social que existen dentro de un estado, un sistema electoral orientado a la interacción permanente entre sistemas comunitarios y el propio sistema (hasta ahora hegemónico) de representación política del estado. Luis Tapia⁸¹ ha sostenido que es posible recomponer la interacción neocolonial desde el reconocimiento de la diversidad, siempre que se garantice la inclusión de esa diversidad dentro de las formas de gobierno para decidir sobre el conjunto de decisiones en la vida pública, es decir, que la interacción no se limite solamente a reconocer los autogobiernos hacia el interior de los grupos indígenas.

Si bien existen algunos mecanismos de garantía para el acceso de personas indígenas y afromexicanas hacia cargos de elección

80 Orlando Aragón en *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, obra citada.

81 Luis Tapia, *El Estado como campo de lucha*, conferencia en el Primer Encuentro del Buen Vivir. Visible en: <https://youtu.be/48c9AmjhNeU>

popular dentro del sistema de partidos políticos, estos deben profundizarse conforme a parámetros de población indígena en la demarcación política a representar. Lo anterior en tanto los pueblos y comunidades indígenas decidan libremente continuar o no en el régimen o sistema de partidos políticos en el que fueron envueltos mediante procesos históricos en nuestro país. En paralelo, debe abrirse un amplio debate para generar circunscripciones especiales que garanticen el ejercicio de derechos colectivos en la manera que la población indígena lo decida; el gran saldo pendiente es la representación colectiva y su inclusión en los sistemas de representación política en los poderes públicos y los órganos de gobierno, tanto federal, estatal como municipal. Por ello es importante identificar que la justicia electoral ha reconocido la existencia de una variedad de sujetos del derecho indígena y, desde ese contexto, se han venido generando acciones afirmativas por parte de los Organismos Públicos Electorales Locales y su órgano rector, Instituto Nacional Electoral, no obstante que la generalidad de referencias analíticas se centran en solamente dos: pueblo y comunidad, sin embargo, las personas indígenas y afroamericanas en lo individual, al igual que los grupos indígenas y las comunidades equiparables, forman parte de

la gama de sujetos del derecho indígena, por lo que el estudio de dichos derechos, debe problematizarse bajo esa óptica, aún y cuando en los procesos electorales de 2018 a la fecha se ha buscado orientar esfuerzos únicamente en torno a sujetos del derecho indígena en lo individual, no en lo colectivo. Asimismo, la identificación de la variedad de derechos indígenas y afroamericanos, que coexisten a la luz de la representación política y de la participación ciudadana, permitirá generar nuevos abordajes para la implementación de medidas orientadas a nivelar desigualdades estructurales. Por ello, se propone: 1. Identificar plenamente en todo acto legislativo, jurisdiccional o administrativo, tanto los derechos de representación, como los de participación política indígena y afroamericana; 2. Identificar en todo acto legislativo, jurisdiccional o administrativo, a los diferentes sujetos del derecho indígena y afroamericano; 3. Problematicar sobre la vigencia de derechos indígenas y afroamericanos frente al derecho a la consulta, y; 4. La implementación y vigencia de la perspectiva intercultural jurídica en las instituciones relacionadas con la vigencia de derechos políticos electorales de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic. (2020). *El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento: reconocimiento legislativo*. IEEQ-Instituto de Estudios Constitucionales: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 14 de octubre de 2022: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/7.pdf>
- Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic. (2021¿?). *Acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas*. Revista: Ichan Tecolotl / CIESAS-UNAM: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 14 de octubre de 2022: <https://ichan.ciesas.edu.mx/acciones-afirmativas-en-favor-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas/>
- Anacleto Aguilar, Sergio. (2020). *Sistema de autogobierno: Ayutla de los Libres, Guerrero*. Tesis para la obtención de grado de Maestro en Ciencias Políticas. BUAP: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: <https://repositorioinstitucional.buap.mx/handle/20.500.12371/9828>
- Ancona Sánchez-Zamora, Elsa Martina. (2021). *Estudio investigación teórico conceptual sobre la situación jurídica y político electoral de los principales pueblos indígenas en México*. TEPJF: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 16 de octubre de 2022: <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/5c02d6701e4e9ac.pdf>
- Aragón Andrade, Orlando. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*. UNAM-ENES-MORELIA: México. 230pp.
- Aragón Andrade, Orlando. (2018)- *Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán: Una lectura desde la lucha de Cherán*. Revista: Alteridades. Núm. 28. México. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alteridades/view/963>
- Báez Carlos, Adriana, (2010). *Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009*. Revista: Estudios Políticos, núm. 19, ene/abr. Consultada mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n19/n19a3.pdf>
- Barragán Barragán, José. (2015). *Protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*. Capítulo del libro: *Proceso electoral 2012. Compilación especial*. Miranda, Adrián Joaquín y otros. TEPJF: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 13 de octubre de 2022: https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/sre_proceso.pdf

- Ceballos Daza, José Luis. (2019). *Sentencias relevantes en materia indígena*. Conferencia dictada el día 7 de agosto del año 2019, en la sala de Plenos del Consejo General Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Consultado mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: <https://youtu.be/GLcVxgS51EI>
- Cedillo Delgado, Rafael. (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica*. IEEM: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 13 de octubre de 2022: <https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Afrodescendientes.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas: Resolución 1/2020*. OEA. Consultado mediante dirección electrónica el día 13 de octubre de 2022: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2018). *Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales Ayutla de los Libres, Guerrero*. IEPCG: México. Consultada mediante dirección electrónica el día 16 de octubre de 2022: http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria_PE_Ayutla.pdf
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2022). *Guía para la incorporación de la interculturalidad en la propaganda electoral: PEL 2021-2022 para la renovación de la gubernatura*. IEEH: México. Consultada mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2019). *Carpeta complementaria para la aplicación de las reglas de postulación para garantizar la paridad de género y la participación de ciudadanas y ciudadanos menores de 30 años e indígenas para el Proceso Electoral Local 2019-2020*. IEEH: México. Consultada mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/octubre/151019/ANEXOS_s30.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2018). *Calendario Electoral 2018*. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/01/mapa-electoral-2018.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Acciones afirmativas en postulaciones de candidaturas. Proceso Electoral 2020-2021*. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/INFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_EN_POSTULACIONES_DE_CANDIDATURAS_PROCESO_ELECTORAL_20202021_Correc9_COMPLETO.pdf
- Ortega-Villaseñor, Humberto. (2017). *Espejo y réplica, propuesta sociojurídica para recobrar el rostro de México*. Revista: Apuntes vol.44 no.81. Lima jul./dic. 2017. Consultada mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652017000200006
- Otlóra Malassis, Janine [y otros ocho]. 2020. *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*. TEPJF: MÉXICO. Consultado mediante dirección electrónica el día 15 de octubre de 2022: <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/2a16d195bd10ed7.pdf>
- Paz Frayre, Miguel Ángel. (2015). *Regidurías indígenas tohono o'otham: política y tradición*. Revista: Alteridades, volumen 25, número 49. Consultado mediante dirección electrónica el día 14 de octubre de 2022: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172015000100009
- Pérez Cepeda, María y Verboonen Bazán, Rocío. (2020). *Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual*. IEEQ-Instituto de Estudios Constitucionales: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/8.pdf>
- Tello, Carlos. (sin fecha). *Formas de gobierno en las comunidades indígenas*, IFE: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 17 de octubre de 2022: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_investigacion/formas_de_gobierno_comunidades.htm
- Vázquez, Marisol. (2020). *Disposiciones constitucionales y legales del estado de Oaxaca en materia de derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas*. IEPCO: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre de 2022: https://www.ieepco.org.mx/archivos/Gaceta/2021/proceso_formativo/Modulo%206%20tema%204%20VAZQUEZ.pdf
- Vázquez Correa, Lorena (2020). *Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente*. Revista: Mirada Legislativa No. 192, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 21p. Consultada mediante dirección electrónica el día 15 de octubre del año 2022: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4956/ML_192.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Acciones%20afirmativas%20ind%C3%ADgenas%20Las%20acciones,desigualdad%20de%20los%20miembros%20de
- Ventura Patiño, María del Carmen. (2012). *Proceso de autonomía en Cherán. Movilizar el derecho*. Revista: Espiral, volumen 19, número 55. Guadalajara sep/dic. Consultado mediante dirección electrónica el día 14 de octubre de 2022: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000300006
- Zegada Claire, María Teresa. (2012) *Indígenas y mujeres en la democracia electoral: análisis comparado*. TEPJF: México. Consultado mediante dirección electrónica el día 12 de octubre del año 2022: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/29_Zegada.pdf

*Acciones afirmativas en relación a la participación política
de personas indígenas y afroamericanas
en cargos de elección popular*

Augusto Hernández Abogado
Autor

Eduardo Adrián Walsh Vargas
Coordinador del proyecto

Primera edición: septiembre 2022
© Fundación Konrad Adenauer A.C., México
Rio Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc
06500 Ciudad de México
(52) 55 55664599
www.kas.de/mexiko

Las características de esta publicación son propiedad de la
Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos e
imágenes de la presente publicación, siempre y cuando se cuente
con la autorización del editor y se cite plenamente la fuente.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad
exclusiva de los autores y no representan necesariamente el
pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer A.C. México

Impreso y hecho en México

El presente documento es un análisis del impacto de las acciones afirmativas establecidas por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales enfocadas en la participación de representantes de comunidades y pueblos indígenas, en las candidaturas a puestos de elección popular (federales y locales) desde el año 2018 a la fecha.

El contenido del texto expone algunos casos de éxito de las acciones afirmativas; la respuesta de los partidos políticos y las organizaciones indígenas ante dichas acciones; además de presentar información relevante sobre la participación activa de las comunidades indígenas en procesos electorales y los beneficios que ha traído para ellas.

La elaboración de este documento fue posible gracias a la colaboración estratégica entre la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y el Mtro. Augusto Hernández Abogado, reconocido jurista con una importante trayectoria en derecho electoral, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, transparencia y acceso a la información pública, y organismos públicos autónomos.