

Desafíos de la representación y participación política indígena

Challenges of indigenous political representation and participation

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo (México)*

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 11 de marzo de 2021.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar acerca de los desafíos de la representación y participación política indígena para el proceso electoral 2020-2021 en México. En ese sentido, se exponen las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, así como las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de registro de candidaturas de personas indígenas por la vía de los partidos políticos, al momento que se analiza la importancia de la autoadscripción calificada, de la perspectiva de género y del criterio de porcentaje de población indígena en la aplicación de dichas medidas. Asimismo, se estudian los requisitos que establece la ley por cuanto hace a las candidaturas independientes.

PALABRAS CLAVE: representación y participación política indígena, acciones afirmativas, candidaturas independientes, autoadscripción calificada.

* Defensora de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. atzimba.alejos@te.gob.mx.

ABSTRACT

The aim of this article is to reflect on the challenges of indigenous political representation and participation in the 2020-2021 electoral processes in Mexico. It presents the affirmative actions implemented by the National Electoral Institute and the local public electoral bodies, as well as the resolutions issued by the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch of Mexico regarding the registration of indigenous candidates throughout political parties, analyzing the importance of proven self-identification, the gender perspective and the criterion of the percentage of indigenous population for the implementation of these measures. It also examines the requirements established by law concerning independent candidacies.

KEYWORDS: indigenous political representation and participation, affirmative actions, independent candidacies, proven self-identification.

Introducción

El Estado mexicano está obligado a resarcir la deuda histórica que tiene respecto a los derechos políticos y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas, particularmente en torno a la participación y representación política en igualdad de oportunidades, a fin de combatir la subrepresentación de dichas colectividades en las instituciones y los órganos políticos de representación popular.

En México, el reconocimiento de los derechos político-culturales de los pueblos y las comunidades indígenas se dio hasta la década de 1990, con dos hitos que formaron parte del primer ciclo del constitucionalismo social latinoamericano: en 1990 se ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, y en 1991 se reconoció, por medio de la reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la pluriculturalidad que sustenta a la nación (Alejos 2018, 78). Posteriormente, en la Constitución de Oaxaca y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se plasmaron claros avances en la discusión y el análisis en materia electoral indígena, los cuales cristalizaron varios de los reclamos jurídicos de los pueblos originarios del país (Cossío 1998).

Los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, constituyeron un parteaguas en la política electoral mexicana, puesto que se expresó la necesidad del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, concretamente de su derecho a la libre determinación en un marco de autonomía. Asimismo, buscaban el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de dicha población, como el acceso a la justicia mediante sus propios sistemas normativos, el respeto de sus territorios y de su estrecha relación con la madre tierra, la garantía de sus derechos lingüísticos y culturales, así como el otorgamiento de facultades y competencias para desarrollar libremente sus saberes y conocimientos en materia de salud, educación y, en general, patrimonio cultural. También, se

establecieron derechos respecto a la protección de las mujeres indígenas y de los pueblos migrantes. En años posteriores, la Comisión Nacional de Intermediación y la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación sostuvieron nuevos diálogos, en los cuales, finalmente, se cristalizó la propuesta de reforma al artículo 2 constitucional (Díaz 2001).

En 2001 fue publicada la reforma constitucional en materia indígena, con la cual se reconoció, en el artículo 2, apartado A, fracción III, el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de conformidad con su sistema normativo interno, autoridades municipales. Los pueblos indígenas, en general, han expresado en diversos momentos su rechazo a las vías partidistas para su representación político-electoral en la integración de autoridades municipales; en la actualidad, los casos más emblemáticos son los de Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; Oxchuc, Chiapas, así como los municipios de Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo —todos de Morelos—, que en 2021 elegirán a sus autoridades municipales por medio del sistema normativo interno.

Asimismo, el sistema jurídico mexicano prevé otras dos rutas para que los pueblos y las comunidades indígenas elijan a sus representantes para cargos de elección popular: partidos políticos y candidaturas independientes.

El sistema de partidos políticos está reconocido en el artículo 41 de la CPEUM; no obstante, en tal numeral no se especifica alguna cuota para la postulación de candidaturas de personas indígenas, por lo que los órganos jurisdiccionales y las autoridades electorales han desempeñado un papel fundamental en el impulso de dichas cuotas.

Por su parte, las candidaturas independientes están reconocidas en el artículo 35, fracción II, de la Constitución y reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); sin embargo, la legislación federal tampoco prevé alguna fórmula especial para las personas indígenas en las etapas del proceso de selección, particularmente en

la obtención de apoyo ciudadano, por lo que su cumplimiento resulta difícil para los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que los requisitos no contemplan la desigualdad estructural persistente que enfrentan esas colectividades, como se advierte en el cuadro 1.

Cuadro 1. Respaldo ciudadano necesario para el registro de cargos

Cargo de elección popular	Respaldo ciudadano necesario para lograr el registro
Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos	1 % de la lista nominal de electores 17 entidades federativas que sumen, cada una de ellas, cuando menos, 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores
Senadurías por mayoría relativa y diputaciones de mayoría relativa	2 % de la lista nominal de electores correspondientes a la entidad federativa o al distrito en cuestión La mitad de los distritos electorales que sumen, cada uno de ellos, como mínimo, 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de casi 120 millones de mexicanos, un poco más de 25 millones se autoadscriben como indígenas, esto es, 21.5 % (Inegi 2015, 76); sin embargo, la realidad es que los pueblos y las comunidades indígenas no tienen el mismo porcentaje de representación en órganos como el Congreso de la Unión y los congresos locales, ni en los municipios. A saber, en 2006, 18 personas indígenas ocuparon un espacio en las diputaciones federales; en 2009, 17; en 2012 y 2015, únicamente 10, y en 2018, 13. Dicha situación justificó la implementación de acciones afirmativas en el proceso electoral 2017-2018 (Sonnleitner citado en León 2020).

Si se toma como base que 25 % de los mexicanos se autoadscribe como indígena, por lo menos 100 diputaciones deberían estar reservadas para esa población, lo cual no ocurre, lo que refleja una subrepresentación de las personas indígenas; ello conduce a reflexionar acerca de que todavía está pendiente la construcción de un Estado pluricultural desde los órganos de elección popular.

En el presente documento se comparten algunas reflexiones en torno a los desafíos de la participación y representación política indígena en el proceso electoral 2020-2021, las cuales se acotan a los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes; es decir, se deja de lado la renovación de autoridades municipales mediante el sistema normativo interno, puesto que sus particularidades bien podrían ser objeto de análisis en otro documento.

Implementación de acciones afirmativas para garantizar la participación política indígena en igualdad de oportunidades

Uno de los retos más importantes del proceso electoral 2020-2021 es la implementación de acciones afirmativas enfocadas a los pueblos y las comunidades indígenas por parte de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de garantizar la representación y participación electoral de personas pertenecientes a los pueblos originarios.

En términos de la jurisprudencia 11/2015, de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo que las acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material, cuyos elementos son los siguientes:

- 1) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

- 2) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- 3) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índoles legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo por lograr. Así, la figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En ese sentido,

la población indígena es un grupo en desventaja, [en consecuencia,] el Estado tiene la obligación de garantizar su participación política y el derecho a ser votados a través de un papel activo, que genere contextos en donde todas las personas intervengan en igualdad de circunstancias; [por tanto,] debe implementar medidas que compensen las desigualdades (Martínez 2019, 51).

En el marco de un proceso comicial concurrente en el que serán designados casi 21,000 cargos de elección popular en las 32 entidades federativas —14 renovarán gubernatura, congreso local y ayuntamientos; 13, congreso local y ayuntamientos; 3, solo ayuntamientos, y 2, solo congreso, además de que se renovarán las diputaciones federales (INE 2021)—, resulta necesario equilibrar las condiciones de competencia, a efectos de que los grupos históricamente desventajados lleguen a puestos de representación y toma de decisiones políticas.

En relación con ese tipo de medidas, destacan distintas experiencias federales y locales en las que se han implementado acciones afirmativas y medidas compensatorias a fin de vincular a los partidos políticos a postular personas indígenas para los cargos de representación popular.

En el ámbito federal, está el caso de las candidaturas para diputaciones en el proceso electoral 2017-2018, en el cual el INE, por medio del acuerdo

INE/CG508/2017, ordenó a los partidos políticos registrar candidaturas indígenas en 12 de los 28 distritos indígenas que existen en el país.

Esa acción afirmativa fue controvertida por diversos partidos políticos nacionales; no obstante, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF, con una interpretación garantista y propersona, determinó aumentar el número de distritos electorales de 12 a 13, ya que en esos distritos el porcentaje de población indígena era mayor de 60 %; además, sostuvo que era necesaria la observancia del principio de paridad de género.

Por lo que respecta a las experiencias estatales o locales, están los casos de Hidalgo, Quintana Roo y Baja California, los cuales son relevantes porque advierten claramente nuevos avances en la materia electoral.

En Hidalgo, el OPLE emitió el acuerdo CG/057/2017, en el que sostuvo que en uno de los tres distritos electorales locales considerados por el INE como distritos electorales locales indígenas era necesario que los partidos políticos, las coaliciones electorales o, en su caso, las candidaturas comunes postularan en sus fórmulas a personas que se autoadscribieran como indígenas, atendiendo el principio de paridad de género en la totalidad de las candidaturas. El acuerdo fue controvertido, por lo que quedó en manos del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, que mediante la sentencia TEEH-JDC-240/2017 modificó dicho acto a efectos de que, en tres distritos electorales indígenas, se postulara a personas con tal identidad. La sentencia fue confirmada por la Sala Regional Toluca del TEPJF por medio de la resolución identificada con la clave ST-JRC-1/2018.

En Quintana Roo, mediante una sentencia del Tribunal Electoral de la entidad, se vinculó a los partidos políticos nacionales y locales a garantizar la postulación de candidaturas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2018-2019; en cumplimiento de lo anterior, el OPLE emitió el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que se modifica el diverso IEQROO/CG/A-070/2019, en acatamiento de lo ordenado por el Tribunal Electoral de Quintana Roo dentro del expediente

RAP/024/2019 y su acumulado RAP/025/2019. No obstante, la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo fue controvertida ante la Sala Superior del TEPJF, órgano jurisdiccional que revocó la sentencia en el sentido de que las medidas quedaran sin efectos dada la cercanía del proceso electoral, y ordenó al OPLE hacer los estudios necesarios para la aplicación de acciones afirmativas en el próximo proceso electoral, tanto para diputaciones como para ayuntamientos (Martínez 2019, 72-3).

El caso de Baja California deriva de la sentencia SUP-REC-28/2019, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en la cual sostuvo que para el dictado de medidas compensatorias en favor de los pueblos indígenas no era exigible una cantidad mínima de personas indígenas y precisó que, para la definición de acciones afirmativas, debían tomarse en cuenta distintos parámetros, por ejemplo:

- 1) El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales que son materia de la elección.
- 2) La proporción total de población indígena respecto al total de población estatal.
- 3) La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos de elección popular.
- 4) La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes.
- 5) Otros 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 las comunidades indígenas, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

Los casos antes señalados están impactando de manera significativa la actuación de los OPLE, puesto que cada vez es más común conocer de aprobaciones de acciones afirmativas para impulsar la representación política indígena; están los casos de Chihuahua, Nuevo León, Tabasco y Querétaro,

entidades que emiten lineamientos para el proceso de consulta previa, libre e informada a fin de implementar acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades indígenas.

En la misma tesitura, las salas del TEPJF, mediante diversas sentencias, han vinculado a los congresos locales, los partidos políticos y los OPLE a garantizar la participación de personas indígenas en condiciones de igualdad, como en los casos de Guerrero, Morelos y Sinaloa.¹

Ahora se analizará el caso de Morelos, que también presenta novedades en materia electoral. El 29 de junio de 2018, la Sala Regional Ciudad de México, mediante la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) con clave SCM-JDC-403/2018, vinculó al OPLE de Morelos para que, antes del inicio del próximo proceso electoral, implementara acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos. En cumplimiento de lo anterior, la autoridad administrativa electoral emitió el acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020, mediante el cual aprueba acciones afirmativas en la materia con base en los datos de la población que habla una lengua originaria, y no así de la población que se autoadscribe como indígena.

En esa tesitura, el OPLE de Morelos determinó que en los municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla se debía realizar la

¹ Los efectos de las sentencias son los siguientes:

- 1) Se ordena al Congreso del estado que armonice su Constitución local y la legislación interna con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales en materia de derechos indígenas, a fin de garantizar su acceso, en condiciones de igualdad sustantiva, a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, así como implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas.
- 2) Se vincula a los partidos políticos a participar en el ámbito estatal, para que implementen medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.
- 3) Se ordena a los organismos públicos locales electorales implementar acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos.

acción afirmativa para la postulación y el ejercicio del cargo de personas indígenas que buscaran ocupar puestos de elección popular, en particular presidencias municipales y sindicaturas. Respecto a las diputaciones locales, determinó que, al realizar el análisis correspondiente a la distribución de población indígena por distrito, en ningún supuesto es igual o mayor de 60 % de la población, dado que no se puede considerar a los distritos para la implementación de acciones afirmativas, a excepción de los municipios indígenas referidos, donde es proporcional que cuenten con un diputado local por el principio de mayoría relativa.

De igual manera, a fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas en la postulación y el ejercicio de los cargos de elección, se determinó la acción afirmativa para que se postule y acceda al ejercicio del cargo una diputación indígena del género femenino en el Distrito IV, con cabecera en Yecapixtla.

Dicho acuerdo fue controvertido, también, por distintos actores. La Sala Regional Ciudad de México, mediante la sentencia dictada en el JDC con clave SCM-JDC-88/2020 y acumulados, determinó lo siguiente:

- 1) No es posible implementar acciones afirmativas en municipios indígenas, pues estas solo tienen razón de ser en aquellos con población no indígena; de ahí que los ayuntamientos de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla fueran a elegir autoridades municipales mediante el sistema normativo interno y no por el de partidos políticos.
- 2) El parámetro relativo a la población indígena (mayor de 15 años de edad) que habla alguna lengua no es adecuado para tomarlo en consideración al momento de implementar las acciones afirmativas, dado que el criterio de autoadscripción es el parámetro para definir a todas aquellas personas que se identifican como indígenas.
- 3) Tampoco fue correcto que el OPLE considerara que para la aplicación de acciones afirmativas en los municipios era necesario un mínimo de 60 % de población indígena, puesto que si bien en el precedente, el

recurso SUP-RAP-726/2017, se establece dicho porcentaje de población para su implementación, se debe analizar de forma contextual y completa la situación de Morelos.

- 4) Determinó que el OPLE no sustentó lo suficiente las razones por las que en el Distrito IV debía registrarse una mujer; en ese sentido, la Sala Regional decidió que si bien no se desconoce la obligación de todas las autoridades de implementar acciones que benefician tanto a los pueblos y las comunidades indígenas como a las mujeres, ello no implica que se exima la responsabilidad de garantizar las condiciones de participación política de las mujeres indígenas.
- 5) Respecto a la omisión de la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas de Morelos, sostuvo que, si bien el OPLE estuvo en posibilidades de desahogar el proceso consultivo, derivado de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), existió una imposibilidad material para llevar a cabo la consulta, por lo que una vez que concluya el proceso electoral local la deberá realizar.

En razón de lo anterior, la Sala Regional Ciudad de México revocó los acuerdos que regulan las acciones afirmativas para personas indígenas y ordenó la emisión de nuevos acuerdos para su aplicación en el proceso electivo 2020-2021, en los cuales los municipios indígenas de Coatepec, Hueyapan y Xoxocotla no deben ser incorporados; para determinar el número y porcentaje de población indígena, no solo se debe tomar en cuenta la proporción lingüística, sino también el criterio de autoadscripción, haciendo un análisis de parámetros porcentuales razonables y contextuales.

Retos en la implementación de acciones afirmativas

Desde la perspectiva de quien aquí suscribe, la implementación de acciones afirmativas para obligar a los partidos políticos a postular personas indígenas a los cargos de elección popular presenta los siguientes retos:

- 1) Definir los criterios de autoadscripción calificada.
- 2) Establecer el porcentaje de población indígena a partir del cual se ejecutarán las medidas compensatorias.
- 3) Aplicar una perspectiva de género.

Cabe recordar que la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, determinó que si bien el

criterio de que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades, tal estándar, por sí sólo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad; por lo cual, 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 [que acrediten] el vínculo que el candidato tiene con su comunidad (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

En cuanto a la autoadscripción calificada, el tema medular por definir será determinar cuál es la autoridad encargada de expedir el documento que acredite la adscripción o el vínculo comunitario cuando una persona pretenda ocupar los espacios destinados a las candidaturas indígenas, ya que ello evitará un posible fraude en las acciones afirmativas; sin embargo, el análisis del cumplimiento del requisito de vínculo comunitario deberá ser realizado a partir de una perspectiva intercultural, a fin de evitar una asimilación forzada que atente contra la cosmovisión y las formas de organización indígenas.

Hidalgo sigue siendo un ejemplo de algunas propuestas. El artículo 295, inciso p, del Código Electoral del Estado de Hidalgo establece que será el OPLE quien emitirá los lineamientos que, de manera enunciativa, servi-

rán para calificar la adscripción indígena. En razón de ello, el 27 de enero de 2020 fueron publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* 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, las cuales se apuntan enseguida:

- 1) Haber prestado, en algún momento, servicios comunitarios o haber desempeñado cargos tradicionales en el municipio.
- 2) Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o a resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas.
- 3) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena.

Por otro lado, en el artículo 295, inciso r, del Código Electoral del Estado de Hidalgo se señala que la negativa de las autoridades municipales o comunitarias podrá ser impugnada ante el tribunal electoral local, que tendrá facultades para ordenar al delegado, a la asamblea general comunitaria o la autoridad comunitaria del municipio que expida la constancia respectiva si se advierte que dicha negativa no es apegada a derecho.

En Chiapas, el artículo 166, párrafo 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas obliga a los partidos políticos a garantizar la participación de los pueblos originarios, al establecer que al menos en 50 % de los distritos catalogados con alta población indígena por el INE se postularán candidaturas indígenas por el principio de mayoría relativa, debiendo cumplir con el principio de paridad de género, así como en, al menos, 50 % de las candidaturas a presidente municipal correspondientes a los municipios con más de 50 % de población indígena. En ambos casos, deberá cumplirse con la autoadscripción indígena calificada.

Al respecto, hay dos puntos importantes en el tema de la autoadscripción calificada: los elementos probatorios para comprobarla y las impugnaciones que se presenten ante los órganos jurisdiccionales.

En relación con el primer punto, quien aquí suscribe considera que deben ser las propias comunidades indígenas quienes determinen cómo debe ser demostrada la adscripción calificada o el vínculo comunitario. Pretender fijar directrices para los pueblos y las comunidades indígenas constituye una práctica colonizadora y paternalista. Es momento de que las voces, las experiencias y los saberes de las comunidades indígenas sean escuchados y sean ellas mismas las que determinen cómo se demuestra un vínculo comunitario y cuál es la autoridad competente para corroborarlo. La consulta acerca de la implementación de acciones afirmativas debe estar encaminada, en particular, a definir esos elementos.

Sin duda, es necesario un proceso consultivo apegado a los parámetros internacionales y nacionales; así lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, mediante la cual se controvertió el Decreto 203, que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el 9 de septiembre de 2019 en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. En ese sentido, la SCJN sostuvo que, una vez pasado el proceso electoral local en Hidalgo, deberá realizarse una consulta a las comunidades indígenas.

Asimismo, la Sala Regional Toluca del TEPJF, en la sentencia ST-JRC-15/219 y acumulados, determinó que el OPLE de Hidalgo debió realizar una consulta a la población indígena, en forma previa a la emisión de las reglas contenidas en el acuerdo IEEH/CG/030/2019, relativas a las temáticas vinculadas con la aplicación de la acción afirmativa indígena en la entidad: postulación de candidaturas indígenas, paridad indígena en dichas postulaciones, autoadscripción indígena y autoadscripción indígena calificada.

En cuanto a las impugnaciones que pudieran llegar a presentarse, estimó que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales deberán estar apegadas a la perspectiva intercultural. En esa materia, el Tribunal Electoral tiene una línea jurisprudencial bastante amplia; por ejemplo, en las

jurisprudencias 18/2018, de rubro DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, y 19/2018, de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, se establece, en esencia, que en los casos relacionados con los derechos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas los órganos jurisdiccionales deben atender al contexto de la controversia para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia, por lo que es necesario implementar las siguientes medidas:

- 1) Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes que permitan conocer las instituciones y las reglas vigentes del sistema normativo indígena.
- 2) Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable.
- 3) Valorar el contexto sociocultural de las comunidades indígenas, con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.
- 4) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria, para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
- 5) Propiciar que la controversia sea resuelta, en la medida de lo posible, por las propias comunidades, privilegiando el consenso comunitario.
- 6) Maximizar la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de las autoridades locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Otro reto importante que enfrentarán los OPLE al momento de implementar acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas

será fijar el porcentaje mínimo de población indígena que deberá ser considerado para la aplicación de dichas medidas.

Si bien la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados —relativa a las acciones afirmativas en el registro de candidaturas en el proceso electoral federal 2017-2018—, especificó que la postulación debía suceder en aquellas comunidades que tienen más de 60 % de población indígena y que cada caso debe ser analizado a partir de sus condiciones particulares.

En México, la diversidad étnica es muy amplia, en particular en la zona centro y en el sur, que es donde se encuentra asentada la mayor parte de la población indígena. En determinadas entidades federativas dicha población se encuentra muy dispersa; sin embargo, ello no es justificación para hacer a un lado su necesidad de participación y representación política, puesto que, como lo señaló la Sala Superior del TEPJF en la multirreferida sentencia SUP-REC-28/2019 —relativa al asunto de Baja California, en el que estimó que solo en municipios o distritos que cuenten con más de 60 % de población indígena se podría aplicar una acción afirmativa—, resulta contrario a los parámetros constitucionales y convencionales de la representación de los pueblos originarios.

Así, cada OPLE tiene una labor sumamente importante al definir cuántos espacios de representación popular serán ocupados por personas indígenas. En lo particular, quien aquí suscribe apuesta a que todos los distritos indígenas o municipios con alto porcentaje de población indígena sean gobernados por personas con dicha identidad, pues es necesario transitar a la integración de órganos de representación popular pluriculturales y pluriétnicos.

En relación con la participación política de las mujeres indígenas, uno de los retos de mayor importancia para las autoridades del Estado mexicano será observar el efectivo ejercicio del cargo una vez que resulten electas, puesto que la reiteración de prácticas patriarcales y coloniales implica que sean desplazadas fácticamente por varones, generando una simu-

lación del principio de paridad y un fraude a la naturaleza jurídica de estas acciones afirmativas.

La justicia electoral seguirá constituyendo un factor importante, en primer lugar, para la obligatoriedad en la implementación de acciones afirmativas en favor de las mujeres indígenas y, en segundo lugar, para resolver casos vinculados con violencia política en razón de género —que pueden llegar a padecer las mujeres indígenas— derivados de ocupar espacios de representación popular en esferas políticas altamente masculinizadas (Valladares 2018).

Candidaturas independientes

En relación con las candidaturas independientes, se cuenta con una legislación ajena a las condiciones particulares de las comunidades indígenas.

Un caso que refleja la necesidad de acciones afirmativas con perspectiva intercultural es el de la aspirante a la candidatura independiente María de Jesús Patricio, mujer indígena nahua conocida como Marichuy.

Los artículos 369 y 371 de la LGIPE establecen que las personas que se postulan a candidaturas independientes para la presidencia de la república contarán con 120 días a partir de la obtención de la calidad de aspirantes para recabar, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente a 1 % de la lista nominal en 17 de las 32 entidades federativas de México.

A la luz de sus facultades reglamentarias, el INE emitió el acuerdo INE/CG387/2017, mediante el cual fueron aprobados los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018, en los que se estableció, en esencia, que el apoyo ciudadano se realizaría por medio de una aplicación que podría descargarse en los teléfonos móviles de los propios aspirantes y sus auxiliares.

En ese sentido, el requisito de recabar firmas en 17 de las 32 entidades federativas no contempla que la mayoría de la población indígena se encuentra asentada en el centro y el sur de México y que, materialmente, 120 días son insuficientes para visitar comunidades que, en muchos casos, presentan un alto grado de marginación —situación que coloca en ventaja a aquellas personas no indígenas, puesto que estas cuentan con mayor facilidad para cumplir con tales requisitos—.

Desde la perspectiva de quien suscribe, la exigencia del uso de una aplicación para teléfonos móviles, en principio, no atiende las condiciones particulares de las comunidades indígenas, las cuales, en su mayoría, presentan marginación, pobreza y exclusión respecto de las tecnologías de la información y la comunicación.

Si bien el INE, en el acuerdo INE/CG387/2017, estableció un régimen de excepción para recabar el apoyo ciudadano en los municipios considerados de alta marginación —en términos de las estadísticas emitidas por el Consejo Nacional de Población—, lo cierto es que los requisitos parecen restar valor a otras formas de organización colectiva basadas en la autonomía indígena, como las asambleas comunitarias o la designación de un representante comunitario por medio del cumplimiento de un sistema de cargos.

En ese orden de ideas, es fundamental pensar en otras formas de demostrar el apoyo ciudadano en un Estado como el mexicano, caracterizado por una riqueza étnica y por presentar distintas formas de organización, las cuales son igual de válidas que aquellas que fueron creadas por las autoridades administrativas electorales mediante la emisión de lineamientos o acuerdos para reglamentar lo establecido en la norma. En la opinión de quien aquí suscribe, una opción en ese asunto sería demostrar el apoyo ciudadano con actas de asambleas o mediante constancias que manifiesten la conformidad de los representantes tradicionales de las comunidades; por supuesto, deberán ser las propias comunidades quienes definan algunas propuestas.

Por otra parte, una ampliación en el plazo para recabar el apoyo ciudadano sería fundamental para hacer efectivo el derecho previsto en la normativa electoral. Al respecto, los OPLE, de nueva cuenta, podrían fungir un papel importante, mediante la emisión de acuerdos que flexibilicen los requisitos de la norma, a fin de que las comunidades indígenas estén en condiciones materiales de dar cumplimiento a los requisitos para obtener una candidatura por medio de la vía independiente.

Conclusiones

El proceso electoral 2020-2021 será uno de los más grandes en la vida democrática de México. Se renovarán casi 21,000 cargos de elección popular, por lo que es fundamental garantizar la participación y la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que constituyen 21.5 % de la población total del país. Sin embargo, se cuenta con normas de difícil cumplimiento para las colectividades originarias.

Las autoridades electorales del Estado mexicano están obligadas a implementar medidas de discriminación positiva que garanticen la participación y la representación política indígena. Las acciones afirmativas son un mecanismo efectivo para lograrlo; no obstante, para dar cumplimiento a las obligaciones de un Estado pluriétnico y pluricultural es necesario que las propias comunidades indígenas definan cómo puede ser comprobada la autoadscripción calificada y que, en caso de controversia, los órganos jurisdiccionales juzguen a partir de una perspectiva intercultural y de género.

En esa tesitura, el cumplimiento de los requisitos para obtener una candidatura independiente debe ser replanteado, puesto que las normas jurídicas deben atender otras maneras de organización comunitaria para acreditar el apoyo ciudadano, además de que los plazos y los demás requisitos tienen que atender a las particularidades de la desigualdad estructural que padecen los pueblos y las comunidades indígenas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha construido una jurisprudencia encaminada a analizar las controversias que se susciten desde una perspectiva intercultural y con pleno respeto al derecho a la consulta y a la participación de los pueblos originarios de México.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019. Promovientes: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Más por Hidalgo. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/resolucion/2020-02/Acc_Inc_2019_108-Res.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Alejos, Atzimba. 2018. “La interpretación judicial electoral sobre el derecho de autonomía política indígena: cambio de régimen de la elección de autoridades municipales”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 20 (julio-diciembre): 77-107.
- CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Acuerdo CEE/CG/20/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se expide la convocatoria para el proceso de consulta previa, libre e informada para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral de las colectividades integradas por personas de diferentes pueblos indígenas asentadas en el estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-20-2020.pdf> (consultada el 1 de agosto de 2020).
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. 2019. Disponible en http://iee.hidalgo.org.mx/images/MarcoJuridico/CodigoElectoraldelEstado.deHidalgo_.pdf (consultada el 5 de agosto de 2020).
- Cossío, Ramón. 1998. “Oaxaca y el derecho indígena”. *Nexos*, mayo. [Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8874> (consultada el 1 de agosto de 2020)].

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/191> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Díaz Polanco, Héctor. 2001. “La autonomía indígena y la reforma constitucional en México”. *Osa!* (junio): 15-22. [Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal4/analisis.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020)].
- IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2017. Acuerdo CG/057/2017. Acuerdo que proponen las comisiones permanentes Jurídica y de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que se indican los criterios aplicables para garantizar paridad de género y garantizar presencia indígena en los distritos electorales indígenas para el registro de candidaturas para las diputaciones locales que presenten los partidos políticos, las coaliciones y/o, en su caso, las candidaturas comunes ante el Consejo General y consejos distritales del Instituto Estatal Electoral para el proceso electoral local 2017-2018. Disponible en http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2017/diciembre/21122017/CG_057_2017.pdf (consultada el 15 de agosto de 2020).
- . 2019. Acuerdo IEEH/CG/030/2019. Acuerdo IEEH/CG/030/2019 que propone la Comisión Permanente Jurídica al pleno del Consejo General, por el que se aprueban 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. Disponible en <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2019/octubre/151019/IEEHCG0302019.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2018. Catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018> (consultada el 10 de agosto de 2020).

- leqroo. Instituto Electoral de Quintana Roo. 2019. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, que emite en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Electoral de Quintana Roo dentro del expediente RAP/019/2019 y su acumulado RAP/021/2019. Disponible en <https://ieqroo.org.mx/2018/Sesiones-ConsejoGeneral.html> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- Impepac. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. 2020. Acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020. Acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020 que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas, por el cual se aprueba el proyecto de acciones afirmativas en materia indígena, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403/2018. Disponible en <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/05%20Mayo/ACUERDO%20065%20%20%20EXT%2027-05-2020.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Acuerdo INE/CG387/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf> (consultada el 5 de agosto de 2020).
- . 2017b. Acuerdo INE/CG508/2017-1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal

- 2017-2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/94036> (consultada el 20 de agosto de 2020).
- . 2021. Calendario electoral 2021. Disponible en <https://ine.mx/wp-content/uploads/2021/10/001-CalendarioElectoral-2021-EXT.pdf> (consultada el 8 de agosto de 2020).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Principales resultados. Encuesta Intercensal 2015. México: Inegi.
- Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 16 (enero-junio): 13-5.
- . 18/2018. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 16-8.
- . 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 18-9.
- León García, E. 2020. Representación indígena en México y Guerrero. En *La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina*, coords. G. Morales e I. Ramírez, 193-9. Tirant lo Blanch.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. Disponible en <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/9B43ED16-F1E3-4C11-9169-0187E617A553.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (consultada el 10 de agosto de 2020).

Martínez Coutigno, Ana. 2019. “Las medidas compensatorias: un mecanismo para asegurar la igualdad de oportunidades en la participación política de los pueblos indígenas”. *Inclusive* 3 (diciembre): 49-80.

POEH. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. 2019. Decreto número 203. Que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo. 9 de septiembre.

—. 2020. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 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. 27 de enero.

Sentencia SCM-JDC-403/2018. Actor: Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SCM/2018/JDC/403/SCM_2018_JDC_403-767444.pdf (consultada el 5 de agosto de 2020).

— SCM-JDC-88/2020 y acumulados. Actores: Rigoberto Palomares Solís y otros. Autoridad responsable: Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SCM/2020/JDC/88/SCM_2020_JDC_88-919485.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

— ST-JRC-1/2018. Actor: Partido del Trabajo. Tercero interesado: no compareció. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/ST/2018/JRC/1/ST_2018_JRC_1-704687.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

— ST-JRC-15/2019 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, César Cruz Benítez, Ángel Pérez Hernández y Esperanza Ponce Ponce. Terceros interesados: Partido Encuentro Social Hidalgo, Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/ST/2019/JRC/15/ST_2019_JRC_15-892460.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).

- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Terceros interesados: Jerónimo López Marín, Fidencia Romero Tabón y Mario de Jesús Pascual. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/726/SUP_2017_RAP_726-694733.pdf (consultada el 10 de agosto de 2020).
 - SUP-REC-28/2019. Actor: Edgar Montiel Velázquez. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf (consultada el 8 de agosto de 2020).
 - TEEH-JDC-240/2017. Actor: Gilberto Cortés Novoa. Autoridad responsable: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Disponible en <https://www.teeh.org.mx/portal/images/pdfsentencias/2017/Diciembre/TEEHJDC2402017.pdf> (consultada el 5 de agosto de 2020).
- Valladares de la Cruz, Laura Raquel. 2018. “Justicia electoral en Oaxaca: entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios”. *Alteridades* 55 (enero-junio): 13-24. [Disponible en <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/924> (consultada el 10 de agosto de 2020)].